# 500-09-025430-158

# COUR D'APPEL DU QUÉBEC

(Montréal)

---

**RENVOI 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 6, onglets 67 – 78**

---


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

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

**Avocats de la**
**Procureure générale du Québec**

**Me Sébastien Grammond**
**Université d'Ottawa**
**Pavillon Fauteux**
57, Louis-Pasteur
Ottawa (Ontario) K1N 6N5

Tél. : 613 562-5800, poste 3235
Téléc. : 613 562-5121
sebastien.grammond@uottawa.ca

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

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

Tél. : 514 283-8767
Téléc. : 514 283-3856
apless@justice.gc.ca
michelle.kellam@justice.gc.ca
sara.gauthier@justice.gc.ca

**Avocats du Procureur général du Canada**

**Me Nathaniel Carnegie**
**Ministère de la Justice Colombie-Britannique**
1001 Douglas Street
Victoria (Colombie-Britannique) V8W 9J7

Tél. : 250 952-7380
Téléc. : 250 356-9154
nathaniel.carnegie@gov.bc.ca

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

**Me Michael Conner**
**Ministère de la Justice Manitoba**
Bureau 1205
405 Broadway
Winnipeg (Manitoba) R3C 3L6

Tél. : 204 945-6723
Téléc. : 204 945-0053
michael.conner@gov.mb.ca

**Me 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
Téléc. : 613 563-9869
guy.regimbald@gowlingwlg.com

**Avocats du Procureur général du Manitoba**

**Me Louis Fortier**
**Louis Fortier & Associés inc.**
Bureau 1
1075, rue Rostand
Sherbrooke (Québec) J1J 4P3

Tél. : 819 829-0800
Téléc. : 819 829-0729
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

*Loi d'exécution du budget de 2009*, L.C. 2009, c. 2, art. 295 ..... 1

*Loi sur les instruments dérivés*, RLRQ, c. I-14.01, art. 2, art. 175 *in fine,* art. 239 ..... 2

*Loi sur les valeurs mobilières*, 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

*Règlement 25-101 sur les agences de notation désignées*, RLRQ, c. V-1.1, r. 8.1 ..... 4

*Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.O., c. S.5, art. 2.2, 126 et 127 ..... 5

*Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, RLRQ, c. A-33.2, articles 59 à 91 ..... 6

*Règlement 44-101 sur le placement de titres au moyen d'un prospectus simplifié*, RLRQ, c. V-1.1, r. 16 ..... 7

*Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. 1985, c. 18 (3e suppl.), art. 4(2)*d*) ..... 8

BSIF, Lignes directrices E-22, *Exigences de marges pour les dérivés non compensés centralement*, en ligne : http://www.osfi-bsif.gc.ca/fra/fi-if/rg-ro/gdn-ort/gl-ld/pages/e22.aspx. ..... 9

*Loi sur les banques*, L.C. 1991, c. 46, art. 415.2, 415.2(1), 415.3 et 484.1(1) .....10

*Loi nº 1 d'exécution du budget de 2016*, projet de loi C-15, 42e Parlement, 1re session, art. 156, ajoutant les art. 415.2(1) et 484.1(1) à la *Loi sur les banques* .....11

*Lois sur la compensation et le règlement des paiements,* L.C. 1996, c. 6, annexe .....12

*Loi constitutionnelle de 1982*, 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 (3e 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)***

*Loi sur les renvois à la Cour d'appel*, RLRQ, c. R-23 .....27

*Règlement 91-507 sur les référentiels centraux et la déclaration de donnes sur les dérivés*, RLRQ c. I-14.01, r. 1.1 .....28

*Règlement 24-102 sur les obligations relatives aux chambres de compensation*, *en vigueur le 17 février 2015* .....29

*Règlement 94-101 sur la compensation des dérivés par contrepartie centrale, en voie d'adoption* .....30

*Règlement 94-102 sur la compensation des dérivés et la protection des sûretés et des positions des clients, en voie d'adoption* .....31

**Jurisprudence**

*Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, 2011 CSC 66 .....32

**Volume 3**

*Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, [2010] 3 R.C.S. 457, 2010 CSC 61 .....33

*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 .....34

*Ward c. Canada (Procureur général)*, [2002] 1 R.C.S. 569, 2002 CSC 17 .....35

*Hodge c. The Queen*, [1883] 9 A.C. 117 (C.P.) .....36

*Liquidators of the Maritime Bank of Canada c. Receiver-General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437 (C.P.) .....37

*A.-G. of Ontario c. A.-G. Canada*, [1896] A.C. 348 (C.P.) .....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)***

*Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161 .....51

*Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21 .....52

*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3 .....53

*Saumur c. Ville de Québec*, [1953] 2 R.C.S. 299 .....54

*A.G. Canada c. A.G. Alberta*, [1916] 1 A.C. 588 .....55

*Pezim* c. *Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557 .....56

*RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199 .....57

*R. c. W. McKenzie Securities Ltd*. (1966), 56 D.L.R. (2d) 56 (C.A. Man.) .....58

*Bennett* c. *British Columbia (Securities Commission)* (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

*Kaynes c. BP, PLC*, 2014 ONCA 580 .....60

*Re Legault and Law Society of Upper Canada* (1975), 8 O.R. (2d) 585 (C.A.) .....61

*Re Underwood McLellan & Associates and Association of Professional Engineers of Saskatchewan* (1979), 103 D.L.R. (3d) 268 (C.A. Sask.) .....62

*Cowen c. A.G. British Columbia*, [1941] R.C.S. 321 .....63

*Renvoi : Résolution pour modifier la constitution*, [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)***

*A.G. Nova Scotia c. A.G. Canada*, [1951] R.C.S. 31 .....65

*P.E.I. Potato Marketing Board c. Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392 .....66

**Volume 6**

*Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569 .....67

*Fédération des producteurs de volaille du Québec c. Pelland*, [2005] 1 R.C.S. 292, 2005 CSC 20 .....68

*R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89 .....69

*Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198 .....70

*Attorney-General for Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 (C.P.) .....71

*In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41 (C.P.) .....72

*Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297 .....73

*Supermarchés Dominion ltée c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 844 .....74

*A.G. British Columbia c. A.G. Canada*, [1937] A.C. 377 .....75

*Ontario (A.G.) c. Winner*, [1954] A.C. 541 .....76

*A.G. Canada c. A.G. Quebec*, [1921] 1 A.C. 413 .....77

*Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [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)***

*Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525 .....79

*Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême,* art. 5 et 6, [2014] 1 R.C.S. 433, 2014 CSC 21 .....80

*Re Initiative and Referendum Act*, [1919] A.C. 935 (C.P.) .....81

*SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2 .....82

*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 .....83

*R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234 .....84

*R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282 .....85

*Bribery Commissioner c. Ranasinghe*, [1965] A.C. 172 (C.P.) .....86

*A.G. New South Wales c. Trethowan*, [1932] A.C. 526 (C.P.) .....87

*Canada (Procureur général) c. Friends of the Canadian Wheat Board*, 2012 CAF 183 .....88

*Renvoi: Compétence du Parlement relativement à la Chambre Haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 .....89

*Manitoba Gov't Employees Assoc. and The Government of Mantoba* [1978] 1 R.C.S. 1123 .....90

## TABLE DES MATIÈRES

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

**Volume 8**

**Jurisprudence *(suite)***

*The King v. Easter Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434 .....91

*Labatt c. Procureur general du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914 .....92

*General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641 .....93

*Reference Re Securities Act (Canada)* 2011 ABCA 77 .....94

**Doctrine**

Rousseau, Stéphane. *L'encadrement du secteur des /valeurs mobilières par les provinces : coopération, harmonisation et innovation*, Montréal, Thémis, 2012 .....95

Lee, Ian B. « The General Trade and Commerce Power after the *Securities Reference* », dans Anita Anand (dir.), *What's Next for Canada? Securities Regulation After the Reference*, 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. *Canadian Securities Regulation*, 4e éd., Toronto, LexisNexis Butterworths, 2006 .....98

Johnston, David, Kathleen D. Rockwell et Cristie Ford. *Canadian Securities Regulation*, 5e 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.), *L'avenir du fédéralisme canadien*, 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 », *Le Devoir*, 23 janvier 2009, en ligne : http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/228896/apres-la-crise-du-papier-commercial-un-bilan .....101

Smiley, Donald V. et Ronald L. Watts. *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986 .....102

Anderson, George. *Le fédéralisme : une introduction*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2010 [*Federalism: An Introduction*, 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. *Droit constitutionnel*, 6e éd., Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2014 .....105

Bayefsky, Anne F. *Canada's Constitution Act 1982 &* Amendments*: A Documentary History*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989 .....106

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 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. *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Montréal, Thémis, 1992 .....108

Monahan, Patrick et Byron Shaw. *Constitutional Law*, 4e 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 : http://www.aqdc.org/volumes/pdf/poirier-une_source_paradoxale.pdf .....111

Han-Ru Zhou, « Revisiting the “Manner and Form” Theory of Parliamentary Sovereignty », (2013) 129 L.Q.R. 610 .....112

# Onglet 67

THE CHIEF JUSTICE (orally for the Court):—The formal pronouncement of the judgment of the Court made on April 29, 1968, is varied to read as follows:—

It is declared that the appellants are entitled to the 175 shares of Arctic Construction Limited which were placed in escrow to collaterally secure performance of the agreement of September 17, 1959, and that the said shares are released from escrow. It is further declared that the appellants are not entitled to the return of the moneys paid by them under the agreement of September 17, 1959, towards the purchase of the respondent's shares of Arctic Construction Limited. Subject to the making of the above declarations the appeal is dismissed with costs. The cross-appeal is dismissed with costs.

---

JOHN D. COUGHLIN ..... APPELLANT;

AND

THE ONTARIO HIGHWAY TRANSPORT BOARD ..... RESPONDENT;

AND

THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA, THE ATTORNEY GENERAL FOR ONTARIO, THE ATTORNEY GENERAL OF MANITOBA, THE ATTORNEY GENERAL FOR ALBERTA, THE ATTORNEY GENERAL OF QUEBEC ..... INTERVENANTS.

1967
*May 11, 12
1968
Apr. 29

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law—Validity of legislation—Whether unconstitutional delegation by Parliament of power to legislate on interprovincial motor carriage—Motor Vehicle Transport Act, 1953-54(Can.), c. 59, s. 3(1), (2)—Ontario Highway Transport Board Act, R.S.O. 1960, c. 273—B.N.A. Act, ss. 91, 92.*

In 1954, a licence permitting the inter-provincial transport of goods was issued to the appellant in Ontario, under the *Motor Vehicle Transport Act*, 1953-54 (Can.), c. 59. When informed that the respondent Board intended to hold a hearing to review the terms of the certificate which led to the issue of the licence, the appellant applied for an order prohibiting the Board from proceeding on the ground that the Board was without jurisdiction because the *Motor Vehicle Act*, which confers upon it the jurisdiction which it sought to exercise, was *ultra vires*. The trial judge dismissed the application, and this decision was affirmed by the Court of Appeal. The appellant was granted leave to

---

*PRESENT: Cartwright, Fauteux, Abbott, Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ.

1968
COUGHLIN
*v.*
ONTARIO
HIGHWAY
TRANSPORT
BOARD *et al.*

appeal to this Court. In support of the appeal, it was argued that the terms of the *Motor Vehicle Transport Act,* and particularly s. 3 thereof, constituted an unlawful delegation by Parliament to the provincial legislatures of the power to legislate in relation to the subject matter of inter-provincial motor vehicle carriage, a subject matter wholly within the legislative jurisdiction of Parliament. Counsel for each of the intervenants supported the constitutional validity of the Act.

*Held* (Martland and Ritchie JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

*Per* Cartwright, Fauteux, Abbott, Judson and Spence JJ.: By the terms of s. 3 of the *Motor Vehicle Transport Act,* the question whether a person may operate the undertaking of an inter-provincial carrier of goods by motor vehicle within the limits of the province of Ontario is to be decided by a Board constituted by the provincial legislature and which must be guided in the making of its decision by the terms of the statutes of that legislature and the regulations passed thereunder as they may exist from time to time. There is here no delegation of law-making power, but rather the adoption by Parliament, in the exercise of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist, a course which has been held constitutionally valid by this Court in *A.G. for Ontario v. Scott,* [1956] S.C.R. 137, and by the Court of Appeal for Ontario in *R. v. Glibbery,* [1963] 1 O.R. 232. The respondent Board derives no power from the legislature of Ontario to regulate or deal with the inter-provincial carriage of goods. Its wide powers in that regard are conferred upon it by Parliament, which can at any time terminate them.

*Per* Martland and Ritchie JJ., *dissenting*: Section 3(2) of the *Motor Vehicle Transport Act* (Can.) is not valid federal legislation. This legislation constitutes an unconstitutional delegation from the federal to the provincial authority of a subject matter reserved to Parliament alone under the *B.N.A. Act.* In enacting the *Motor Vehicle Transport Act,* and particularly ss. 3(2) and 5 thereof, the Parliament of Canada purported to relinquish all control over that subject matter.

---

*Droit constitutionnel—Validité d'un statut—S'agit-il d'une délégation inconstitutionelle par le Parlement du pouvoir de légiférer en matière de transport interprovincial par véhicule à moteur—Loi sur le transport par véhicule à moteur, 1953-54 (Can.), c. 59, art. 3(1), (2)—Ontario Highway Transport Board Act, R.S.O. 1960, c. 273—Acte de l'Amérique du Nord britannique, arts. 91, 92.*

En 1954, un permis pour le transport interprovincial de marchandises a été accordé à l'appelant en Ontario en vertu de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur,* 1953-54 (Can.), c. 59. Ayant été informé que la régie intimée avait l'intention de réexaminer les termes du certificat en vertu duquel le permis avait été accordé, l'appelant a demandé qu'il soit ordonné à la régie de ne pas procéder pour le motif que la régie était sans juridiction vu que la *Loi sur le transport par véhicule à moteur,* qui lui confère la juridiction qu'elle tente d'exercer, est *ultra vires.* Le juge de première instance a rejeté la requête, et sa décision fut confirmée par la Cour d'appel. L'appelant a obtenu la permission d'en appeler à cette Cour, et soutient que les termes de la

*Loi sur le transport par véhicule à moteur,* et particulièrement l'art. 3 d'icelle, constituent une délégation illégale par le Parlement aux législatures provinciales du pouvoir de légiférer en matière de transport interprovincial par véhicule à moteur, une matière relevant entièrement de la juridiction législative du Parlement. Les procureurs de chacun des intervenants ont affirmé la validité constitutionnelle de la loi.

*Arrêt:* L'appel doit être rejeté, les Juges Martland et Ritchie étant dissidents.

*Les* juges Cartwright, Fauteux, Abbott, Judson et Spence: De par les termes mêmes de l'art. 3 de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur,* la question de savoir si une personne peut exploiter une entreprise interprovinciale pour le transport de marchandises par véhicule à moteur dans la province de l'Ontario doit être décidée par une régie créée par la législature provinciale et dont les décisions doivent être basées sur les termes des lois de cette législature et des règlements établis en vertu d'icelles, en vigueur de temps à autre. Il n'y a ici aucune délégation du pouvoir de légiférer. Il s'agit plutôt de l'adoption par le Parlement, dans l'exercice de son pouvoir exclusif, de la législation d'un autre corps telle qu'elle peut exister de temps à autre, ce qui a été jugé constitutionnellement valide par cette Cour dans *A.G. for Ontario v. Scott,* [1956] R.C.S. 137, et par la Cour d'appel de l'Ontario dans *R. v. Glibbery,* [1963] 1 O.R. 232. La régie intimée ne tire aucun pouvoir de la législature de l'Ontario pour réglementer le transport interprovincial de marchandises. Les pouvoirs étendus qu'elle détient à cette égard lui proviennent du Parlement qui peut en tout temps y mettre fin.

*Les* Juges Martland et Ritchie, *dissidents:* L'art. 3(2) de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* (Can.) n'est pas une législation fédérale valide. Cette législation constitue une délégation inconstitutionnelle de l'autorité fédérale à l'autorité provinciale d'une matière réservée exclusivement au Parlement par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique.* De par les termes mêmes de la loi, et particulièrement des arts. 3(2) et 5 d'icelle, le Parlement du Canada a abandonné tout contrôle sur cette matière.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario[1], confirmant une décision rejetant une requête pour prohibition. Appel rejeté, les Juges Martland et Ritchie étant dissidents.

---

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario[1], dismissing an application for prohibition. Appeal dismissed, Martland and Ritchie JJ. dissenting.

*D. K. Laidlaw* and *J. H. Francis,* for the appellant.

*James J. Carthy,* for the respondent.

[1] [1966] 1 O.R. 183, 53 D.L.R. (2d) 30.

*D. S. Maxwell, Q.C.,* and *D. H. Aylen,* for the Attorney General of Canada.

*F. W. Callaghan, Q.C.,* for the Attorney General for Ontario.

*D. W. Moylan,* for the Attorney General of Manitoba.

*Gerald LeDain, Q.C.,* for the Attorney General of Quebec.

*Samuel A. Friedman, Q.C.,* for the Attorney General for Alberta.

The judgment of Cartwright, Fauteux, Abbott, Judson and Spence JJ. was delivered by

CARTWRIGHT J.:—This is an appeal, brought pursuant to leave granted by this Court, from an order of the Court of Appeal for Ontario[1] made on October 14, 1965, affirming an order of Gale C.J.H.C., made on July 15, 1965, dismissing an application of the appellant for an order prohibiting the respondent from proceeding with a hearing to review the terms of the certificates which led to the issue of an extra-provincial operating licence to the appellant. The Court of Appeal gave no written reasons for its decision but we are informed by counsel that it stated its agreement with the reasons of Gale C.J.H.C.

There is no dispute as to any matter of fact. All of the business of the appellant consists of inter-provincial transport of goods and none of its operations involves transport entirely within one province so as to be of an intra-provincial nature. In 1954 a licence was issued to the appellant in Ontario under the *Motor Vehicle Transport Act* (Canada); this licence permits the inter-provincial movement of certain specific types of merchandise and is number X828. The respondent has informed the appellant of its intention to hold a hearing under *The Motor Vehicle Transport Act* (Canada) to review the terms of the certificate which led to the issue of the licence.

The application for prohibition was founded on the ground that the respondent was without jurisdiction because the Act which confers upon it the jurisdiction which it sought to exercise is *ultra vires* of Parliament. That Act is *The Motor Vehicle Transport Act,* Statutes of Canada, 2-3 Eliz. II, c. 59.

[1] [1966] 1 O.R. 183, 53 D.L.R. (2d) 30.

The relevant provisions of the Act are:

Section 2:

In this Act,

(*a*) "extra-provincial transport" means the transport of passengers or goods by means of an extra-provincial undertaking;

(*b*) "extra-provincial undertaking" means a work or undertaking for the transport of passengers or goods by motor vehicle, connecting a province with any other or others of the provinces, or extending beyond the limits of a province;

* * *

(*g*) "local undertaking" means a work or undertaking for the transport of passengers or goods by motor vehicle, not being an extra-provincial undertaking; and

(*h*) "provincial transport board" means a board, commission or other body or person having under the law of a province authority to control or regulate the operation of a local undertaking.

Section 3(1):

(1) Where in any province a licence is by the law of the province required for the operation of a local undertaking, no person shall operate an extra-provincial undertaking in that province unless he holds a licence issued under the authority of this Act.

(2) The provincial transport board in each province may in its discretion issue a licence to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province upon the like terms and conditions and in the like manner as if the extra provincial undertaking operated in the province were a local undertaking.

Section 5:

The Governor in Council may exempt any person or the whole or any part of an extra-provincial undertaking or any extra-provincial transport from all or any of the provisions of this Act.

While an additional submission was made to Gale C.J. H.C., the only ground in support of the appeal relied upon before us was that the terms of the *Motor Vehicle Transport Act*, and particularly s. 3 thereof, constitute an unlawful delegation by Parliament to the provincial legislatures of the power to legislate in relation to the subject matter of inter-provincial motor vehicle carriage which subject matter was rightly conceded to be wholly within the legislative jurisdiction of Parliament.

Counsel for each of the intervenants supported the constitutional validity of the Act.

*The Motor Vehicle Transport Act* was assented to on June 26, 1954; pursuant to a proclamation of the Governor in Council issued under s. 7 of the Act it came into force in Ontario on September 15, 1954. At that date the powers as to the regulation of intra-provincial carriage of goods by motor vehicle now exercised by the respondent Board were

1968
COUGHLIN v. ONTARIO HIGHWAY TRANSPORT BOARD *et al.*
Cartwright J.

conferred upon the Ontario Municipal Board by *The Public Commercial Vehicles Act,* R.S.O. 1950, c. 304. The respondent Board was created by Statutes of Ontario, 1955, 4 Eliz. II, c. 54, by s. 25 of which the *Public Commercial Vehicles Act,* R.S.O. 1950, c. 304, was amended so that the powers as to the regulation of intra-provincial carriage of goods by motor vehicle theretofore exercised by the Ontario Municipal Board were transferred to the respondent Board.

The rules which guide the Board in the performance of its duties are now contained in the *Public Commercial Vehicles Act,* R.S.O. 1960, c. 139 and Regulations made by the Lieutenant-Governor in Council pursuant to s. 16 of that Act.

From the above brief review of the relevant legislation it will be seen that as matters stand at present the question whether a person may operate the undertaking of an inter-provincial carrier of goods by motor vehicle within the limits of the Province of Ontario is to be decided by a Board constituted by the provincial legislature and which must be guided in the making of its decision by the terms of the statutes of that legislature and the regulations passed thereunder as they may exist from time to time.

Mr. Laidlaw argues that in bringing about this result by the enactment of s. 3 of the *Motor Vehicle Transport Act* Parliament has in substance and reality abdicated its power to make laws in relation to the subject of inter-provincial motor vehicle carriage and unlawfully delegated that power to the provincial legislature.

It is made clear by the judgment of this Court in *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*[2], and by the earlier decisions of the Judicial Committee and of this Court collected and discussed in the reasons delivered in that case, that neither Parliament nor a Provincial Legislature is capable of delegating to the other or of receiving from the other any of the powers to make laws conferred upon it by the *British North America Act*. Bill No. 136 of the Legislature of Nova Scotia which was under consideration in that case in terms provided that the Lieutenant-Governor of the Province might:

by proclamation, from time to time delegate to and withdraw from the Parliament of Canada authority to make laws in relation to any matter

[2] [1951] S.C.R 31, [1950] 4 D.L.R. 369.

relating to employment in any industry, work or undertaking in respect of which such matter is, by Section 92 of *The British North America Act*, 1867, exclusively within the legislative jurisdiction of this Legislature and any laws so made by the said Parliament shall, while such delegation is in force, have the same effect as if enacted by this Legislature.

The difference between such a bill and the Act which we are considering is too obvious to require emphasis.

It is well settled that Parliament may confer upon a provincially constituted board power to regulate a matter within the exclusive jurisdiction of Parliament. On this point it is sufficient to refer to the reasons delivered in the case of *P.E.I. Potato Marketing Board v. H. B. Willis Inc*[3].

In the case before us the respondent Board derives no power from the Legislature of Ontario to regulate or deal with the inter-provincial carriage of goods. Its wide powers in that regard are conferred upon it by Parliament. Parliament has seen fit to enact that in the exercise of those powers the Board shall proceed in the same manner as that prescribed from time to time by the Legislature for its dealings with intra-provincial carriage. Parliament can at any time terminate the powers of the Board in regard to inter-provincial carriage or alter the manner in which those powers are to be exercised. Should occasion for immediate action arise the Governor General in Council may act under s. 5 of the *Motor Vehicle Transport Act*.

In my opinion there is here no delegation of law-making power, but rather the adoption by Parliament, in the exercise of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist, a course which has been held constitutionally valid by this Court in *Attorney General* for *Ontario v. Scott*[4] and by the Court of Appeal for Ontario in *Regina v. Glibbery*[5].

As has already been stated the point dealt with above was the only one argued before us. In regard to it I am in substantial agreement with the reasons of Gale C.J.H.C. It follows that I would dismiss the appeal.

Before parting with the matter I wish to call attention to the fact that in each of the proclamations whereby the *Motor Vehicle Transport Act* was brought into force in the

[3] [1952] 2 S.C.R. 392, [1952] 4 D.L.R. 146.
[4] [1956] S.C.R. 137, 114 C.C.C. 224, 1 D.L.R. (2d) 433.
[5] [1963] 1 O.R. 232, [1963] 1 C.C.C. 101, 38 C.R. 5, 36 D.L.R. (2d) 548.

various provinces it is recited that this action had been requested by the Government of the Province concerned. It seems plain that the Government of Canada in co-operation with the Governments of the Provinces concerned has sought to achieve a satisfactory manner of regulating the transport of goods by motor vehicle. Our duty is simply to determine whether as a matter of law the Act of Parliament impugned by the appellant is valid; but it is satisfactory to find that there is nothing which compels us to hold that the object sought by this co-operative effort is constitutionally unattainable.

I would dismiss the appeal with costs but would make no order as to costs in regard to any of the intervenants.

The judgment of Martland and Ritchie JJ. was delivered by

RITCHIE J. (*dissenting*):—This is an appeal from a judgment of the Court of Appeal for Ontario[6] dismissing without reasons an appeal from a judgment rendered by Gale C.J.H.C. (as he then was) whereby he dismissed the application of the present appellant for an order prohibiting the Ontario Highway Transport Board from proceeding with a hearing to review the certificates of public necessity and convenience which led to the issuance of his Extra-Provincial Operating Licence for the Province of Ontario. I have had the benefit of reading the reasons for judgment prepared by the present Chief Justice in which he sets out the relevant statutory provisions and reviews the circumstances giving rise to this appeal, but I do not find it possible to agree with the conclusion which he has reached in confirming the judgments of the Courts below.

The "Extra-Provincial Operating Licence" here in question, which is numbered X828, appears to be signed by the Registrar of Motor Vehicles for the Province of Ontario. It bears the heading: "The Motor Vehicle Transport Act (Canada 1954)—Ontario Department of Transport—Extra-Provincial Operating Licence" and it authorizes the appellant "to operate an extra-provincial undertaking for the transportation of goods...subject to the terms and conditions printed on the back hereof..." The terms and conditions referred to read, in part, as follows:

[6] [1966] 1 O.R. 183, 53 D.L.R. (2d) 30.

THE MOTOR VEHICLE TRANSPORT ACT

Statutes of Canada 1954

1. This Act authorizes the Minister of Transport to licence inter-provincial and international undertakings for the transport of passengers and goods by motor vehicle upon like terms and conditions and in the like manner as if the extra-provincial undertaking were a local undertaking.

2. Licences issued under this Act for the transportation of goods between two or more provinces of Canada or between the province of Ontario and a state of the United States are designated 'extra-provincial operating licences' and the serial number of each licence shall commence with the letter 'X'. The terms and conditions are *that it shall be subject to the provisions of The Public Commercial Vehicles Act (Ontario) and the regulations made thereunder* with the following exceptions: . . .

The italics are my own.

The exceptions are not strictly relevant for the purpose of this appeal.

The section of the *Motor Vehicle Transport Act* which is called in question in the present case is s. 3(2) which reads as follows:

3. (2) The provincial transport board in each province may in its discretion issue a licence to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province under the like terms and conditions and in the like manner as if the extra-provincial undertaking operated in the province were a local undertaking.

The appellant contends that these provisions, when read in conjunction with the *Public Commercial Vehicles Act,* R.S.O. 1960, c. 319 and the regulations made thereunder, constitute a delegation by Parliament to the Provincial executive of the power to exercise control over a connecting undertaking by regulation, which power is expressly stated in the case of *A.G. (Ontario) v. Winner*[7], to be vested in the federal authority exclusively by reason of the provisions of s. 92(10)(*a*) of the *British North America Act.*

In the case of *A. G. (Ontario) v. Winner, supra,* the Privy Council had decided that it was beyond the legislative powers of a province (New Brunswick) to prohibit the operator of an interprovincial bus line from carrying passengers from points outside the province to points within the province and *vice versa* on the ground that no province had jurisdiction to legislate in relation to extra-provincial transport. The matter was succinctly stated by Lord Porter at page 580 where he said:

. . . it is for the Dominion alone to exercise, either by Act or by regulation, control over connecting undertakings.

[7] [1954] A.C. 541, 13 W.W.R. (N.S.) 657, 71 C.R.T.C. 225, 4 D.L.R. 657.

1968
COUGHLIN
*v.*
ONTARIO
HIGHWAY
TRANSPORT
BOARD *et al.*
Ritchie J.

It appears to me to be of more than passing interest to note that the *Motor Vehicle Transport Act* (Canada) was assented to by Parliament almost exactly four months after the decision in the *Winner* case had been rendered by the Privy Council and that three months later, at the request of the Province of Ontario, a proclamation was issued "declaring the said act to be in force in the said province".

It seems to me that if it is to be held that s. 3(2) of the *Motor Vehicle Transport Act* is valid federal legislation, then the effect of the decision in the *Winner* case has been effectively nullified insofar as the Province of Ontario is concerned.

Before considering the question of whether or not this legislation constitutes a delegation from the federal to the provincial authority of subject matter reserved to Parliament alone under the *British North America Act,* it appears to me to be proper to re-state the proposition, that neither Parliament nor a provincial legislature is capable of delegating its powers to the other, in the language in which it was stated by Chief Justice Rinfret in *A. G. of Nova Scotia v. A. G. of Canada*[8]. The Chief Justice there said at page 34:

> The constitution of Canada does not belong either to Parliament, or to the Legislatures; it belongs to the country and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled. It is part of the protection that Parliament can legislate only on the subject matters referred to it by section 91 and that each Province can legislate exclusively on the subject matters referred to it by section 92. The country is entitled to insist that legislation adopted under section 91 should be passed exclusively by the Parliament of Canada in the same way as the people of each Province are entitled to insist that legislation concerning the matters enumerated in section 92 should come exclusively from their respective Legislatures. . .
>
> No power of delegation is expressed either in section 91 or in section 92, nor, indeed, is there to be found the power of accepting delegation from one body to the other; and I have no doubt that if it had been the intention to give such powers it would have been expressed in clear and unequivocal language.

Notwithstanding these observations, it has nevertheless been settled, at least since the case of the *P.E.I. Potato Marketing Board v. H. B. Willis Inc.*[9] (hereinafter referred to as the *P.E.I.* case), that Parliament may

[8] [1951] S.C.R. 31, [1950] 4 D.L.R. 369.
[9] [1952] 2 S.C.R. 392, [1952] 4 D.L.R. 146.

authorize the Governor-in-Council to empower a provincially-appointed board to regulate a matter which is within the exclusive jurisdiction of Parliament provided that ultimate control over the manner in which such power is to be exercised is retained by the federal authority. The impugned legislation considered in the *P.E.I.* case was section 2 of the *Agricultural Products Marketing Act,* 1949, which read as follows:

> 2(1) The Governor in Council may by order grant authority to any board or agency authorized under the law of any province to exercise powers of regulation in relation to the marketing of any agricultural product locally within the province, to regulate the marketing of such agricultural product outside the province in interprovincial and export trade and for such purposes to exercise all or any powers like the powers exercisable by such board or agency in relation to the marketing of such agricultural product locally within the province.
>
> (2) The Governor in Council may by order revoke any authority granted under subsection one.

The effect of this legislation was described by Chief Justice Rinfret at page 396 in the following terms:

> The effect of that enactment is for the Governor-in-Council to adopt as its own a board, or agency already authorized under the law of a province, to exercise powers of regulation outside the province in interprovincial and export trade, and for such purposes to exercise all or any powers exercisable by such board, or agency, in relation to the marketing of such agricultural products locally within the province. I cannot see any objection to federal legislation of this nature. Ever since *Valin v. Langlois,* (1879) 5 A.C. 115, when the Privy Council refused leave to appeal from the decision of this Court, the principle has been consistently admitted that it was competent for Parliament to "employ its own executive officers for the purpose of carrying out legislation which is within its constitutional authority, as it does regularly in the case of revenue officials and other matters which need not be enumerated". The latter are the words of Lord Atkin, who delivered the judgment of the Judicial Committee in *Proprietary Articles Trade Association et al v. A.G. for Canada et al,* (1931 A.C. 310). The words just quoted are preceded in the judgment of Lord Atkin by these other words:—
>
> 'Nor is there any ground for suggesting that the Dominion may not...'
>
> It will be seen, therefore, that on that point the Judicial Committee did not entertain the slightest doubt.
>
> In *The Agricultural Products Marketing Act* of 1949 *that is precisely what Parliament has done.* Parliament has granted authority to the Governor-in-Council to employ as its own a board, or agency, for the purpose of carrying out its own legislation for the marketing of agricultural products outside the province in interprovincial and export trade, two subject-matters which are undoubtedly within its constitutional authority.

The italics are my own.

1968
COUGHLIN v. ONTARIO HIGHWAY TRANSPORT BOARD *et al.*
Ritchie J.

It will be seen also from a consideration of the Chief Justice's reasons for judgment, page 395, that he regarded the delegations of authority under the *Agricultural Products Marketing Act* as being "along the same lines" as those passed upon by this Court in the *War Measures Act* cases of *In re Gray*[10] and *The Chemical Reference*[11].

In comparing the *P.E.I.* case with the case of *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada, supra,* Mr. Justice Taschereau said, at pages 410 and 411:

> Here the issue is entirely different. The Federal legislation does not confer any additional powers to the legislature but vests in a group of persons certain powers to be exercised in the interprovincial and export field. It is immaterial that the same persons be empowered by the legislature to control and regulate the marketing of Natural Products within the Province. It is true that the Board is a creature of the Lieutenant-Governor-in-Council, but this does not prevent it from exercising duties imposed by the Parliament of Canada. (*Valin v. Langlois*).

In the same case, Mr. Justice Rand expressed himself rather more fully in the following terms at pages 414 and 415:

> What the law in this case has done has been to give legal significance called incidents to certain group actions of five men. That to the same men, acting in the same formality, another co-ordinate jurisdiction in a federal constitution cannot give other legal incidents to other joint actions is negated by the admission that the Dominion by appropriate words could create a similar board, composed of the same persons, bearing the same name, and with a similar formal organization, to execute the same Dominion functions. Twin phantoms of this nature must, for practical purposes, give way to realistic necessities. As related to courts, the matter was disposed of in *Valin v. Langlois*. No question of disruption of constitutive provincial features or frustration of provincial powers arises: *both legislatures have recognized the value of a single body to carry out one joint, though limited, administration of trade. At any time the Province could withdraw the whole or any part of its authority. The delegation was, then, effective.*

The italics are my own.

I am unable to conclude that the language of s. 3(2) of the *Motor Vehicle Transport Act* creates a situation in which the principle recognized in *Valin v. Langlois*[12] has any application.

In the *P.E.I.* case, Parliament did nothing more than to authorize the Governor-in-Council to select as an arm of the federal authority any board or agency already estab-

[10] (1918), 57 S.C.R. 150, 3 W.W.R. 111, 42 D.L.R. 1.
[11] [1943] S.C.R. 1, 79 C.C.C. 1, [1943] 1 D.L.R. 248.
[12] (1879), 5 App. Cas. 115.

lished under provincial law for the regulation of Agricultural Marketing within the province and for the purpose of regulating such marketing extra provincially, to grant to it "any powers like the powers exercisable by such board or agency in relation to the marketing of such agricultural products locally within the province".

The *Agricultural Products Marketing Act,* and particularly s. 2 thereof and the order-in-council made by the Governor-in-Council thereunder, when read together with the provincial legislation, constitute an example of valid co-operation between federal and provincial authorities, and the whole question in the present case is whether the same thing has been achieved by the enactment of s. 3(2) and s. 5 of the *Motor Vehicle Transport Act.*

The difficulty which presents itself to Parliament and to the legislatures in such cases is exemplified in the reasons for judgment of Lord Atkin in *Attorney General for British Columbia v. Attorney General for Canada*[13], where he said:

> Unless and until a change is made in the respective legislative functions of Dominion and Province it may well be that satisfactory results for both can only be obtained by co-operation. *But the legislation will have to be carefully framed, and will not be achieved by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other.*

The italics are my own.

In light of these observations, it is to be noted that in the case of the *Agricultural Products Marketing Act* the extent to which the provincial powers to regulate were adopted, to be exercised in the extra-provincial field, remained within the control of the Governor-in-Council and in fact the order-in-council granting such authority to the P.E.I. Potato Board was restricted by reference to a selected number of provincially authorized regulations. In my view, the important aspect of this legislation from the point of view of the present case is that the controlling authority under that statute remained at all times in federal hands, with the result that the powers exercisable by the Board in the regulation of extra-provincial marketing are such as may from time to time be authorized by the Governor-in-Council.

[13] [1937] A.C. 377 at 389, 1 W.W.R. 328, 67 C.C.C. 337, 1 D.L.R. 691.

1968
COUGHLIN
*v.*
ONTARIO
HIGHWAY
TRANSPORT
BOARD *et al.*
Ritchie J.

In the case of the *Motor Vehicle Transport Act,* direct authority has been given to the local board in each province "in its discretion to issue a licence to a person to operate an extra-provincial undertaking into or through the province", and the manner in which that discretion is to be exercised is not limited to such provincial regulations as the Governor-in-Council may designate but is to be exactly the same as if the extra-provincial undertaking were a "local undertaking". In my view the effect of this legislation is that the control of the regulation of licensing of a "connecting undertaking", is turned over to the provincial authority, and in the Province of Ontario this means that the controlling legislation is the *Ontario Highway Transport Act,* R.S.O. 1960, c. 273, and the *Public Commercial Vehicles Act,* R.S.O. 1960, c. 319.

That this is in fact the effect of the legislation is made apparent from a consideration of the Notice of Review of the appellant's operating licence which is brought in question in the present case. It was published in the Ontario Gazette and read as follows:

*The Ontario Highway Transport Board Act, 1960*

The Ontario Highway Transport Board pursuant to Section 16 of The Ontario Highway Transport Board Act will review the terms of the certificates which led to the issuance of extra-provincial operating licence No. X-828, and has fixed Monday, the 14th day of September, 1964, at 10 a.m. (E.D.S.T.) at its Chambers, 67 College Street, Toronto, Ontario, for that purpose.

At the hearing the applicant will be required to show cause why these certificates should not be amended or revoked by reason of operations contrary to the public interest; the operations are, more specifically—continued disregard of The Motor Vehicle Transport Act (Canada) and The Highway Traffic Act and the regulations pursuant thereto.

The Board may amend or revoke the terms of these certificates.

Although reference is made in the Notice to "continued disregard of *The Motor Vehicle Transport Act* (Canada) and *The Highway Traffic Act*" it is nevertheless clear that the *Ontario Highway Transport Board Act* was the statute pursuant to which the Notice was issued and the hearing was to be held.

There can, in my view, be no objection to Parliament enacting a statute in which existing provincial legislation is incorporated by reference so as to obviate the necessity of re-enacting it verbatim, but in providing for the granting of licences to extra-provincial undertakings in the like

manner as if they were local undertakings, Parliament must, I think, be taken to have adopted the provisions of the provincial statutes in question as they may be amended from time to time. The result is that the granting of such licences is governed by the *Public Commercial Vehicles Act, supra,* pursuant to s. 16 of which the Lieutenant-Governor-in-Council may make regulations

> ...(*q*) respecting any matter necessary or advisable to carry out effectively the intent and purpose of this Act,...

I can only read this as meaning that the licensing regulations for extra-provincial transport may be governed by decisions made from time to time by the Lieutenant-Governor-in-Council without any control by, or reference to, the federal authority. This is very different from adopting by reference the language used in a provincial statute and, in my opinion, it means that the control over the regulation of licensing in this field has been left in provincial hands.

It is, of course, true that Parliament can at any time terminate the powers of the provincial boards to licence extra-provincial undertakings, but it seems to me that this would entail repealing s. 3(2) of the *Motor Vehicle Transport Act* and it is the constitutionality of that subsection which is here impugned.

It is also suggested that the Governor-in-Council might exercise control by acting under s. 5 of the *Motor Vehicle Transport Act* which reads as follows:

> The Governor-in-Council may exempt any person or the whole or any part of an extra-provincial undertaking or any extra-provincial transport from all or any of the provisions of this Act.

With the greatest respect for those who hold a different view, I do not think that this provision vests any control in the Governor-in-Council of the kind with which he was clothed by the *Agricultural Products Marketing Act*. Under the latter statute control of the regulation of extra-provincial marketing was vested in the Governor-in-Council; whereas under s. 5 of the *Motor Vehicle Transport Act* the powers of the Governor-in-Council are limited to *exempting* any extra-provincial transport from all or any of the provisions of the Act. I do not read this latter section as reserving any power to the Governor-in-Council to nullify the effect of s. 3(2) of the Act by exempting all extra-provincial transport from its provisions, and I am

1968
COUGHLIN
v.
ONTARIO
HIGHWAY
TRANSPORT
BOARD *et al.*
Ritchie J.

therefore of opinion that no control was retained by the federal authority over the unlimited legislative powers which it purported to transfer to the province by the language employed in s. 3(2) of the Act. Presumably, any person or undertaking exempted by the Governor-in-Council from the provisions of the Act, would be without authority to operate in the Province of Ontario, unless and until provision was made for the granting of a federal licence, but this would in no way effect the powers which s. 3(2) purported to confer on the Board to issue licences to persons or undertakings which had not been so exempted.

In my view, therefore, in enacting the *Motor Vehicle Transport Act,* and particularly s. 3(2) and 5 thereof, the Parliament of Canada purported to relinquish all control over a field in which Parliament has exclusive jurisdiction under the *British North America Act,* and left the power to exercise control of the licensing of extra-provincial undertakings to be regulated in such manner as the Province might from time to time determine.

The case of *A. G. for Ontario v. Scott*[14], has been cited in support of the validity of the legislation which is here in question, but in my view the question decided in that case was an entirely different one. The legislation there called in question was the *Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act,* R.S.O. 1950, c. 334, which provided for registration in the Ontario court of a maintenance order made by a reciprocal state against a resident of Ontario. For the purpose of enforcement of the order, section 5(2) of the Act provided:

> At the hearing it shall be open to the person on whom the summons was served to raise any defence that he might have raised in the original proceedings had he been party thereto but no other defence;...

It was contended that this section amounted to a delegation by the legislature of its power to deal with the civil rights of its citizens, as the defences permitted under the law of England when the provincial act came into force might or might not have been extended or limited by subsequent English legislation. *No question of delegation between federal and provincial authorities of powers conferred by the British North America Act was at issue in this case* and the crux of the matter appears to me to have

[14] [1956] S.C.R. 137, 114 C.C.C. 224, 1 D.L.R. (2d) 433.

been stated by Rand J., speaking on behalf of himself, the Chief Justice, Kellock and Cartwright JJ. at page 141, where he said:

> That the legislation is within head 16, as a local or private matter, appears to me to be equally clear. No other part of the country nor any other of the several governments has the slightest interest in such a controversy and it concerns ultimately property, actual or potential, within Ontario in a local sense.
>
> Given, then, a right so created by the law of Ontario, the action taken in England is merely an initiating proceeding looking to effective juridical action in Ontario for the purposes of which it is a means of adducing a foundation in evidence. In the administration of justice the province is supreme in determining the procedure by which rights and duties shall be enforced and that it can act upon evidence taken abroad either before or after proceedings are begun locally I consider unquestionable.

To the same effect, Mr. Justice Abbott, speaking for himself, Taschereau and Fauteux JJ., said, at pages 147 and 148:

> As to s. 5, it is clearly competent to any province to determine for the purpose of a civil action brought in such province, what evidence is to be accepted and what defences may be set up to such an action. With the greatest respect for the learned judges in the Court below who have expressed the contrary view, the provision contained in s. 5(2) that 'it shall be open to the person on whom the summons was served to raise any defence that he might have raised in the original proceedings had he been a party thereto but no other defence' is not in my opinion a delegation of legislative power to another province or state. It is merely a recognition by the law of the province of the rights existing from time to time under the laws of another province or state, in accordance with the well recognized principles of private international law.

Notwithstanding certain *obiter dicta* in the reasons for judgment of Mr. Justice Rand and Mr. Justice Locke, I consider that the excerpts above quoted accurately reflect the *ratio decidendi* of the case of *A. G. for Ontario v. Scott, supra,* and with all respect for the opinion of others, I do not think that it constitutes an authority supporting the validity of the statute which is here called in question.

Reliance was placed also on the case of *Regina v. Glibbery*[15]. In that case it was contended that the provisions of the *Government Property Traffic Regulations* passed under the authority of the *Government Property Traffic Act,* R.S.C. 1952, c. 324, constituted an unconstitutional delegation of legislative authority by Parliament to the Province of Ontario.

---

[15] [1963] 1 O.R. 232, [1963] 1 C.C.C. 101, 38 C.R. 5, 36 D.L.R. (2d) 548.

1968
COUGHLIN v. ONTARIO HIGHWAY TRANSPORT BOARD *et al.*
Ritchie J.

The accused, Glibbery, was charged with careless driving, contrary to the provisions of s. 60 of the *Highway Traffic Act,* R.S.O. 1960, c. 172, whilst driving his vehicle in the defence establishment of Camp Borden which was government property, and contrary also to the provisions of s. 6(1) of the *Government Property Traffic Regulations* which read as follows:

> No person shall operate a vehicle on a highway otherwise than in accordance with the laws of the province and the municipality in which the highway is situated.

The constitutional argument is referred to in the judgment rendered by Mr. Justice McGillivray on behalf of the Court of Appeal of Ontario where he says at page 235:

> It is submitted however, that this Regulation can only apply to the laws of the Provinces and municipalities as they were in 1952 when the *Government Property Traffic Act* and the Regulations thereunder became law. If "laws of the province" as used in s. 6 is to mean more than that and to mean laws of the Province as they may be amended from time to time then, it is contended, there exists an unconstitutional and invalid delegation of legislative authority by Parliament to the Province.

After observing that he had no doubt that it was intended that the traffic regulations regarding highways upon Dominion property should conform at all times with those on highways in the areas surrounding such property and that such was the intention of the present regulation, Mr. Justice McGillivray went on to say at page 236:

> There is not here any delegation by Parliament to a Province of legislative power vested in the Dominion alone by the *B.N.A. Act* and of a kind not vested by the Act in a Province. Delegation by Parliament of any such power would be clearly unconstitutional: *A.-G. N.S. et al v. A.-G. Can.* 1950 4 D.L.R. 369, 1951 S.C.R. 31. The power here sought to be delegated was not of such a type but was in relation to a matter in which the Province was independently competent. Parliament could validly have spelled out in its own regulations the equivalent of relevant sections of the *Highway Traffic Act* as they existed from time to time but it was more convenient to include them, as has been done, by reference to contemporary legislation in the Province.

It appears to me that as the federal property at Camp Borden was within the Province of Ontario, the *Highway Traffic Act* of that Province would have applied to the highways inside the Camp boundaries had no regulations been enacted by the federal authority, but the federal government, of course, had authority to exercise control by way of regulation over the movement of traffic on its own

property if it saw fit to do so and s. 6(2) of the *Government Property Traffic Act Regulations* makes it plain that the whole of the provincial law was not adopted and that the exercise of control by regulation over the movement of traffic within the Camp area was never relinquished by the federal authority. Section 6(2) reads as follows:

> In this section the expression 'laws of the province and the municipality' does not include laws that are inconsistent with or repugnant to any of the provisions of the Government Property Traffic Act or these regulations.

In my view, therefore, the case of *Regina v. Glibbery* is distinguishable from the present case on the ground that the federal legislation there placed in question related to property within the province in respect to which the province was independently competent to legislate, whereas the matter of extra-provincial transportation rests within the legislative competence of Parliament alone. Even if this were not so, and Parliament had exclusive power to regulate traffic within the boundaries of its own property, the regulations which were passed for that purpose do not constitute a delegation of that power to the provinces because control is clearly retained in the federal authority as is indicated by the last-quoted section of the regulations, whereas under the *Motor Vehicle Transport Act*, Parliament has, in my opinion, relinquished to the province all control over the licensing of extra-provincial transport.

I have no doubt that the legislation here impugned was enacted by the Parliament of Canada with a view to cooperating with the provinces in the field of interprovincial transportation, but in framing the provisions of s. 3(2) and 5 of the *Motor Vehicle Transport Act*, Parliament has, in my opinion, failed to achieve the end which it sought and the authority of the case of the *A.G. v. Winner, supra,* remains as it was before the statute was enacted.

I do not think that anyone would question the desirability and in some cases the necessity of co-operation between the federal and provincial authorities in the carrying out of their respective functions, but if this is to be done, as Lord Atkin said in *A.G. for B.C. v. A.G. for Canada, supra,* "the legislation will have to be carefully framed", and if it results in the federal authority relinquishing to a province

1968
COUGHLIN
*v.*
ONTARIO
HIGHWAY
TRANSPORT
BOARD *et al.*
Ritchie J.

all control over a sphere allotted to "the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada" under the *British North America Act,* then the legislation cannot stand.

The fact that Parliament can at any time repeal the offending sections of the *Motor Vehicle Transport Act* appears to me, with all respect, to be beside the point. The question here at issue is whether the language used by the framers of those sections, when read within the framework of the existing statute itself, has the effect of relinquishing all federal control over the licensing of "a connecting undertaking". I think that it does.

For all these reasons I would allow this appeal and direct that an order of prohibition be made prohibiting the Ontario Highway Transport Board from proceeding with any hearing with respect to the appellant's extra-provincial operating licence. In my opinion, the appellant should have his costs in this Court and in the courts below.

*Appeal dismissed with costs,* MARTLAND *and* RITCHIE JJ. *dissenting.*

*Solicitor for the appellant: J. J. Robinette, Toronto.*

*Solicitors for the respondent: Arnup, Foulds, Weir, Boeckh, Morris & Robinson, Toronto.*

*Solicitor for the Attorney General of Canada: D. S. Maxwell, Ottawa.*

*Solicitor for the Attorney General for Ontario: F. W. Callaghan, Toronto.*

*Solicitor for the Attorney General of Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.*

*Solicitor for the Attorney General of Quebec: Gerald Le Dain, Montreal.*

*Solicitor for the Attorney General for Alberta: S. A. Friedman, Edmonton.*

# Onglet 68

**André Pelland** *Appellant*

*v.*

**Attorney General of Quebec and Fédération des producteurs de volailles du Québec** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada and Chicken Farmers of Canada** *Interveners*

**André Pelland** *Appelant*

*c.*

**Procureur général du Québec et Fédération des producteurs de volailles du Québec** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada et Producteurs de poulet du Canada** *Intervenants*

INDEXED AS: FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE VOLAILLES DU QUÉBEC *v.* PELLAND

**Neutral citation: 2005 SCC 20.**

File No.: 29805.

2004: December 9; 2005: April 21.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps and Abella JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Constitutional law — Distribution of legislative powers — Federal-provincial chicken marketing scheme — Constitutionality of provincial component of scheme — Whether provincial scheme applicable to production of chicken intended for interprovincial market — An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products, R.S.Q., c. M-35.1 — Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2 — Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec, R.R.Q., c. M-35, r. 126.*

*Constitutional law — Delegation of regulatory powers — Referential incorporation of provincial legislation by federal regulatory body — Federal-provincial chicken marketing scheme — Federal body, through Grant of Authority by Governor in Council, delegating its regulatory power over interprovincial and export trade to provincial marketing board and referentially incorporating provincial legislation — Whether administrative delegation and referential incorporation*

RÉPERTORIÉ : FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE VOLAILLES DU QUÉBEC *c.* PELLAND

**Référence neutre : 2005 CSC 20.**

N° du greffe : 29805.

2004 : 9 décembre; 2005 : 21 avril.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps et Abella.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit constitutionnel — Partage des compétences législatives — Régime fédéral-provincial de commercialisation du poulet — Constitutionnalité de la composante provinciale du régime — Le régime provincial s'applique-t-il à l'égard du poulet destiné au marché interprovincial? — Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, L.R.Q., ch. M-35.1 — Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2 — Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec, R.R.Q., ch. M-35, r. 126.*

*Droit constitutionnel — Délégation de pouvoirs de réglementation — Incorporation par renvoi de mesures législatives provinciales par l'office fédéral de réglementation — Régime fédéral-provincial de commercialisation du poulet — Incorporation par renvoi par l'office fédéral de mesures législatives provinciales et délégation par celui-ci à l'office de commercialisation provincial, au moyen d'un instrument de délégation de pouvoirs, de son pouvoir de réglementer le commerce extraprovincial*

*constitutional — Whether only Parliament can referentially incorporate provincial legislation.*

The federal and provincial governments entered into a scheme with respect to the production and marketing of chicken in Canada. Under the scheme, the federal marketing agency set a global production quota for each province and the provincial board agreed to authorize its producers to globally produce and market no more chicken than the quantity fixed by the federal body as that province's share of the national marketing target. The federal body, through a Grant of Authority by the Governor in Council, delegated its authority to allocate and administer the federal quotas and regulate the marketing of chicken in interprovincial and export trade to the provincial body. A chicken producer in a province is thus allocated by the provincial body a single quota applicable to all of his or her production and marketing of chicken, regardless of an intention to market the product intraprovincially, extraprovincially or both. In this case, the appellant, a Quebec chicken producer, grossly exceeded his allotted quota. The bulk of this production was exported to Ontario. The provincial board, in accordance with the penalty provisions found in the provincial regulations, automatically reduced his quota to zero and imposed a monetary penalty. The Superior Court rejected the appellant's argument that the Quebec law was unconstitutional on the grounds that it affects interprovincial trade, and granted an interlocutory injunction. The Court of Appeal upheld the decision.

*Held*: The appeal should be dismissed.

The provincial legislative component of the federal-provincial chicken marketing scheme is constitutional and can operate to limit the production of chicken destined exclusively for the interprovincial market. The core character of the provincial legislative component does not relate to setting quotas or fixing prices for exported goods or to attempting to regulate interprovincial or export trade. Rather, its purpose is to establish rules that allow for the organization of the production and marketing of chicken within Quebec, and to control chicken production to fulfill provincial commitments under a cooperative federal-provincial agreement. Any impact of this legislation on extraprovincial trade is incidental. Chicken producers within the province who have received a quota from the provincial body are free to market their products intraprovincially,

*et l'exportation — Est-ce que la délégation administrative et l'incorporation par renvoi étaient constitutionnelles? — Est-ce que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des mesures législatives provinciales?*

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'un régime de production et de commercialisation du poulet au Canada. Dans le cadre de ce régime, l'office de commercialisation fédéral a fixé un contingent global de production pour chaque province et l'office provincial a accepté d'autoriser les producteurs locaux à produire et mettre en marché une quantité globale de poulets ne dépassant pas celle que l'office fédéral a établie comme part provinciale de l'objectif national de commercialisation. L'office fédéral, au moyen d'une Délégation de pouvoir par le gouverneur en conseil, a délégué à l'office provincial son pouvoir d'attribuer et d'administrer les contingents fédéraux et de réglementer la commercialisation du poulet sur les marchés interprovincial et international. Le producteur se voit ainsi attribuer par l'office provincial un contingent unique, applicable à l'ensemble de sa production et de sa commercialisation, sans égard à la destination — intraprovinciale, extraprovinciale ou les deux — du produit. En l'espèce, l'appelant, producteur québécois de poulet, a considérablement dépassé le contingent qui lui a été attribué. Le gros de sa production était exportée en Ontario. Conformément aux dispositions pénales du règlement provincial, l'office provincial a automatiquement réduit à zéro le contingent de l'appelant et lui a imposé une amende. La Cour supérieure a rejeté l'argument de l'appelant selon lequel la loi québécoise est inconstitutionnelle au motif qu'elle touche au commerce interprovincial et elle a accordé une injonction interlocutoire. La Cour d'appel a confirmé cette décision.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

La composante législative provinciale du programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet est constitutionnelle et peut avoir pour effet de limiter la production de poulets destinés exclusivement au marché interprovincial. La composante législative provinciale du programme n'a pas pour objet fondamental de fixer des contingents ou des prix à l'égard de produits d'exportation ou de régir le commerce interprovincial ou l'exportation. Elle a plutôt pour but d'établir des règles permettant d'organiser la production et la mise en marché du poulet au Québec et de contrôler la production de poulets afin d'assurer le respect des engagements provinciaux pris dans le cadre de l'accord de coopération fédéral-provincial. L'effet qu'elle peut avoir sur le commerce extraprovincial est accessoire. Les producteurs qui reçoivent un contingent de l'office

extraprovincially (with a licence from the federal body) or in some combination of the two, so long as they do not exceed their individual quotas. The fact that the appellant's quota was reduced to zero had nothing to do with a provincial attempt to regulate interprovincial or export trade, and everything to do with a flagrant disregard for his production quota. [33-34] [37] [43-44]

provincial sont libres de vendre leurs produits comme ils l'entendent, sur le marché intraprovincial ou extraprovincial (au moyen d'un permis de l'office fédéral), ou par une combinaison des deux, à condition de ne pas dépasser leur contingent individuel. Le fait que le contingent de l'appelant ait été réduit à zéro n'avait rien à voir avec une tentative de la part de la province de réglementer le commerce interprovincial ou l'exportation; c'était seulement une sanction qui lui était infligée pour n'avoir manifestement pas respecté son contingent de production. [33-34] [37] [43-44]

The delegation of regulatory powers and the referential incorporation of provincial legislation by the federal body under the Grant of Authority were constitutional. The Grant of Authority, which satisfies the wording and intent of the delegation of power provision of the *Farm Products Agencies Act*, falls squarely within a well-established body of precedent upholding the validity of administrative delegation in aid of cooperative federalism. When the federal legislation and regulations and the Grant of Authority are considered together, it is clear that Parliament intended at all times to retain its administrative control over the provincial body through the federal marketing agency, and there is no indication that the Grant of Authority attempted to expand provincial legislative authority. Lastly, there is no basis in this case for elevating the claim that only Parliament can referentially incorporate provincial legislation to the level of a constitutional principle. [55] [57] [59]

La délégation de pouvoirs de réglementation et l'incorporation par renvoi de mesures législatives provinciales par l'office fédéral en vertu de la Délégation de pouvoir étaient constitutionnelles. La Délégation de pouvoir, qui satisfait tant à la lettre qu'à l'esprit de la disposition de la *Loi sur les offices des produits agricoles* permettant la délégation de pouvoirs, est incontestablement de celles qu'un ensemble bien établi de précédents a déclarées valides comme délégation administrative favorisant le fédéralisme coopératif. Lorsqu'on examine ensemble les dispositions législatives et réglementaires fédérales ainsi que la Délégation de pouvoir, il est clair que le Parlement a toujours eu l'intention de conserver son contrôle administratif sur l'office provincial par l'intermédiaire de l'office fédéral de commercialisation, et rien n'indique que la Délégation de pouvoir visait à étendre les pouvoirs législatifs provinciaux. Enfin, rien en l'espèce ne permet d'ériger en principe constitutionnel la prétention que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des mesures législatives provinciales. [55] [57] [59]

**Cases Cited**

**Applied:** *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; **referred to:** *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31; *Carnation Co. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] S.C.R. 689; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R. 545; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42; *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*, [1995] 2 S.C.R. 895; *P.E.I. Potato Marketing Board v. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31; *Peralta v. Ontario*, [1988] 2 S.C.R. 1045.

**Jurisprudence**

**Arrêt appliqué :** *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; **arrêts mentionnés :** *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; *Carnation Co. c. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] R.C.S. 689; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S. 545; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42; *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895; *P.E.I. Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569; *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31; *Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045.

**Statutes and Regulations Cited**

*An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1, s. 1, 45, 64, 93(2), (3), (4), (5), (6), 94.

*Canadian Chicken Licensing Regulations*, SOR/81-517.

*Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority*, P.C. 1991-1090, ss. 2, 3, 4.

*Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990*, SOR/90-556, ss. 2, 3, 4, 5(1), (3), 6, 7.

*Chicken Farmers of Canada Proclamation*, SOR/79-158, ss. 6(1), 9.

*Constitution Act, 1867*, ss. 91(2), 92(10), 92A.

*Farm Products Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4, ss. 16(1), 21, 22.

*Federal-Provincial Agreement with respect to the establishment of a Comprehensive Chicken Marketing Program in Canada* (1978).

*Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, R.R.Q., c. M-35, r. 126.

*Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2, ss. 1, 53, 54, 90, 92.

**Lois et règlements cités**

*Accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation du poulet au Canada* (1978).

*Délégation de pouvoir par l'Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement*, C.P. 1991-1090, art. 2, 3, 4.

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(2), 92(10), 92A.

*Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1, art. 1, 45, 64, 93(2), (3), (4), (5), (6), 94.

*Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, ch. F-4, art. 16(1), 21, 22.

*Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, R.R.Q., ch. M-35, r. 126.

*Proclamation visant Les Producteurs de poulet du Canada*, DORS/79-158, art. 6(1), 9.

*Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990)*, DORS/90-556, art. 2, 3, 4, 5(1), (3), 6, 7.

*Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada*, DORS/81-517.

*Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, art. 1, 53, 54, 90, 92.

**Authors Cited**

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

**Doctrine citée**

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1992.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Fish, Rousseau-Houle and Chamberland JJ.A.), [2003] Q.J. No. 3331 (QL), affirming a decision of Crôteau J., [2001] Q.J. No. 5828 (QL). Appeal dismissed.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Fish, Rousseau-Houle et Chamberland), [2003] J.Q. n° 3331 (QL), qui a confirmé une décision du juge Crôteau, [2001] J.Q. n° 5828 (QL). Pourvoi rejeté.

*Louis H. Lacroix*, *François Chevrette* and *Sébastien Locas*, for the appellant.

*Louis H. Lacroix*, *François Chevrette* et *Sébastien Locas*, pour l'appelant.

*Pierre-Christian Labeau*, for the respondent the Attorney General of Quebec.

*Pierre-Christian Labeau*, pour l'intimé le procureur général du Québec.

*Pierre Brosseau* and *Nancy Lemaire*, for the respondent Fédération des producteurs de volailles du Québec.

*Pierre Brosseau* et *Nancy Lemaire*, pour l'intimée la Fédération des producteurs de volailles du Québec.

*René LeBlanc*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*René LeBlanc*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*David K. Wilson* and *M. Lynn Starchuk*, for the intervener the Chicken Farmers of Canada.

*David K. Wilson* et *M. Lynn Starchuk*, pour l'intervenant les Producteurs de poulet du Canada.

The judgment of the Court was delivered by

1 ABELLA J. — Over 25 years ago, this Court decided that a federal-provincial scheme with respect to the production and marketing of eggs was constitutional. André Pelland, a Quebec chicken farmer whose production is subject to a similar scheme, seeks a review of the scheme's constitutionality.

Background

2 In a landmark 1978 case which has come to be known as the "*Egg Reference*" (*Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198), this Court unanimously affirmed the constitutional validity of a national agricultural marketing scheme collaboratively crafted by Parliament and the provinces in response to the Court's evolving jurisprudence. The *Egg Reference* has since become the blueprint for federal-provincial marketing schemes.

3 After the release of the *Egg Reference*, the federal and provincial governments entered into the 1978 *Federal-Provincial Agreement with respect to the establishment of a Comprehensive Chicken Marketing Program in Canada* ("Federal-Provincial Agreement").

4 To ensure effective marketing and a dependable supply of chicken to Canadian consumers, the Federal-Provincial Agreement was designed to weave together the legislative jurisdiction of both levels of government in order to ensure a seamless regulatory scheme. The integration of the federal and provincial components of the scheme is achieved through s. 22(3) of the *Farm Products Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4. (The relevant provisions are attached as appendices to these reasons.) Section 22(3) enables a federal marketing agency to authorize a provincial body to perform any function relating to interprovincial or export trade in the regulated product that the federal agency is authorized to perform. Pursuant to the *Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority* ("Grant of

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE ABELLA — Il y a plus de 25 ans, la Cour a déclaré constitutionnel un programme fédéral-provincial de production et de commercialisation des œufs. André Pelland, éleveur de poulets du Québec, dont la production est assujettie à un programme similaire, demande le réexamen de la constitutionnalité du programme.

Contexte

Dans l'arrêt de principe qu'elle a rendu en 1978, maintenant appelé « *Renvoi sur les œufs* » (*Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198), la Cour a unanimement confirmé la constitutionnalité d'un programme national de commercialisation agricole que le Parlement et les provinces ont élaboré conjointement à la suite de l'évolution de la jurisprudence de la Cour. Depuis, le *Renvoi sur les œufs* est devenu la référence en matière de programme fédéral-provincial de commercialisation.

Après le prononcé de la décision dans le *Renvoi sur les œufs*, le gouvernement fédéral et les provinces ont conclu, en 1978, l'*Accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation du poulet au Canada* (« Accord fédéral-provincial »).

Pour assurer une commercialisation efficace des poulets et un approvisionnement régulier de ce produit au consommateur canadien, l'Accord fédéral-provincial vise à établir un régime de réglementation harmonieux dans lequel sont incorporées les compétences législatives des deux ordres de gouvernement. Les composantes fédérale et provinciale du programme ont pu être intégrées par application du par. 22(3) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, ch. F-4, qui habilite l'office fédéral de commercialisation à autoriser un organisme provincial à remplir toute fonction qui lui est attribuée en matière de commerce interprovincial ou d'exportation du produit réglementé. (Les dispositions législatives et réglementaires pertinentes sont reproduites en annexe aux présents motifs.) L'office fédéral a délégué ses

Authority"). P.C. 1991-1090, June 13, 1991, the federal marketing agency delegated its authority to Quebec's chicken marketing board, the Fédération des producteurs de volailles du Québec ("Fédération"). The Grant of Authority authorized the provincial body to allocate and administer federal quotas in accordance with both the federal *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990*, SOR/90-556, and such relevant rules as were in force from time to time in the province.

pouvoirs à l'organisme provincial de commercialisation du poulet, la Fédération des producteurs de volailles du Québec (« Fédération »), en vertu de la *Délégation de pouvoir par l'Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement*, C.P. 1991-1090, 13 juin 1991 (« Délégation de pouvoir »), laquelle autorise l'organisme provincial à attribuer et administrer les contingents fédéraux conformément au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990)*, DORS/90-556, et aux règles applicables dans la province en cette matière.

Implementing its part of the terms of the Federal-Provincial Agreement, and pursuant to what is now s. 16(1) of the *Farm Products Agencies Act*, the federal government created a federal chicken marketing agency, then known as the Canadian Chicken Marketing Agency and now called the Chicken Farmers of Canada ("CFC"). It was expressly empowered by s. 22(1) of the *Farm Products Agencies Act* to implement a marketing plan and make such orders and regulations, subject to the approval of the Governor in Council, as were necessary for the execution of the plan.

5 Pour exécuter sa part des modalités de l'Accord fédéral-provincial et conformément à ce qui est maintenant le par. 16(1) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, le gouvernement fédéral a créé un office de commercialisation du poulet, alors appelé Office canadien de commercialisation du poulet et maintenant connu sous le nom de « Les producteurs de poulet du Canada » (« PPC »). Cet office est expressément habilité par le par. 22(1) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* à exécuter un plan de commercialisation et à prendre les ordonnances et règlements nécessaires à l'exécution du plan, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil.

The provincial component of the scheme in Quebec is the subject of the constitutional challenge before us and is embodied in *An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1, and the *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2. In 1971, the *Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, R.R.Q., c. M-35, r. 126, was adopted pursuant to what is now s. 45 of the provincial legislation. The Plan is administered by the Fédération and governs all production and marketing of chicken within the province of Quebec.

6 Au Québec, ce sont la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1, et le *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, qui forment la composante provinciale du programme dont la constitutionnalité est contestée en l'espèce. Le *Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, R.R.Q., ch. M-35, r. 126, a été adopté en 1971 en vertu de ce qui est maintenant l'art. 45 de la loi provinciale. Administré par la Fédération, il régit la production et la mise en marché du poulet au Québec.

The function of the federal body is to assess the national market and set a global production quota for each province. It assigns a marketing quota to each province representing that province's share of the national market.

7 L'office fédéral a pour fonction d'évaluer le marché national et de fixer un contingent global de production pour chaque province. Il attribue à chacune un contingent de commercialisation correspondant à la part du marché canadien qu'elle détient.

8 Each provincial body then adopts as its intraprovincial production quota the exact share federally assigned to it. It agrees to authorize its local producers to globally produce and market no more chicken than the quantity fixed by the federal body as that province's share of the national marketing target. To produce and market chickens in Quebec, a farmer must receive a quota allocation from the Fédération and produce no more than his or her allocated quota for a given period. A producer in a province receives a single quota applicable to all of his or her production and marketing of chicken, regardless of intended destination.

Chaque organisme provincial adopte ensuite comme contingent de production intraprovincial la part exacte qui lui a été attribuée par l'office fédéral. Il accepte d'autoriser les producteurs locaux à produire et mettre en marché une quantité globale de poulets ne dépassant pas celle que l'office fédéral a établie comme part provinciale de l'objectif national de commercialisation. Pour produire et commercialiser des poulets au Québec, l'agriculteur doit être titulaire d'un contingent délivré par la Fédération et il ne peut produire une quantité supérieure à celle permise par son contingent pour la période visée. Le producteur se voit attribuer un contingent provincial unique applicable à l'ensemble de sa production et de sa commercialisation, sans égard à la destination du produit.

9 In order to facilitate the integration of production and marketing quotas, the federal body delegates its authority to regulate the marketing of chickens in interprovincial and export trade to the provincial body, in this case the Fédération. Once producers obtain a production and marketing quota from the Fédération, they are free to decide where their product will be sold. Neither the federal nor the provincial body sets distinct intraprovincial or extraprovincial marketing quotas.

Pour faciliter l'intégration des contingents de production et de commercialisation, l'office fédéral délègue à l'organisme provincial, en l'occurrence la Fédération, son pouvoir de réglementer la commercialisation des poulets sur les marchés interprovincial et international. Une fois qu'ils ont obtenu de la Fédération un contingent de production et de commercialisation, les producteurs sont libres de choisir le marché où ils veulent vendre leur produit. Ni l'office fédéral ni l'organisme provincial n'établissent de contingents distincts pour la commercialisation intraprovinciale et la commercialisation extraprovinciale.

10 In this way, the federal-provincial scheme combines in one body, the Fédération, provincial jurisdiction over production and intraprovincial marketing, and federal jurisdiction over extraprovincial marketing. The federally and provincially assigned quotas dovetail so that the total quantity of chicken produced in Canada does not exceed the agreed-upon national marketing total.

Ainsi, le programme fédéral-provincial combine en un seul organisme, à savoir la Fédération, la compétence provinciale en matière de production et de commercialisation intraprovinciale et la compétence fédérale en matière de commercialisation extraprovinciale. Les contingents fédéraux et provinciaux sont harmonisés afin que la quantité totale de poulets produits au Canada ne dépasse pas le total national convenu pour la commercialisation.

11 Because Mr. Pelland produced 4,425,030 kg in excess of his allotted quota for the relevant periods, the Fédération, in accordance with the penalty provisions found in the provincial regulations, automatically reduced his quota to zero and imposed a monetary penalty in the amount of $2,433,766.50.

Comme M. Pelland a produit 4 425 030 kg en sus des contingents qui lui ont été attribués pour les périodes visées, la Fédération a, conformément aux dispositions pénales prévues par le règlement provincial, automatiquement réduit son contingent à zéro et lui a imposé une amende de 2 433 766,50 $.

In addition, it sought an interlocutory injunction.

Crôteau J. granted the injunction: [2001] Q.J. No. 5828 (QL). He found that Mr. Pelland produced and sold about 29 times his quota, representing almost 50 percent of the surplus produced in Quebec for the relevant periods.

In the Court of Appeal of Quebec, Rousseau-Houle J.A., writing for a unanimous court (Fish and Chamberland JJ.A.), dismissed Mr. Pelland's appeal on the grounds that this Court's decision in the *Egg Reference* was determinative of the constitutional issue raised by the appellant: [2003] Q.J. No. 3331 (QL).

After leave was granted in October 2003, McLachlin C.J. stated the following constitutional questions:

1. Can *An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1, and the *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2, constitutionally apply *ex proprio vigore* to limit the production of chickens destined exclusively to the interprovincial market?

2. If not, do *An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1, and the *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2, nonetheless apply to limit the production of chickens destined exclusively to the interprovincial market by virtue of s. 22(3) of the *Farm Product Marketing Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4, and the *Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority*, P.C. 1991-1090?

In my view, the 1978 Federal-Provincial Agreement, like the scheme in the *Egg Reference*, both reflects and reifies Canadian federalism's constitutional creativity and cooperative flexibility. For the reasons that follow, and based largely on a generation of constitutional jurisprudence from this Court, I would dismiss the appeal.

La Fédération a également demandé une injonction interlocutoire.

12 Le juge Crôteau a accordé l'injonction : [2001] J.Q. n° 5828 (QL). Il a estimé que M. Pelland avait produit et vendu environ 29 fois plus que son contingent et que cet excédent représentait près de la moitié du surplus de production au Québec pour les périodes visées.

13 Au nom de la Cour d'appel du Québec à l'unanimité, la juge Rousseau-Houle (les juges Fish et Chamberland souscrivant à ses motifs) a débouté l'appelant au motif que l'arrêt rendu par la Cour dans le *Renvoi sur les œufs* a réglé la question constitutionnelle qu'il a soulevée : [2003] J.Q. n° 3331 (QL).

14 À la suite de l'autorisation du pourvoi en octobre 2003, la juge en chef McLachlin a formulé les questions constitutionnelles suivantes :

1. La *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1, et le *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, s'appliquent-ils *ex proprio vigore*, d'une manière conforme à la Constitution, pour contingenter la production de poulets destinés en exclusivité au marché interprovincial?

2. Dans la négative, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1, et le *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, s'appliquent-ils néanmoins pour contingenter la production de poulets destinés en exclusivité au marché interprovincial en raison du par. 22(3) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, L.R.C. 1985, ch. F-4, et de la *Délégation de pouvoir par l'Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement*, C.P. 1991-1090?

15 Selon moi, l'Accord fédéral-provincial de 1978, tout comme le programme établi dans le *Renvoi sur les œufs*, reflète en les concrétisant la créativité constitutionnelle et la souplesse coopérative du fédéralisme canadien. En me fondant en grande partie sur une génération de jurisprudence constitutionnelle de la Cour, je suis d'avis de rejeter le pourvoi pour les motifs qui suivent.

Analysis

A. *The Constitutional Validity of the Provincial Production and Marketing Legislation*

16 Mr. Pelland does not dispute that he grossly exceeded his allocated quota. Rather, he challenges the interlocutory injunction obtained by the Fédération on the grounds that the entirety of his produce is exported to Ontario and not marketed in the province of Quebec. He argues that the provincial marketing Act and regulations can only apply to the production of chickens destined for Quebec markets, not those intended exclusively for interprovincial markets.

17 Mr. Pelland does not base his argument on the pith and substance of the provincial marketing Act and the provincial chicken regulation; instead, he urges the Court to conclude that placing quota restrictions on products destined for export is not a provincial matter. He does not challenge the validity of the provincial scheme, but argues that it cannot apply to the production of chicken destined solely for interprovincial markets. The scheme he proposes as an alternative would be bifurcated: a federal quota for export production and a provincial one for intraprovincial trade.

18 Mr. Pelland relies on Laskin C.J.'s statement in the *Egg Reference* that the provincial law and regulations at issue there would not be valid if they occurred "with a view to limiting interprovincial or export trade" (p. 1287). However, this comment was made in the context of considering whether the law and regulations were in pith and substance a provincial matter. Ultimately, as explained later in these reasons, Laskin C.J. found that they were. This comment, therefore, does not support the proposition that provincial laws found valid under a pith and substance analysis are inapplicable to export trade.

Analyse

A. *La constitutionnalité de la législation provinciale en matière de production et de commercialisation*

M. Pelland admet qu'il a nettement dépassé son contingent. Il conteste cependant l'injonction interlocutoire obtenue par la Fédération au motif que la totalité de sa production est exportée en Ontario et ne fait pas l'objet d'une commercialisation au Québec. Il soutient que les dispositions législatives et réglementaires de la province en matière de commercialisation ne peuvent s'appliquer qu'à la production de poulets destinés aux marchés du Québec et non à la production de poulets réservés exclusivement aux marchés interprovinciaux.

M. Pelland ne fonde pas son argumentation sur le caractère véritable de la loi provinciale sur la commercialisation et du règlement provincial sur le poulet. Il exhorte plutôt la Cour à conclure que le contingentement de la production destinée à l'exportation ne relève pas de la compétence provinciale. Il ne conteste pas la validité du régime provincial, mais il soutient qu'il ne peut s'appliquer à la production de poulets destinés uniquement au marché interprovincial. Il propose à la place un régime à deux volets : un contingent fédéral pour la production à l'exportation et un contingent provincial pour le commerce intraprovincial.

M. Pelland se fonde sur les propos du juge en chef Laskin, dans le *Renvoi sur les œufs*, selon lesquels les dispositions législatives et réglementaires en cause dans cette affaire ne seraient pas valides si elles visaient à « limiter le commerce interprovincial ou d'exportation » (p. 1287). Cette remarque, toutefois, s'inscrivait dans l'examen de la question de savoir si les dispositions en cause étaient véritablement des questions de compétence provinciale. Comme il sera expliqué plus loin dans les présents motifs, le juge en chef Laskin a finalement conclu qu'elles l'étaient. La remarque de ce dernier ne saurait donc étayer la prétention que les dispositions provinciales jugées valides à l'issue de l'analyse de leur caractère véritable ne s'appliquent pas au commerce d'exportation.

Contrary to Mr. Pelland's submissions, in my view the pith and substance of the provincial marketing Act and the provincial chicken regulations are at the heart of this appeal. In order to determine whether the provincial component of the scheme is unconstitutional because it intrudes into a federal head of power, it is necessary first to determine its core character.

19 Contrairement à ce que prétend M. Pelland, j'estime que le caractère véritable de la loi provinciale sur la commercialisation et du règlement provincial sur le poulet se trouve au cœur du présent pourvoi. Pour déterminer si la composante provinciale du programme est inconstitutionnelle du fait qu'elle empiète sur un chef de compétence fédérale, il faut d'abord en établir le caractère fondamental.

The requisite approach was recently discussed by LeBel J. in *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31, at paras. 53-54, a case involving provisions of the *Heritage Conservation Act*, R.S B.C. 1996, c. 187:

20 Le juge LeBel a récemment examiné la méthode d'analyse à adopter, dans l'arrêt *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. 53-54, lequel porte sur des dispositions de la *Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 187 :

> 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

> 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

effects will not disturb the constitutionality of an otherwise *intra vires* law. [Emphasis added.]

(See also P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 1, at § 15.5(d))

21 The essential character of an analogous scheme was scrutinized in the *Egg Reference*. Under the scheme at issue in that case, the Canadian Egg Marketing Agency set overall quotas for each province. It was created as a result of an agreement between the federal Minister of Agriculture, the federal marketing agency, and their counterparts in all provinces. The goal was to establish a comprehensive national egg marketing scheme. The federal Agency was given authority to set overall provincial quotas and to impose levies or charges on the marketing of eggs by egg producers, to be collected on its behalf by the provincial egg marketing boards. In Ontario, the Ontario Farm Products Marketing Board was the provincial board setting individual egg production quotas for its producers based on the province's assigned quota. The Ontario legislation also prohibited egg production by anyone who did not have a quota.

22 In the *Egg Reference*, this Court confirmed that the regulation of agricultural production is essentially a local matter within provincial jurisdiction pursuant to s. 92(10) of the *Constitution Act, 1867*. The Court reached the following relevant conclusions: although constitutional jurisdiction over marketing is divided, agricultural production is *prima facie* a local matter under provincial jurisdiction; the provincial scheme was not aimed at controlling extraprovincial trade, but was deemed to be coordinated and integrated with the regulations established under federal authority; and, most pertinently, producers could not claim exemption from provincial control over production by electing to devote their entire output to extraprovincial trade.

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*. [Je souligne.]

(Voir aussi P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 1, § 15.5(d))

Dans le *Renvoi sur les œufs*, la Cour a analysé le caractère fondamental d'un programme analogue, en vertu duquel l'Office canadien de commercialisation des œufs établissait des contingents globaux pour chaque province. Ce programme a été créé par suite d'un accord entre le ministre fédéral de l'Agriculture, l'office de commercialisation fédéral et leurs homologues provinciaux, dans le but d'instaurer un système national complet de commercialisation des œufs. L'office fédéral était habilité à établir des contingents globaux pour les provinces et à imposer aux producteurs d'œufs des redevances ou frais de commercialisation, qui étaient perçus pour son compte par les organismes de commercialisation provinciaux. En Ontario, c'était la Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario qui fixait les contingents individuels de production d'œufs applicables aux producteurs ontariens, en fonction du contingent attribué à la province. La loi ontarienne interdisait en outre à quiconque ne détenait pas de contingent de produire des œufs.

Dans le *Renvoi sur les œufs*, la Cour a confirmé que la réglementation de la production agricole était essentiellement une question de nature locale relevant de la compétence provinciale en vertu du par. 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle a formulé les conclusions pertinentes suivantes : la compétence constitutionnelle en matière de commercialisation est partagée, mais la production agricole constitue de prime abord une question locale, de compétence provinciale; le programme provincial ne visait pas le commerce extraprovincial mais était réputé être coordonné et intégré à la réglementation établie sous l'autorité fédérale. Sa conclusion la plus pertinente est que les producteurs ne peuvent prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute leur production au commerce extraprovincial.

Any effect of the provincial egg marketing and production scheme on extraprovincial trade was found to be incidental to the constitutionally permissible purpose of controlling agricultural production within the context of a cooperative federal-provincial agreement.

23 Selon la Cour, les effets que le programme provincial de production et de commercialisation des œufs pouvait avoir sur le commerce extraprovincial n'avaient qu'un rapport secondaire avec l'objet général consistant à réglementer la production destinée à la commercialisation dans le contexte d'un accord de coopération fédéral-provincial.

While disagreeing about the exact scope of the relevant provincial head of power, Pigeon J., for the five-person majority, and Laskin C.J., in a minority concurring opinion, agreed that the provincial component of this marketing scheme was constitutional because its purpose did not extend beyond production and trade within the province. They also both accepted that if the true purpose of the provincial legislation had been to regulate interprovincial and export trade, it would have been *ultra vires*.

24 Même s'ils ne s'entendaient pas sur l'étendue exacte du chef de compétence provinciale en cause, le juge Pigeon, pour les cinq juges majoritaires, et le juge en chef Laskin, dans une opinion concordante minoritaire, ont tous deux conclu à la constitutionnalité de la composante provinciale du programme de commercialisation, car son objet ne dépassait pas la production et le commerce intraprovinciaux. Ils ont aussi reconnu que, si l'objet véritable de la loi provinciale avait été de réglementer le commerce interprovincial ou l'exportation, la loi aurait été *ultra vires*.

Pigeon J. held that because agricultural production is *prima facie* within provincial jurisdiction, production quotas could be imposed by a province on all its producers, regardless of the ultimate destination of the goods produced. A producer could not evade a province's jurisdictional authority over production by producing goods destined for an export or extraprovincial market:

> No operator can claim exemption from provincial control by electing to devote his entire output to extraprovincial trade. I can find no basis for the view that there must be a division of authority at the stage of production between what will be going into intraprovincial and what will be going into extraprovincial trade. [Emphasis added: p. 1295.]

25 Le juge Pigeon a statué que, la production agricole étant de prime abord de compétence provinciale, la province peut imposer des contingents de production sans égard à la destination finale des produits. Un producteur ne peut se soustraire à la compétence de la province en matière de production en destinant ses produits au marché international ou extraprovincial :

> Aucun exploitant ne peut prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute sa production au commerce extra-provincial. Je ne vois aucun fondement à l'opinion selon laquelle une répartition des pouvoirs de réglementation se ferait au stade de la production, entre ce qui est destiné au commerce intra-provincial et ce qui est destiné au commerce extra-provincial. [Je souligne: p. 1295.]

This is the conclusion Mr. Pelland seeks to set aside, primarily on the basis of Laskin C.J.'s minority opinion expressing the concern that if the focus of the provincial legislation had been the regulation of extraprovincial interests, it would have been beyond the province's jurisdiction. The possibility that specifically caused Laskin C.J. to articulate a caveat to Pigeon J.'s opinion was that of a province using its regulatory jurisdiction over production

26 C'est cette conclusion que M. Pelland cherche à faire infirmer, en se fondant principalement sur l'opinion minoritaire du juge en chef Laskin voulant que, si la loi provinciale avait principalement visé la réglementation d'intérêts extraprovinciaux, elle aurait outrepassé la compétence de la province. C'est la possibilité qu'une province recoure à son pouvoir réglementaire en matière de production pour « étouffer » le commerce interprovincial à sa source même qui est à l'origine de la réserve qu'a

to "choke off" interprovincial trade at its very source:

> It is true that a Province cannot limit the export of goods from the Province, and any provincial marketing legislation must yield to this. How then, it may be asked, can it be allowed to accomplish this forbidden end by choking off interprovincial trade at its very source, at the point of production? [p. 1286]

27 Based on this analysis, Mr. Pelland submits that this Court ought to reconsider the constitutionality of a marketing scheme like the one he is regulated by, find the provincial component of the scheme to be unconstitutional, and confine the jurisdiction of provincial marketing boards to production for provincial marketing only.

28 It seems to me that the impugned legislation is constitutionally valid whether the majority or minority opinion in the *Egg Reference* is applied. Pigeon J. did not dispute that provincial legislation which is aimed at regulating extraprovincial trade is *ultra vires*. He held only that agricultural production is *prima facie* a provincial matter:

> In my view, the control of production, whether agricultural or industrial, is *prima facie* a local matter, a matter of provincial jurisdiction. [p. 1293]

He qualified this position, however, by stating:

> This does not mean that such power is unlimited, a province cannot control extraprovincial trade, as was held in the *Manitoba Egg Reference* [[1971] S.C.R. 689] and in the *Burns Foods* case [[1975] 1 S.C.R. 494]. However, "Marketing" does not include production and, therefore, provincial control of production is *prima facie* valid. In the instant case, the provincial regulation is not aimed at controlling the extraprovincial trade. In so far as it affects this trade, it is only complementary to the regulations established under federal authority. In my view this is perfectly legitimate, otherwise it would mean that our Constitution makes it impossible by federal-provincial cooperative action to arrive at any practical scheme for the orderly and efficient production and marketing of a commodity which all governments concerned agree requires

formulée le juge en chef Laskin à l'égard de l'opinion du juge Pigeon :

> Il est vrai qu'une province ne peut limiter l'exportation de marchandises hors de la province et toute législation provinciale de commercialisation doit se plier à cette exigence. Comment alors, peut-on se demander, pourrait-elle être autorisée à atteindre cet objectif défendu en étouffant le commerce interprovincial à sa source même, au point de production? [p. 1286]

M. Pelland se fonde sur ce raisonnement pour affirmer que la Cour doit réexaminer la constitutionnalité d'un programme de commercialisation comme celui qui le régit, conclure à l'inconstitutionnalité de la composante provinciale du programme et restreindre la compétence des organismes de commercialisation provinciaux à la seule production pour la commercialisation dans la province.

Selon moi, la loi attaquée est constitutionnelle, que l'on applique l'opinion de la majorité dans le *Renvoi sur les œufs* ou celle de la minorité. Le juge Pigeon ne disconvenait pas du caractère *ultra vires* d'une loi provinciale visant à réglementer le commerce extraprovincial. Il a simplement statué que la production agricole constitue de prime abord une question provinciale :

> À mon avis, le contrôle de la production, agricole ou industrielle, constitue de prime abord une question locale, de compétence provinciale. [p. 1293]

Il a toutefois assorti cette affirmation de la réserve suivante :

> Cela ne veut pas dire qu'il s'agi[sse] d'un pouvoir illimité car, comme on l'a déclaré dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba* [[1971] R.C.S. 689] et l'arrêt *Burns Foods* [[1975] 1 R.C.S. 494], une province ne peut réglementer le commerce extra-provincial. Mais la commercialisation ne comprend pas la production et, en conséquence, la réglementation provinciale de la production est de prime abord valide. En l'espèce, la réglementation provinciale ne vise pas le commerce extra-provincial. Dans la mesure où elle l'atteint, elle vient compléter la réglementation établie sous l'autorité fédérale. À mon avis, cela est parfaitement légitime. Le contraire signifierait que notre Constitution empêche toute entente fédérale-provinciale de coopération en vue d'établir un régime pratique de production et de commercialisation ordonnées et efficaces

regulation in both intraprovincial and extraprovincial trade. [Emphasis added; p. 1296.]

d'une denrée dont le commerce tant intra-provincial qu'extra-provincial a besoin d'être réglementé, comme en conviennent tous les gouvernements en cause. [Je souligne; p. 1296.]

Laskin C.J. was in substantial agreement with this analysis:

Le juge en chef Laskin partageait pour l'essentiel ce point de vue :

The primary object is to regulate marketing in intraprovincial trade. Although it would not be a valid regulation of such marketing to impose quotas on production with a view to limiting interprovincial or export trade, I am not persuaded that I should give s. 21*a*, seen in the context of the *Ontario Farm Products Marketing Act* of which it is part, that construction. [Emphasis added; pp. 1286-87.]

Son objectif premier est de réglementer la mise en marché dans le commerce intra-provincial. Bien que l'imposition de contingents de production en vue de limiter le commerce interprovincial ou d'exportation ne soit pas une réglementation valide de cette commercialisation, je ne suis pas persuadé que je doive interpréter dans ce sens l'art. 21*a* si on le regarde dans le contexte de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario dont il fait partie. [Je souligne; p. 1286-1287.]

With respect, I have difficulty seeing how Laskin C.J.'s reasons in the *Egg Reference* assist Mr. Pelland or yield a fertile basis for reconsidering the constitutionality of the provincial component of the scheme in this case. In a passage of equal applicability to the present case, Laskin C.J. wrote that:

29 En toute déférence, je vois mal comment les motifs du juge en chef Laskin dans le *Renvoi sur les œufs* peuvent être utiles à M. Pelland ou constituer un terreau fertile pour la remise en cause de la constitutionnalité de la composante provinciale du programme visé. Dans un passage de cette opinion tout aussi applicable en l'espèce, le Juge en chef a écrit :

It is clear that the intention was to mesh federal and provincial regulatory control so as to embrace both the producers who market their production in a particular Province and those who seek to export their production to another Province or beyond Canada. It was certainly open to the federal authorities to fix the respective provincial shares of Canadian egg production for the purpose of regulating the movement of eggs in interprovincial or export trade. The share so fixed for a particular Province would establish a limitation for that Province in respect of its own marketing policies. Hence, the fact that a Province has adopted the same share percentage does not *per se* rule out its connection with intraprovincial trade. The adoption provides no more than a reference point by which to measure the provincial approach to marketing quotas for producers in the Province. I do not think that the use of this reference point amounts to an invasion of federal authority in relation to interprovincial trade. Rather, and the terms of the challenged Regulation so indicate, it is enacted under a recognition of that authority and an appreciation of the control of that trade under federal legislation. In short, it envisages that there will be interprovincial and export marketing by producers in Ontario. [Emphasis added; pp. 1282-83.]

Il est clair que l'intention est d'intégrer les réglementations fédérale et provinciale, de façon à atteindre à la fois les producteurs qui vendent leur production dans une province donnée et ceux qui veulent l'exporter vers une autre province ou à l'extérieur du Canada. Il est certainement loisible aux autorités fédérales de fixer les parts provinciales respectives de la production canadienne d'œufs dans le but de réglementer le mouvement des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation. La part ainsi fixée pour une province donnée met une limite aux propres politiques de commercialisation de cette province. En conséquence, le fait qu'une province ait adopté le même pourcentage ne la fait pas automatiquement sortir du commerce intraprovincial. Cette adoption ne fournit qu'un point de repère dans la détermination de l'attitude provinciale à l'égard des contingents pour les producteurs provinciaux. Je ne pense pas que l'utilisation de ce point de repère équivaille à une incursion dans la compétence fédérale relative au commerce interprovincial. Elle constitue au contraire, et les termes du règlement attaqué le soulignent, une reconnaissance de cette compétence et une approbation du contrôle de ce commerce en vertu de la législation fédérale. En bref, elle tient compte du fait que certains producteurs de l'Ontario iront sur le marché interprovincial et d'exportation. [Je souligne; p. 1282-1283.]

30 As a substantive matter, neither judgment in the *Egg Reference* deviated from this Court's defining prior analysis in *Carnation Co. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238. In *Carnation*, Martland J., writing for a unanimous Court, undertook a careful review of this Court's jurisprudence, including *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198, and concluded that:

> The view of the four judges in the *Ontario Reference* was that the fact that a transaction took place wholly within a province did not necessarily mean that it was thereby subject solely to provincial control. The regulation of some such transactions relating to products destined for interprovincial trade could constitute a regulation of interprovincial trade and be beyond provincial control.
>
> While I agree with the view of the four judges in the *Ontario Reference* that a trade transaction, completed in a province, is not necessarily, by that fact alone, subject only to provincial control, I also hold the view that the fact that such a transaction incidentally has some effect upon a company engaged in interprovincial trade does not necessarily prevent its being subject to such control.
>
> I agree with the view of Abbott J., in the *Ontario Reference*, that each transaction and each regulation must be examined in relation to its own facts. . . . They did not purport directly to control or to restrict such trade. There was no evidence that, in fact, they did control or restrict it. The most that can be said of them is that they had some effect upon the cost of doing business in Quebec of a company engaged in interprovincial trade, and that, by itself, is not sufficient to make them invalid. [Emphasis added; pp. 253-54.]

31 This analysis underlies the concern expressed by Laskin C.J. in the *Egg Reference*, and it arises whenever there is overlapping jurisdiction. Laws enacted under the jurisdiction of one level of government often overflow into or have incidental impact on the jurisdiction of the other governmental level. That is why a reviewing court is required to focus on the core character of the impugned legislation, as this Court did in *Carnation*; *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] S.C.R. 689; the *Egg Reference*; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R.

Sur le fond, aucune des deux opinions exprimées dans le *Renvoi sur les œufs* ne s'écarte du raisonnement déterminant formulé antérieurement par la Cour dans *Carnation Co. c. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238, dans lequel le juge Martland a minutieusement passé en revue la jurisprudence de la Cour, notamment *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198, pour conclure, dans la décision unanime :

> [TRADUCTION] Selon les quatre juges dans le *Renvoi relatif à l'Ontario*, le fait qu'une opération ait entièrement lieu dans une province ne signifie pas nécessairement qu'elle soit de ce fait assujettie à l'autorité provinciale. La réglementation de certaines de ces opérations relatives à des produits destinés au commerce interprovincial peut constituer une réglementation du commerce interprovincial et, par conséquent, ne pas être du ressort de l'autorité provinciale.
>
> Je conviens avec les quatre juges dans le *Renvoi relatif à l'Ontario* qu'une opération commerciale exécutée dans une province n'est pas nécessairement, de ce seul fait, assujettie uniquement à l'autorité provinciale, mais, à mon avis, le fait qu'une telle opération touche incidemment une entreprise qui se livre au commerce interprovincial ne la soustrait pas nécessairement à cette réglementation.
>
> Je partage le point de vue du juge Abbott dans le *Renvoi relatif à l'Ontario* qu'il faut examiner chaque opération et chaque réglementation d'après les faits de l'espèce. [. . .] Elles ne visent pas directement à réglementer ou restreindre ces échanges. Rien ne permet de penser qu'en fait elles les réglementent ou les restreignent. Au plus, on peut dire qu'elles ont un certain effet sur les prix de revient au Québec d'une entreprise qui fait du commerce interprovincial, ce qui, en soi, ne suffit pas à les déclarer invalides. [Je souligne; p. 253-254.]

Cette analyse met en relief la préoccupation que le juge en chef Laskin a exprimée dans le *Renvoi sur les œufs* et qui survient chaque fois qu'il y a chevauchement de compétences. Des lois relevant de la compétence d'un ordre de gouvernement débordent souvent sur celle d'un autre ordre ou ont des répercussions indirectes sur elle. C'est pourquoi la cour de révision doit se concentrer sur le caractère fondamental de la loi en cause, comme ce fut le cas dans *Carnation*, dans *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] R.C.S. 689, dans le *Renvoi sur les œufs*, dans *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de*

545; and *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42.

*la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S. 545, et dans *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42.

Turning to an examination of the essence of the provincial component of the 1978 federal-provincial chicken marketing scheme, one observes at the outset that the scheme is functionally identical to Ontario's egg marketing and production legislation considered in the *Egg Reference*. Like that case, the parties agree that the provisions of the *Constitution Act, 1867* engaged by the federal-provincial chicken marketing scheme at issue here are s. 91(2), which confers jurisdiction over trade and commerce to the federal government, and s. 92(10), which gives provincial governments jurisdiction over local works and undertakings.

32 En examinant l'essence de la composante provinciale du programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet de 1978, on constate d'emblée qu'elle est fonctionnellement identique aux dispositions législatives ontariennes relatives à la commercialisation et la production des œufs sur lesquelles portait le *Renvoi sur les œufs*. Comme dans cette affaire, les parties conviennent que le programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet fait intervenir les par. 91(2) et 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le premier conférant compétence au gouvernement fédéral en matière d'échanges et de commerce et le second, aux gouvernements provinciaux en matière d'ouvrages et entreprises de nature locale.

As previously indicated, once the national quota for chicken production is divided among the provinces, a producer must be allotted an individual production quota in order to produce chicken in the province. Chicken producers within each province receive only one individual marketing and production quota.

33 Je le répète, après la répartition du contingent national de production de poulets entre les provinces, le producteur doit être titulaire d'un contingent individuel de production pour produire du poulet dans sa province. Dans chaque province, les producteurs ne reçoivent qu'un seul contingent individuel de commercialisation et de production.

The provincial chicken regulation expresses quotas in square meters of barn space, clearly tying quotas to physical production within Quebec. The quota assigned to each producer in a province does not distinguish between what can be marketed within the province and what can be marketed extraprovincially; rather, the decision whether to market internally or externally is up to each producer once he or she obtains the proper licences (*Canadian Chicken Licensing Regulations*, SOR/81-517). Quebec's chicken producers are free to market their products intraprovincially, extraprovincially or in some combination of the two, so long as they do not exceed their individual quotas.

34 Le règlement provincial établit les contingents en fonction de la superficie exploitée, liant manifestement le contingentement à la production physique au Québec. Ce contingent n'établit pas de distinction entre ce qui peut être mis en marché dans la province et ce qui peut l'être à l'extérieur; c'est à chaque producteur de décider du marché où écouler ses produits, après avoir obtenu les permis nécessaires (*Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada*, DORS/81-517). Les producteurs de poulets du Québec sont libres de vendre leurs produits comme ils l'entendent, sur le marché intraprovincial ou extraprovincial, ou par une combinaison des deux, à condition de ne pas dépasser leur contingent individuel.

The only requirements imposed on provincial producers wishing to export their product are that they obtain a marketing and production quota from the Fédération and a licence from the federal body. A producer may not engage in the marketing of

35 Les producteurs provinciaux désireux d'exporter leur produit doivent seulement obtenir un contingent de commercialisation et de production de la Fédération et un permis de l'office fédéral. Les producteurs ne peuvent, sans permis, se livrer à la

chicken in interprovincial or export trade without the appropriate licence. The licensing requirement, however, is not onerous. On receipt of a valid application, the federal body is required to issue a licence. For its part, the producer is required to abide by the applicable laws and to make regular reports detailing its extraprovincial sales. The amount of chicken that a producer may export is not specified on the licence and is, in theory, limited solely by the quota amount assigned by the Fédération.

commercialisation interprovinciale ou internationale de poulets. Les conditions de délivrance de ce permis ne sont toutefois pas excessives. L'office fédéral est tenu de le délivrer lorsqu'il reçoit une demande valide. Les producteurs, quant à eux, doivent se conformer aux lois applicables et soumettre régulièrement des rapports au sujet de leurs ventes extraprovinciales. Aucune limite quantitative d'exportation n'est indiquée sur le permis et, théoriquement, la seule limite applicable est celle qui découle du contingent attribué par la Fédération.

36 It is important to stress that in examining the provincial laws at issue in the *Egg Reference*, both Laskin C.J. and Pigeon J. agreed that they were constitutional because they did not purport to, nor did they in fact, directly control or restrict export trade. The same is true of the provincial scheme in this case.

Il importe de souligner qu'après examen des dispositions législatives provinciales en cause dans le *Renvoi sur les œufs*, le juge en chef Laskin et le juge Pigeon ont conclu à leur constitutionnalité, parce qu'elles ne visaient pas à régir ou restreindre directement l'exportation et qu'elles n'avaient pas non plus cet effet. Il en va de même pour le programme provincial en l'espèce.

37 The core character of the provincial legislative component of the federal-provincial chicken marketing scheme is not to set quotas or fix prices for exported goods or to attempt to regulate interprovincial or export trade. As in the *Egg Reference*, its purpose is to establish rules that allow for the organization of the production and marketing of chicken within Quebec and to control chicken production to fulfill provincial commitments under a cooperative federal-provincial agreement. Any impact of this legislation on extraprovincial trade is incidental.

La composante législative provinciale du programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet n'a pas pour objet fondamental de fixer des contingents ou des prix à l'égard de produits d'exportation ou de régir le commerce interprovincial ou l'exportation. Comme dans le *Renvoi sur les œufs*, les dispositions législatives provinciales en l'espèce ont pour but d'établir des règles permettant d'organiser la production et la mise en marché du poulet au Québec et de contrôler la production de poulets afin d'assurer le respect des engagements provinciaux pris dans le cadre de l'accord de coopération fédéral-provincial. L'effet qu'elles peuvent avoir sur le commerce extraprovincial est accessoire.

38 With respect, I see no principled basis for disentangling what has proven to be a successful federal-provincial merger. Because provincial governments lack jurisdiction over extraprovincial trade in agricultural products, Parliament authorized the creation of federal marketing boards and the delegation to provincial marketing boards of regulatory jurisdiction over interprovincial and export trade. Each level of government enacted laws and regulations, based on their respective legislative competencies, to create a unified and coherent regulatory scheme.

En toute déférence, je ne vois aucun fondement rationnel pour démanteler un système fédéral-provincial intégré qui a fait ses preuves. Comme les provinces n'ont pas compétence en matière de commerce extraprovincial de produits agricoles, le Parlement a autorisé la création d'offices de commercialisation fédéraux et la délégation de pouvoirs réglementaires à des organismes de commercialisation provinciaux pour la commercialisation sur les marchés interprovincial et international. Les deux ordres de gouvernement légifèrent dans

The quota system is an attempt to maintain an equilibrium between supply and demand and attenuate the inherent instability of the markets. To achieve this balance, it cannot exempt producers who seek to avoid production control limits by devoting all or any of their production to extraprovincial trade.

leur champ de compétence respectif afin de créer un régime de réglementation unifié et cohérent. Le système de contingents vise à maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande et à atténuer l'instabilité intrinsèque des marchés. Il ne peut, dans la poursuite de cet objectif, soustraire à son application les producteurs qui cherchent à échapper aux limites de production en destinant la totalité ou une partie de leur production au commerce extraprovincial.

39 Mr. Pelland also suggested that the Court consider the analysis in *Central Canada Potash* as offering analagous guidance. With respect, however, that case is not applicable. It turned on "the true nature and character" of the operative provincial scheme (p. 75). In *Central Canada Potash*, in fact, Laskin C.J. affirmed the decision of this Court in the *Egg Reference*. At issue was the constitutional validity of provincial regulations in Saskatchewan whereby each producer's share of potash production was allocated based solely on production capacity. It was common ground that at the time the regulations were made, almost all Saskatchewan-produced potash was sold in interprovincial and export trade. The case was decided before s. 92A was added to the *Constitution Act, 1867*, enlarging provincial powers over nonrenewable natural resources.

M. Pelland nous invite aussi à nous inspirer de l'analyse de la Cour dans *Central Canada Potash*, mais j'estime en toute déférence que cet arrêt ne s'applique pas en l'espèce. Il porte sur « la nature et [le] caractère véritables » du programme en cause (p. 75). En fait, le juge en chef Laskin y confirme la décision rendue dans le *Renvoi sur les œufs*. Le litige portait sur la constitutionnalité du règlement provincial de la Saskatchewan qui fixait le quota de production de potasse de chaque producteur uniquement en fonction de la capacité de production. Il était notoire, au moment de la prise du règlement, que la potasse produite en Saskatchewan était presque toute destinée aux marchés interprovincial et international. Il importe de signaler que cet arrêt a été rendu avant l'ajout de l'art. 92A à la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel étendait les pouvoirs provinciaux aux ressources naturelles non renouvelables.

40 Laskin C.J. found that the purpose of the regulations was to regulate the marketing of potash through the fixing of a minimum selling price applicable to the permitted production quota. The only market for which the scheme had any significance was the export market. Citing the *Egg Reference*, he held that while it is true that production controls and conservation measures with respect to natural resources in a province are ordinarily matters within provincial authority, the situation may be different where a province establishes a marketing scheme with price fixing as its central feature. He found Saskatchewan's legislation to be *ultra vires* because it took direct aim at the production of potash destined for export and had the intended effect of regulating the export price.

Le juge en chef Laskin a conclu que le règlement visait à régir la commercialisation de la potasse par la fixation d'un prix de vente minimum applicable au quota de production permise. Ce programme n'avait d'effet que sur le marché international. Citant le *Renvoi sur les œufs*, le Juge en chef a indiqué que, si les mesures de contrôle et de conservation des ressources naturelles relèvent habituellement de la compétence provinciale, il peut en être autrement lorsque la province établit un programme de commercialisation dont la caractéristique principale est la fixation des prix. Il a conclu que la loi provinciale était *ultra vires* parce qu'elle visait directement la production de la potasse destinée à l'exportation et qu'elle avait pour but de réglementer le prix à l'exportation.

41 In Mr. Pelland's case, however, quotas are not being imposed on production with a view to limiting interprovincial trade, the hypothetical situation left open by Laskin C.J.'s minority judgment in the *Egg Reference*. Unlike *Central Canada Potash*, where the provincial scheme took direct aim at production destined for export, or the *Manitoba Egg and Poultry* case in which the provincial scheme was designed to restrict or limit the free flow of trade between provinces, the cooperative scheme at issue in this case is designed, like the scheme in the *Egg Reference*, to integrate federal and provincial marketing and production programmes.

En l'espèce, toutefois, le contingentement de la production ne vise pas à restreindre le commerce interprovincial, ce qui était la situation hypothétique à laquelle le juge Laskin faisait allusion dans l'opinion minoritaire exposée dans le *Renvoi sur les œufs*. Contrairement au programme provincial en cause dans l'affaire *Central Canada Potash*, qui visait directement la production destinée à l'exportation, ou dans l'affaire *Manitoba Egg and Poultry*, qui limitait la liberté des échanges entre provinces, le présent programme de coopération, comme celui dont il était question dans le *Renvoi sur les œufs*, est conçu de façon à réaliser l'intégration des programmes de commercialisation et de production fédéral et provinciaux.

42 At best, Mr. Pelland might argue that his production was effectively "choked off" by the reduction of his quota to zero through the penalty provisions of the provincial legislation. It is true that in his case the penalty provisions had this effect. But since the purpose of the provincial legislation is not to strangle export production, and since Mr. Pelland had been entitled, if he so chose, to export his entire quota of chickens, he cannot argue that the limits on his production and marketing contradict the purpose of the provincial legislation.

Tout au plus, M. Pelland pourrait-il soutenir que la réduction de son contingent à zéro en application de la sanction prévue par la loi provinciale « étouffe » effectivement sa production. Il est vrai que, dans son cas, les dispositions pénales de la loi ont eu cet effet. Mais comme la loi provinciale n'a pas pour objet d'étrangler la production à l'exportation et que M. Pelland était autorisé à exporter la totalité de son contingent s'il le voulait, il ne peut prétendre que les limites imposées à sa production et à sa mise en marché vont à l'encontre de l'objet de la loi provinciale.

43 Mr. Pelland had his quota reduced not to control what he exported to extraprovincial markets, but in proportionate and formulaic response to his overproduction, regardless of the intended market. An individual producer like Mr. Pelland receives a single production quota, regardless of marketing destination. The fact that his quota was reduced to zero had nothing to do with a provincial attempt to regulate interprovincial or export trade, and everything to do with a flagrant disregard for his production quota.

La réduction du contingent de M. Pelland ne visait pas à régir ce qu'il destinait aux marchés extraprovinciaux; c'était une mesure prise selon une formule mathématique et de façon proportionnelle en réponse à sa surproduction, quel que soit le marché visé. Un producteur individuel comme M. Pelland reçoit un seul contingent sans égard à la destination des produits. Le fait que son contingent soit réduit à zéro n'avait rien à voir avec une tentative de la part de la province de réglementer le commerce interprovincial ou l'exportation; c'était seulement une sanction qui lui était infligée pour n'avoir manifestement pas respecté le contingent qui lui avait été attribué.

44 Accordingly, the answer to the first constitutional question is affirmative, namely, the provincial legislation is constitutional and can operate to limit the production of chickens destined exclusively for the interprovincial market.

Par conséquent, la réponse à la première question constitutionnelle est affirmative, c'est-à-dire que la loi provinciale est constitutionnelle et peut avoir pour effet de limiter la production de poulets destinés exclusivement au marché interprovincial.

B. *Administrative Delegation and Referential Incorporation*

Mr. Pelland's alternative argument is that the Grant of Authority in this case was constitutionally improper.

In *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*, [1995] 2 S.C.R. 895, the Court held that a provincial administrative body does not need to specify on the face of a decision the exact source of the authority to make it. So long as a provincial marketing board is properly endowed with both federal and provincial powers, the court will not look behind any given decision.

If, however, there is a deficiency in the federal-provincial scheme, the court may scrutinize the impugned decision of the provincial board to determine the authority under which it was made. The question then becomes whether the decision is constitutionally sustainable given the legislative or administrative defect.

I see no such defect in this case. The federal body, through the Grant of Authority, properly delegated its regulatory power over interprovincial and export trade to the Fédération.

Mr. Pelland concedes that a provincial marketing board may impose quota restrictions on products destined for export if there is a proper federal delegation of authority. It is his position, however, that the federal body, the CFC, failed to properly delegate its regulatory authority to the Fédération. He cites as the dispositive irregularity the referential incorporation by the federal body of provincial rules under s. 4 of the Grant of Authority which provides that, in allotting and administering federal quotas, a provincial board shall, in accordance with the federal regulations, apply such rules as are in force from time to time in the province in relation to the allotment and administration of provincial quotas.

He contends that only Parliament can referentially incorporate the legislation of a province and

B. *Délégation administrative et incorporation par renvoi*

45 M. Pelland invoque subsidiairement l'inconstitutionnalité de la Délégation de pouvoir visée en l'espèce.

46 Dans *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895, la Cour a statué qu'un organisme administratif provincial n'a pas à préciser dans sa décision la source ou la disposition exacte d'où il tire sa compétence. Dans la mesure ou l'organisme provincial de commercialisation est régulièrement investi à la fois de pouvoirs fédéraux et de pouvoirs provinciaux, un tribunal ne cherchera pas à déterminer les sources constitutionnelles d'une décision donnée.

47 Toutefois, si un programme fédéral-provincial présente des irrégularités, un tribunal peut examiner la décision contestée de l'organisme provincial afin d'établir en vertu de quel pouvoir elle a été prise. Il s'agit alors de déterminer si le vice législatif ou administratif porte atteinte à la constitutionnalité de la décision.

48 Je ne vois aucune irrégularité de la sorte en l'espèce. L'office fédéral, par le biais de la Délégation de pouvoir, a correctement délégué à la Fédération son pouvoir de réglementer le commerce extraprovincial et l'exportation.

49 M. Pelland concède qu'un organisme provincial peut contingenter la production destinée à l'exportation s'il jouit d'une délégation de pouvoir valide, mais il prétend que l'office fédéral, les PPC, n'a pas validement délégué son pouvoir réglementaire à la Fédération. Selon lui, l'irrégularité provient de ce que l'office fédéral a incorporé par renvoi des règles provinciales en vertu de l'art. 4 de la Délégation de pouvoir, lequel article prévoit que, dans l'attribution et l'administration des contingents fédéraux, l'organisme provincial doit, conformément au règlement fédéral, appliquer les règles en vigueur dans la province relativement à l'attribution et à l'administration des contingents provinciaux.

50 L'appelant soutient que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des dispositions législatives

that Parliament must do so expressly. Unless so authorized, a federal regulatory body may not referentially incorporate provincial laws when delegating its powers to a provincial marketing board. Since s. 22(3) of the *Farm Products Agencies Act* does not expressly provide for referential incorporation, Mr. Pelland maintains that it was not open to the federal body to referentially incorporate provincial laws under s. 4 of the Grant of Authority. Section 22(3) states:

An agency may, with the approval of the Governor in Council, grant authority to any body, authorized under the law of a province to exercise powers of regulation in relation to the marketing locally within the province of any regulated product in relation to which the agency may exercise its powers, to perform on behalf of the agency any function relating to interprovincial or export trade in the regulated product that the agency is authorized to perform.

51 Both the intent and wording of this provision are satisfied by the Grant of Authority: it was approved by the Governor in Council; the Fédération is a "body, authorized under the law of a province to exercise powers of regulation in relation to the marketing locally within the province of any regulated product"; s. 3 of the Grant virtually mirrors the language of the statute granting authority to the Fédération; and s. 4 of the Grant fulfills the obligations of the federal body under s. 9 of the *Chicken Farmers of Canada Proclamation*, SOR/79-158, to "prescribe the function that is to be performed on behalf of [Chicken Farmers of Canada]" by the Fédération and other provincial boards.

52 Moreover, a venerable chain of judicial precedent chokes off Mr. Pelland's argument. In *P.E.I. Potato Marketing Board v. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392, this Court affirmed the constitutionality of an administrative inter-delegation from Parliament to a provincial administrative body. Parliament, it held, has the authority to enable a provincial body to exercise, with respect to a matter of federal jurisdiction, the same powers as it exercises within provincial jurisdiction. It is the validity of precisely such a

provinciales et qu'il doit le faire expressément. Un organisme fédéral de réglementation, lorsqu'il délègue ses pouvoirs à un organisme de commercialisation provincial, ne peut incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales à moins d'y être habilité. Selon M. Pelland, comme le par. 22(3) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* ne prévoit pas expressément l'incorporation par renvoi, il n'était pas loisible à l'office fédéral d'incorporer par renvoi des règles provinciales en vertu de l'art. 4 de la Délégation de pouvoir. Voici le texte du par. 22(3) :

L'office peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, autoriser un organisme, habilité par la législation d'une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans la province d'un produit réglementé pour lequel il est compétent, à remplir, en son nom, toute fonction qui lui est attribuée en matière de commerce interprovincial ou d'exportation de ce produit.

La Délégation de pouvoir satisfait tant à la lettre qu'à l'esprit de cette disposition : elle a été approuvée par le gouverneur en conseil, la Fédération est un « organisme, habilité par la législation d'une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans la province d'un produit réglementé », l'art. 3 de la Délégation reprend essentiellement le libellé de la disposition législative conférant le pouvoir à la Fédération et son art. 4 satisfait à l'obligation imposée à l'office fédéral par l'art. 9 de la *Proclamation visant Les producteurs de poulet du Canada*, DORS/79-158, de « prescri[re] [. . .] la fonction qui doit être exercée en leur nom [Les Producteurs de poulet du Canada] » par la Fédération et d'autres organismes provinciaux.

De plus, une série de précédents dignes de respect détruit l'argument de M. Pelland. Dans *P.E.I. Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392, la Cour a confirmé la constitutionnalité d'une délégation administrative du Parlement à un organisme administratif provincial. Elle a statué que le Parlement a le pouvoir d'habiliter un organisme provincial à exercer, à l'égard d'une question de compétence fédérale, les pouvoirs dont il est investi dans un domaine de compétence provinciale. C'est

delegation which was reaffirmed in the *Egg Reference*. While provinces cannot use their jurisdiction over local matters to regulate extraprovincial commerce, they may nonetheless use their provincial powers to complement federal regulation in the area. As previously noted, it was explicitly stated in the *Egg Reference* that no producer can claim an exemption from provincial control by electing to devote the bulk of his or her production to extraprovincial trade.

précisément la validité d'une telle délégation qui a été confirmée dans le *Renvoi sur les œufs*. Certes, les provinces ne peuvent recourir à leur compétence à l'égard de questions de nature locale pour réglementer le commerce extraprovincial, mais, dans l'exercice de leurs pouvoirs, elles peuvent compléter la réglementation fédérale. Comme on l'a vu, il est mentionné explicitement dans le *Renvoi sur les œufs* qu'aucun producteur ne peut prétendre échapper au contrôle provincial en destinant le gros de sa production au commerce extraprovincial.

In *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569, this Court held that Parliament may, acting within its legislative competence, incorporate provincial legislation by reference. Writing for the majority in a case concerning a federal referential incorporation of a provincial law dealing with motor vehicle transport, Cartwright J. held: "In my opinion there is here no delegation of law-making power, but rather the adoption by Parliament, in the exercise of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist" (p. 575). Referential incorporation is thus designated to be a useful technique when there is overlapping constitutional jurisdiction and it is necessary to dovetail federal and provincial legislation.

53 Dans *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569, la Cour a conclu que le Parlement peut, dans l'exercice de sa compétence législative, incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales. Dans cette affaire sur l'incorporation par renvoi de dispositions législatives provinciales relatives au transport routier, le juge Cartwright a écrit, au nom de la majorité : [TRADUCTION] « À mon avis, il ne s'agit pas ici d'une délégation du pouvoir de légiférer, mais plutôt de l'adoption par le Parlement, dans l'exercice de son pouvoir exclusif, de la législation d'un autre corps législatif telle qu'elle peut exister de temps à autre » (p. 575). L'incorporation par renvoi est donc considérée comme une technique utile lorsqu'il y a chevauchement de compétences constitutionnelles et qu'il est nécessaire d'harmoniser les lois fédérales et provinciales.

In *Coughlin*, both administrative inter-delegation and referential incorporation were deemed constitutional because neither violated the constitutional bar on legislative inter-delegation. The prohibition against legislative inter-delegation was set out by this Court in *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31, where it held that one legislative body cannot enlarge the powers of another by authorizing the latter to enact laws which would have no significance or validity independent of the delegation.

54 Dans *Coughlin*, la Cour a conclu que la délégation administrative et l'incorporation par renvoi sont réputées constitutionnelles parce qu'elles ne contreviennent pas à l'interdiction de la délégation législative. Cette interdiction qui a été formulée dans *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31, où la Cour a statué qu'un corps législatif ne peut accroître les pouvoirs d'un autre en l'autorisant à édicter des lois qui, si ce n'était de la délégation, n'auraient aucune portée ou validité.

Applying the principles governing administrative delegation to the chicken marketing scheme, the federal body, the CFC, was free to referentially incorporate provincial legislation under the Grant of Authority. The Grant of Authority falls squarely

55 Si l'on applique les principes régissant la délégation administrative au programme de commercialisation du poulet, il était loisible à l'office fédéral — les PPC — d'incorporer par renvoi la législation provinciale en vertu de la Délégation de pouvoir.

within a well-established body of precedent upholding the validity of administrative delegation in aid of cooperative federalism, such as *P.E.I. Potato Marketing Board*, *Coughlin*, the *Egg Reference* and *Peralta v. Ontario*, [1988] 2 S.C.R. 1045.

Cette délégation est incontestablement de celles qu'un ensemble bien établi de précédents, comme *P.E.I. Potato Marketing Board*, *Coughlin*, le *Renvoi sur les œufs* et *Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045, a déclarées valides comme délégation administrative favorisant le fédéralisme coopératif.

56 The Grant of Authority must be construed in the context of other elements of the regulatory scheme. Section 6(1) of the *Chicken Farmers of Canada Proclamation* states that the CFC shall establish a quota system whereby quotas are allotted to producers in each province by the appropriate provincial board. Both ss. 3 and 4 of the Grant of Authority clearly indicate that the powers delegated to the Fédération are to be exercised subject to the federal regulations, which themselves impose a number of substantive constraints on the delegated power. They provide, for example, that a provincial producer marketing chickens in interprovincial trade must have been allotted a federal quota by the provincial board. The federal regulations also provide that the number of kilograms marketed must be equal to or less than the federal quota and that the producer must comply with the rules that the Fédération is authorized to exercise in the name of the CFC.

La Délégation de pouvoir doit s'interpréter dans le contexte des autres éléments du système de réglementation. Le paragraphe 6(1) de la *Proclamation visant Les Producteurs de poulet du Canada* énonce que les PPC doivent établir un mécanisme de contingentement par lequel l'organisme provincial compétent attribue des contingents aux producteurs de chaque province. Les articles 3 et 4 de la Délégation de pouvoir indiquent clairement que les pouvoirs délégués à la Fédération doivent être exercés conformément au règlement fédéral, lequel assujettit lui-même le pouvoir délégué à des contraintes de fond, prévoyant notamment que le producteur provincial qui commercialise ses poulets sur le marché interprovincial doit avoir reçu de l'organisme provincial un contingent fédéral, que le nombre de kilogrammes mis en marché doit être égal ou inférieur au contingent fédéral et que le producteur doit se conformer aux règles que la Fédération est autorisée à appliquer au nom des PPC.

57 When the federal legislation, regulations and the Grant of Authority are considered together, it is clear that Parliament intended at all times to retain its administrative control over the Fédération through the CFC. There is no indication that the Grant of Authority attempted to expand provincial legislative authority. The CFC can take back the powers it delegated at any time. The federal chicken regulations in no way altered the nature of the delegation of authority from the CFC to the Fédération, and there was no impermissible legislative delegation by the Grant of Authority.

Lorsqu'on examine ensemble les dispositions législatives et réglementaires fédérales ainsi que la Délégation de pouvoir, il est clair que le Parlement a toujours eu l'intention de conserver son contrôle administratif sur la Fédération, par l'intermédiaire des PPC. Rien n'indique que la Délégation de pouvoir visait à étendre les pouvoirs législatifs provinciaux. Les PPC peuvent, à tout moment, reprendre les pouvoirs qu'ils ont délégués. Le règlement fédéral sur les poulets n'a aucunement modifié la nature de la délégation de pouvoir des PPC à la Fédération, et le texte de cette délégation ne comportait aucune délégation interdite de pouvoirs législatifs.

58 It is interesting to note that the argument raised by Mr. Pelland was also raised in the *Egg Reference*, where it was argued that only Parliament could incorporate provincial legislation by reference. For the Governor in Council to do so, would be unconstitutional. Laskin C.J. discussed administrative

Fait intéressant, l'argument invoqué par M. Pelland avait également été soulevé dans le *Renvoi sur les œufs*. En effet, on avait soutenu que seul le Parlement pouvait incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales. Il serait inconstitutionnel pour le gouverneur en conseil de le faire. Le

delegation and referential incorporation at some length, concluding, in a passage concurred in by Pigeon J., that:

> Involved in the appellants' submissions, as reflected in their factum and in oral argument, was the contention that there is a constitutional requirement in the delegation of authority that standards be fixed by Parliament or where, as here, there is delegation in depth, that is by orders which the Governor-in-Council is authorized to make, the orders of the Governor-in-Council should establish standards and not, by wholesale redelegation, leave their determination to the provincial boards nor, as s. 2(1) provides, adopt the various provincial standards for federal purposes. I do not think this Court would be warranted in imposing such a constitutional limitation on the delegation of authority. The matter of delegation in depth is covered by the judgment of this Court in *Reference re Regulations (Chemicals) under the War Measures Act* [[1943] S.C.R. 1], and I would not limit its rationale to emergency legislation. There is sufficient control on an administrative law basis through the principle enunciated and applied by this Court in [*Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*, [1973] S.C.R. 131] (which arises for consideration under question 2) and I find no ground for raising it to a constitutional imperative. [Emphasis added; pp. 1225-26.]

The analysis remains apposite: there is no basis in the present appeal for elevating the claim that only Parliament can referentially incorporate provincial legislation to the level of a constitutional principle.

As envisaged by the 1978 Federal-Provincial Agreement, Parliament intended that federal and provincial legislation create an interlocking scheme for the effective regulation of chicken production and marketing. It was clearly intended that the "federal quota" and the "provincial quota", as defined in the federal chicken regulations, be integrated. Parliament could not have intended that the federal body establish 10 different sets of quota administration rules subject to modification whenever provincial quota administration rules were modified. And it is clear from s. 22(3) of the *Farm Products Agencies Act* that Parliament intended that the CFC enact regulations which would promote the integrity of the federal-provincial scheme.

juge en chef Laskin, après avoir examiné assez longuement la délégation administrative et l'incorporation par renvoi, a formulé la conclusion suivante à laquelle a souscrit le juge Pigeon :

> Parmi les prétentions des appelants, que reflètent leur factum et leur plaidoirie orale, se trouve l'allégation selon laquelle le droit constitutionnel exige que, lors d'une délégation de pouvoirs, des normes soient fixées par le Parlement ou que, lorsqu'il s'agit d'une délégation en profondeur, comme c'est le cas ici, c'est-à-dire au moyen de décrets que le gouverneur général est autorisé à passer, ces décrets établissent des normes et n'en abandonnent pas la détermination, par une redélégation globale, aux offices provinciaux ni adoptent, comme le prévoit le par. 2(1), les diverses normes provinciales à des fins fédérales. Je ne crois pas que cette Cour soit justifiée d'imposer de telles limites constitutionnelles aux délégations de pouvoirs. La question des délégations en profondeur a fait l'objet de l'arrêt rendu par cette Cour dans le *Renvoi sur les règlements (produits chimiques) en vertu de la Loi des mesures de guerre* [[1943] R.C.S. 1], et je n'en limiterai pas la portée à la législation en cas d'urgence. Le principe exprimé et appliqué par cette Cour dans l'arrêt [*Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131] (étudié plus loin à propos de la question 2) assure un contrôle suffisant sur le terrain du droit administratif et je ne vois pas de raison pour l'ériger en impératif constitutionnel. [Je souligne; p. 1226.]

59 Cette analyse conserve sa pertinence. Rien en l'espèce ne permet d'ériger en principe constitutionnel la prétention que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales.

60 Comme le prévoyait l'Accord fédéral-provincial de 1978, le Parlement a voulu que soit créé par l'imbrication de dispositions législatives fédérales et provinciales un programme efficace de réglementation de la production et de la commercialisation du poulet. L'intégration du « contingent fédéral » et du « contingent provincial », définis dans le Règlement fédéral, était clairement voulue. Le Parlement n'a pu avoir l'intention que l'office fédéral établisse 10 séries différentes de règles d'administration de contingents qu'il faudrait modifier chaque fois que les règles provinciales en la matière sont modifiées. De plus, il ressort clairement du par. 22(3) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* que le Parlement voulait que les

The federal and provincial schemes were intended to dovetail.

PPC puissent, par règlement, promouvoir l'intégrité du programme fédéral-provincial. L'intention du Parlement était d'avoir des systèmes fédéral et provinciaux harmonisés.

61 In order to give effect to this legislative intent with respect to the allocation and administration of quotas, the federal body could either have re-enacted the relevant provincial legislation in each jurisdiction as its own, or incorporated it by reference. That it chose to do so by referential incorporation does not render the choice vulnerable to constitutional censure.

Pour donner effet à cette intention du législateur relativement à l'attribution et à l'administration des contingents, l'office fédéral pouvait soit réédicter lui-même la législation provinciale applicable dans chaque province ou l'incorporer par renvoi. Il a choisi la seconde solution, et ce choix ne prête pas le flanc à la censure constitutionnelle.

62 Mr. Pelland, during oral argument, abandoned his final submission that the Grant of Authority was invalid because it was not properly published in the *Canada Gazette*.

Durant les plaidoiries, M. Pelland a abandonné son dernier argument, à savoir que la Délégation de pouvoir était invalide parce qu'elle n'avait pas été publiée régulièrement dans la *Gazette du Canada*.

63 I would dismiss the appeal with costs to Fédération des producteurs de volailles du Québec. No other party requested costs.

Je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens en faveur de la Fédération des producteurs de volailles du Québec. Aucune autre partie n'a demandé les dépens.

## APPENDIX A

Relevant Federal Laws and Regulations

*Farm Products Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4

**16.** (1) The Governor in Council may, by proclamation, establish an agency with powers relating to any farm product or farm products the marketing of which in interprovincial and export trade is not regulated pursuant to the *Canadian Wheat Board Act* or the *Canadian Dairy Commission Act* where the Governor in Council is satisfied that a majority of the producers of the farm product or of each of the farm products in Canada is in favour of the establishment of an agency.

**21.** The objects of an agency are

(*a*) to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry for the regulated product or products in relation to which it may exercise its powers; and

(*b*) to have due regard to the interests of producers and consumers of the regulated product or products.

## ANNEXE A

Dispositions législatives et réglementaires fédérales pertinentes

*Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, ch. F-4

**16.** (1) Le gouverneur en conseil peut, par proclamation, créer un office compétent pour des produits agricoles dont la commercialisation sur les marchés interprovincial et d'exportation n'est pas réglementée par la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, lorsqu'il est convaincu que la majorité des producteurs, au Canada, des produits en question est en faveur d'une telle mesure.

**21.** Un office a pour mission :

*a*) de promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité;

*b*) de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.

**22.** (1) Subject to the proclamation by which it is established and to any subsequent proclamation altering its powers, an agency may

. . .

(*b*) implement a marketing plan the terms of which are set out in the proclamation establishing it or in any subsequent proclamation issued under subsection 17(2) in respect of it;

. . .

(*f*) where it is empowered to implement a marketing plan, make such orders and regulations as it considers necessary in connection therewith, but all such orders and regulations shall, in the case of orders and regulations that are of a class to which paragraph 7(1)(*d*) is made applicable, be submitted to the Council before the making thereof, and in any other case, be submitted to the Council either before or after the making thereof . . .

. . .

(*n*) do all such other things as are necessary or incidental to the exercise of any of its powers or the carrying out of any of its functions under this Act.

(2) An agency may perform on behalf of a province any function relating to intraprovincial trade in any regulated product in relation to which it may exercise its powers that is specified in an agreement entered into pursuant to section 31.

(3) An agency may, with the approval of the Governor in Council, grant authority to any body, authorized under the law of a province to exercise powers of regulation in relation to the marketing locally within the province of any regulated product in relation to which the agency may exercise its powers, to perform on behalf of the agency any function relating to interprovincial or export trade in the regulated product that the agency is authorized to perform.

*Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990*, SOR/90-556

2. In these Regulations.

. . .

**22.** (1) Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, l'office peut :

. . .

*b*) exécuter le plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant ou dans toute proclamation ultérieure prise en application du paragraphe 17(2);

. . .

*f*) prendre les ordonnances et règlements qu'il considère nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation qu'il est habilité à mettre en œuvre, après les avoir soumis au Conseil, lorsqu'ils relèvent d'une catégorie à laquelle l'alinéa 7(1)*d*) est applicable, ou, dans tout autre cas, soit après soit avant leur présentation au Conseil . . .;

. . .

*n*) prendre toute autre mesure qu'il estime utile pour la réalisation de sa mission dans le cadre de la présente loi.

(2) L'office peut, au nom d'une province, exercer, en matière de commerce intraprovincial d'un produit réglementé pour lequel il est compétent, toute fonction spécifiée dans un accord conclu en application de l'article 31.

(3) L'office peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, autoriser un organisme, habilité par la législation d'une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans la province d'un produit réglementé pour lequel il est compétent, à remplir, en son nom, toute fonction qui lui est attribuée en matière de commerce interprovincial ou d'exportation de ce produit.

*Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990)*, DORS/90-556

2. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

. . .

"Agency" means the Canadian Chicken Marketing Agency;

. . .

"Commodity Board" means, in respect of the Province of

. . .

(*b*) Quebec, the Fédération des producteurs de volailles du Québec,

. . .

"federal quota" means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to these Regulations, to market in interprovincial and export trade during the year referred to in Schedule I or the period referred to in Schedule II;

. . .

"producer" means a person who raises chicken for processing or for sale to the public;

"provincial quota" means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to orders, regulations or policy directives made by the appropriate Commodity Board, to market in intraprovincial trade during the year referred to in Schedule I or the period referred to in Schedule II.

3. (1) Subject to subsection (2), these Regulations apply to the marketing of chicken in interprovincial and export trade.

(2) These Regulations do not apply to the marketing of chicken under quota exemptions granted by a Commodity Board.

4. No producer shall market chicken in interprovincial or export trade

(*a*) unless a federal quota has been allotted to the producer, on behalf of the Agency, by the Commodity Board of the province in which the producer's chicken production facilities are located;

(*b*) in excess of the federal quota referred to in paragraph (*a*); or

« contingent fédéral » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu'un producteur est autorisé, aux termes du présent règlement, à commercialiser sur les marchés interprovincial et international pendant l'année visée à l'annexe I ou la période visée à l'annexe II.

« contingent provincial » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu'un producteur est autorisé, par ordonnance, règlement ou directive de l'office de commercialisation compétent, à commercialiser sur le marché intraprovincial pendant l'année visée à l'annexe I ou la période visée à l'annexe II.

. . .

« Office » L'Office canadien de commercialisation des poulets.

« office de commercialisation »

. . .

*b*) la Fédération des producteurs de volailles du Québec, au Québec;

. . .

« producteur » Toute personne qui élève des poulets pour la transformation ou pour la vente au public.

3. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le présent règlement s'applique à la commercialisation du poulet sur les marchés interprovincial et international.

(2) Le présent règlement ne s'applique pas à l'égard du poulet commercialisé en vertu d'une exemption de contingent accordée par un office de commercialisation.

4. Il est interdit à tout producteur de commercialiser le poulet sur les marchés interprovincial ou international, à moins :

*a*) qu'un contingent fédéral ne lui ait été attribué, au nom de l'Office, par l'office de commercialisation de la province dans laquelle sont situées ses installations de production de poulet;

*b*) que le nombre de kilogrammes de poulet commercialisés ne soit inférieur ou égal au contingent fédéral visé à l'alinéa *a*);

(*c*) contrary to any rule of the Commodity Board referred to in paragraph (*a*) that the Commodity Board has been authorized by the Agency, pursuant to subsection 22(3) of the Act, to apply in performing on behalf of the Agency the function of allotting and administering federal quotas.

*c*) qu'il ne se conforme aux règles que l'office de commercialisation visé à l'alinéa *a*) est autorisé, en vertu du paragraphe 22(3) de la Loi, à appliquer dans l'exercice, au nom de l'Office, de la fonction d'attribuer et d'administrer les contingents fédéraux.

5. (1) Subject to subsections (2) and (3), a producer is not entitled to be allotted a federal quotas [*sic*] unless, on August 25, 1990, the producer was entitled to a federal quota pursuant to the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*.

5. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le producteur n'est admissible à un contingent fédéral que s'il était, le 25 août 1990, admissible à un contingent fédéral conformément au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*.

. . .

. . .

(3) On or after August 26, 1990, a producer is entitled to be allotted a federal quota if, pursuant to the rules of the Commodity Board of the province in which the producer's chicken production facilities are located, the producer is allotted a provincial quota.

(3) À compter du 26 août 1990, tout producteur est admissible à un contingent fédéral, si un contingent provincial lui est attribué en vertu des règles appliquées par l'office de commercialisation de la province dans laquelle sont situées ses installations de production de poulet.

6. The quantity of chicken that a producer is authorized to market from a province under a federal quota for the year referred to in Schedule I or the period referred to in Schedule II shall equal the provincial quota allotted to the producer for that year or period by the Commodity Board of the province minus the quantity of chicken marketed by that producer in intraprovincial trade in that province during that year or period.

6. Le nombre de kilogrammes de poulet en provenance d'une province qu'un producteur est autorisé à commercialiser en vertu d'un contingent fédéral pour l'année visée à l'annexe I ou la période visée à l'annexe II correspond au contingent provincial que l'office de commercialisation de la province en cause lui a attribué pour cette année ou cette période, duquel a été soustrait le nombre de kilogrammes de poulet qu'il commercialise au cours de la même période sur le marché intraprovincial.

7. The Commodity Board of a province shall allot federal quotas to producers in the province in such manner that the aggregate number of kilograms of chicken produced in the province and

7. L'office de commercialisation d'une province doit attribuer les contingents fédéraux aux producteurs de cette province de façon que le nombre total de kilogrammes de poulet visé aux alinéas *a*) à *c*) n'excède pas le nombre de kilogrammes de poulet précisé aux annexes I ou II pour l'année ou la période en cause :

(*a*) authorized to be marketed by producers in interprovincial or export trade under federal quotas allotted on behalf of the Agency by the Commodity Board of the province,

*a*) le nombre de kilogrammes de poulet produit dans la province qui est autorisé à être commercialisé sur les marchés interprovincial ou international en vertu des contingents fédéraux attribués au nom de l'Office par l'office de commercialisation de la province;

(*b*) authorized to be marketed by producers in intraprovincial trade under provincial quotas allotted by the Commodity Board of the province, and

*b*) le nombre de kilogrammes de poulet produit dans la province qui est autorisé à être commercialisé sur le marché intraprovincial en vertu des contingents provinciaux attribués par l'office de commercialisation de la province;

(*c*) anticipated to be marketed by producers under quota exemptions granted by the Commodity Board of the province,

during the year referred to in Schedule I or the period referred to in the Schedule II will not exceed the number of kilograms of chicken set out in respect of that province for that year or period.

*Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority*, P.C. 1991-1090, June 13, 1991

2. In this Grant of Authority,

"Agency" means the Canadian Chicken Marketing Agency;

. . .

"Commodity Board" means, in respect of the Province of

. . .

(b) Quebec, the Fédération des producteurs de volailles du Québec,

. . .

"federal quota" means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to these Regulations, to market in interprovincial and export trade during the year referred to in Schedule I to the Regulations or the period referred to in Schedule II to the Regulations;

. . .

"producer" means a person who raises chicken for processing, for sale to the public or for use in products manufactured by the producer;

"provincial quota" means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to orders, regulations or policy directives made by the appropriate Commodity Board, to market in intraprovincial trade during the year referred to in Schedule I to the Regulations or the period referred to in Schedule II to the Regulations;

"Regulations" means the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990*.

*c*) le nombre de kilogrammes de poulet produit dans la province dont la commercialisation est prévue, selon les exemptions de contingent accordées par l'office de commercialisation de la province.

*Délégation de pouvoir par l'Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement*, C.P. 1991-1090, 13 juin 1991

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente délégation.

. . .

« contingent fédéral » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu'un producteur est autorisé, aux termes du Règlement, à commercialiser sur les marchés interprovincial et international pendant l'année visée à l'annexe I du Règlement ou la période visée à l'annexe II de celui-ci.

« contingent provincial » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu'un producteur est autorisé, par ordonnance, règlement ou directive de l'office de commercialisation compétent, à commercialiser sur le marché intraprovincial pendant l'année visée à l'annexe I du Règlement ou la période visée à l'annexe II de celui-ci.

« Office » L'Office canadien de commercialisation des poulets.

« office de commercialisation »

. . .

b) la Fédération des producteurs de volailles du Québec, au Québec;

. . .

« producteur » Toute personne qui élève du poulet pour la transformation, la vente au public ou l'utilisation dans les produits qu'elle manufacture.

« Règlement » Le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990)*.

3. Subject to section 4, the Agency hereby grants to the Commodity Board of each province authority to perform on behalf of the Agency the function of allotting and administering, in accordance with the Regulations, federal quotas in the province and, for the purpose of performing that function, to exercise on behalf of the Agency all and any powers that the agency would be entitled to exercise in the performance thereof.

4. In performing the function of allotting and administering federal quotas pursuant to this Grant of Authority, a Commodity Board of a province shall, in accordance with the Regulations, apply in relation to the matters listed below such rules, if any, as are in force from time to time in the province in relation to the allotment and administration of provincial quotas:

(a) entitlement to a quota;

(b) the basis on which the amount of a quota is determined;

(c) an increase or decrease in a quota or an allotment of an additional quota;

(d) the allotment of quotas to producers who have or have not previously been allotted a quota;

(e) the period of time for which a quota is valid;

(f) maximum and minimum quota size;

(g) the determination of who is a producer including the producer's affiliates, partners, associates and subsidiaries;

(h) cancellation, suspension or variation of quotas for breach of the rules relation to quotas or for non-payment of levies imposed by the Commodity Board or the Agency;

(i) reduction or loss of a quota for failure to utilize the quota;

(j) ownership, leasing and transfer of quotas;

(k) quota banks;

(l) the definition of chicken production facilities and the application and relationship of the definition to quotas;

(m) utilization of quotas;

(n) marketing arrangements with processors; and

3. Sous réserve de l'article 4, l'Office autorise l'office de commercialisation de chaque province à remplir, en son nom, la fonction d'attribuer et d'administrer, conformément au Règlement, les contingents fédéraux dans la province en cause et, à cette fin, à exercer en son nom les pouvoirs qu'il serait autorisé à exercer à cet égard.

4. Dans le cadre de l'attribution et de l'administration des contingents fédéraux aux termes de la présente délégation, l'office de commercialisation d'une province doit, conformément au Règlement, appliquer à l'égard des points suivants les règles qui sont, le cas échéant, en vigueur dans la province en cause et applicables à l'attribution et à l'administration des contingents provinciaux :

a) l'admissibilité au contingent;

b) les critères de fixation du contingent;

c) l'augmentation ou la réduction du contingent ou l'attribution d'un contingent additionnel;

d) l'attribution d'un contingent à un producteur, que celui-ci ait fait l'objet ou non d'une attribution préalable;

e) la durée de validité du contingent;

f) la quantité maximale ou minimale de kilogrammes de poulet d'un contingent;

g) la détermination de qui a qualité de producteur, y compris les associés, les entreprises affiliées et liées et les filiales de celui-ci;

h) l'annulation, la suspension ou la modification du contingent par suite d'une infraction aux règles visant les contingents ou du non-paiement des redevances imposées par l'office de commercialisation ou par l'Office;

i) la réduction ou la perte du contingent du fait de la non-utilisation de celui-ci;

j) la propriété, la location et le transfert du contingent;

k) les réserves de contingents;

l) la définition de l'expression « installation de production de poulet », ainsi que son application aux contingents et son lien avec ceux-ci;

m) l'utilisation des contingents;

n) les modalités de commercialisation avec les abattoirs;

(o) information and reports to be submitted by producers.

o) les renseignements et rapports exigés du producteur.

## APPENDIX B

Relevant Provincial Laws and Regulations

*An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1

**1.** This Act establishes rules to allow orderly organization of the production and marketing of agricultural and food products and the marketing of fish products and of wild fur, whether or not such activities are carried on for purposes of sale.

**45.** Ten or more interested producers may transmit to the Régie a draft joint plan permitting the establishment of conditions for the production and marketing of an agricultural product originating from a designated territory or intended for a specified purpose or a particular buyer, and the constitution of a producer marketing board to administer the plan.

**64.** The producer marketing board is established upon the coming into force of a plan; it is responsible for administering the plan and may exercise every power conferred by this Title, subject to any restriction or condition set out in the plan or determined by the Régie.

**93.** A marketing board may, by by-law, fix production and marketing quotas for the product marketed under the plan it administers and, for that purpose, subject production and marketing to the conditions, restrictions and prohibitions it determines.

Without restricting the scope of the first paragraph, a board may, by by-law,

. . .

(2) require that every producer be the holder of an individual quota allocated by the board and authorizing him to produce or market the product marketed under the plan it administers, fix the minimum and maximum quotas the producer may hold, individually or in association with other persons, and determine the proportion of the quota each producer must produce himself within his operation;

(3) determine the conditions governing the allocation, maintenance or renewal of an individual quota, and the manner in which it is issued;

## ANNEXE B

Dispositions législatives et réglementaires provinciales pertinentes

*Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1

**1.** La présente loi établit des règles permettant d'organiser de façon ordonnée la production et la mise en marché des produits agricoles et alimentaires et la mise en marché des produits de la pêche et de la fourrure des animaux sauvages, que ces opérations soient faites à des fins de vente ou non.

**45.** Dix producteurs intéressés ou plus peuvent transmettre à la Régie un projet de plan conjoint permettant d'établir les conditions de production et de mise en marché d'un produit agricole provenant d'un territoire désigné ou destiné à une fin spécifiée ou à un acheteur déterminé et de constituer un office de producteurs pour l'application de ce plan.

**64.** L'office est constitué dès l'entrée en vigueur d'un plan; il est chargé de son application et peut exercer tous les pouvoirs attribués par le présent titre, à l'exception des restrictions ou modalités d'exercice prévues au plan ou déterminées par la Régie.

**93.** Un office peut, par règlement, contingenter la production et la mise en marché du produit visé par le plan qu'il applique et, à cette fin, les assujettir aux conditions, restrictions et prohibitions qu'il détermine.

Sans restreindre la portée du premier alinéa, un office peut, par règlement :

. . .

2° exiger que chaque producteur soit titulaire d'un contingent individuel délivré par l'office pour produire ou mettre en marché le produit visé par le plan qu'il applique, fixer le contingent minimum et le contingent maximum dont il peut, lui-même ou en association avec d'autres personnes, être titulaire et déterminer la proportion de ce contingent que chaque producteur doit produire lui-même dans son exploitation;

3° déterminer les conditions d'émission, de maintien ou de renouvellement et les modalités de délivrance d'un contingent individuel;

(4) establish equivalences based on the area under cultivation or operation or the number of animals reared or marketed, for the purpose of fixing the quota of a producer;

(5) determine the manner and conditions applicable to the temporary or permanent reduction of the quota of a producer who produces or markets a larger or smaller quantity of the product marketed under the plan than is permitted by his quota;

(6) impose on any producer who contravenes a by-law made under this section, a penalty based on the volume or value of the product marketed or the area under cultivation or operation, and prescribe the use of this penalty for particular purposes;

. . .

**94.** Where a marketing board makes a by-law under section 93, no person may produce or market the product concerned unless he holds a quota, except in the circumstances and on the conditions determined in the by-law.

*Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2

[TRANSLATION]

**1.** Any person who produces and markets chicken covered by the Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec (R.R.Q., c. M-35, r. 126) shall first be the holder of a quota granted by the Fédération des producteurs de volailles du Québec in accordance with this regulation.

"Quota" (*quota*) means an authorization to produce expressed in square metres that is confirmed by a certificate.

**53.** In every period, every producer shall breed a number of chickens sufficient to meet his individual quota (*contingent individuel*) and shall market the quantity in kilograms provided for in his individual quota.

**54.** A producer's individual quota (*contingent individuel*) represents the maximum quantity of chicken, expressed in kilograms of body weight, that he may produce and market in the course of a period based on his quota (*quota*) and the percentage of use determined by the Fédération.

**90.** Any producer who, after the application of section 71, produces or markets chicken in a quantity exceeding his individual quota in a given period shall, during the

4° établir des équivalences basées sur la superficie cultivée ou exploitée ou le nombre d'animaux élevés ou mis en marché pour déterminer le contingent d'un producteur;

5° déterminer les modalités et les conditions de réduction temporaire ou définitive du contingent d'un producteur qui produit ou met en marché une quantité du produit visé par le plan supérieure ou inférieure à celle permise par son contingent;

6° imposer à tout producteur qui contrevient à un règlement pris en vertu du présent article une pénalité basée sur le volume ou la valeur du produit mis en marché ou la superficie cultivée ou exploitée et prévoir l'utilisation de cette pénalité à des fins particulières;

. . .

**94.** Quand un office prend un règlement conformément à l'article 93, nul ne peut produire ou mettre en marché le produit visé sans détenir de contingent sauf dans les situations et aux conditions prévues par ce règlement.

*Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2

**1.** Toute personne qui produit et met en marché du poulet visé par le Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec (R.R.Q., c. M-35, r. 126) doit préalablement être titulaire d'un quota attribué par la Fédération des producteurs de volailles du Québec conformément aux dispositions du présent règlement.

On entend par « quota », une autorisation de production exprimée en mètres carrés et confirmée par un certificat.

**53.** À chaque période, chaque producteur doit mettre en élevage un nombre suffisant de poulets pour produire son contingent individuel et mettre en marché la quantité de kilogrammes déterminée à son contingent individuel.

**54.** Le contingent individuel d'un producteur représente la quantité maximum de poulets, exprimée en kilogrammes de poids vif, qu'il peut produire et mettre en marché au cours d'une période en fonction de son quota et du pourcentage d'utilisation déterminé par la Fédération.

**90.** Tout producteur qui, après application de l'article 71, produit ou met en marché des poulets en quantités supérieures à son contingent individuel dans une période

sixth period following the one in which his overproduction occurred, reduce his production and marketing by a quantity equivalent to his overproduction.

**92.** Any producer who produces and markets chicken in a quantity exceeding his individual quota as adjusted in accordance with the provisions of Chapter IV shall, in addition to complying with the reduction imposed pursuant to section 90, pay to the Fédération:

(1) $0.35 per kilogram of chicken in body weight for any production up to 3% of his individual quota; and

(2) $0.55 per kilogram of chicken in body weight for any portion of his production exceeding 3% of his individual quota.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitor for the appellant: Louis H. Lacroix, Berthierville, Quebec.*

*Solicitor for the respondent the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Sainte-Foy.*

*Solicitors for the respondent Fédération des producteurs de volailles du Québec: Tremblay, Brosseau, Fleury, Savoie, Montréal.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitors for the intervener the Chicken Farmers of Canada: Johnston & Buchan, Ottawa.*

déterminée doit réduire sa production et ses mises en marché d'une quantité équivalente à sa surproduction durant la sixième période suivant celle où il a surproduit.

**92.** Tout producteur qui produit et met en marché des poulets en quantité supérieure à son contingent individuel tel qu'ajusté selon les dispositions du chapitre IV doit, en plus de subir la réduction imposée en vertu de l'article 90, verser à la Fédération :

1° 0,35 $ par kilogramme de poulet en poids vif sur toute production effectuée jusqu'à 3 % de son contingent individuel;

2° 0,55 $ par kilogramme de poulet en poids vif sur toute la production excédant 3 % de son contingent individuel.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureur de l'appelant : Louis H. Lacroix, Berthierville, Québec.*

*Procureur de l'intimé le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Sainte-Foy.*

*Procureurs de l'intimée la Fédération des producteurs de volailles du Québec : Tremblay, Brosseau, Fleury, Savoie, Montréal.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenant les Producteurs de poulet du Canada : Johnston & Buchan, Ottawa.*

# Onglet 69

**Philip Furtney, Scott Furtney, Diane Roy, Hugh Chamney and Diamond Bingo Inc. (62394)** *Appellants*

*v.*

**Her Majesty The Queen** *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the Attorney General of Quebec, the Attorney General for Alberta, the Attorney General for Saskatchewan and the Attorney General of Newfoundland** *Interveners*

INDEXED AS: R. *v.* FURTNEY

File No.: 21759.

1991: June 20; 1991: September 26.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory, McLachlin, Stevenson and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law — Delegation — Criminal law – Lotteries — Criminal Code prohibiting lotteries except those conducted in accordance with terms and conditions of licence issued by Lieutenant Governor in Council of province — Whether lottery provisions in Code improperly delegating criminal law power — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 207(1)(b), (2), (3).*

*Constitutional law — Colourability — Criminal law – Lotteries — Criminal Code prohibiting lotteries except those conducted in accordance with terms and conditions of licence issued by Lieutenant Governor in Council of province — Whether lottery provisions in Code create invalid discretionary regulatory regime — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 207(1)(b), (2), (3).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Right not to be found guilty unless act or omission constituted offence in law — Criminal Code prohibiting lotteries except those in accordance with terms and conditions of licence issued by Lieutenant Governor in Council of province — Terms and conditions of licence not pub-*

**Philip Furtney, Scott Furtney, Diane Roy, Hugh Chamney et Diamond Bingo Inc. (62394)** *Appelants*

*c.*

**Sa Majesté la Reine** *Intimée*

et

**Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général de Terre-Neuve** *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: R. *c.* FURTNEY

N° du greffe: 21759.

1991: 20 juin; 1991: 26 septembre.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory, McLachlin, Stevenson et Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit constitutionnel — Délégation — Droit criminel – Loteries — Loteries interdites par le Code criminel sauf celles tenues conformément aux modalités d'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province — Les dispositions du Code relatives aux loteries constituent-elles une délégation irrégulière d'un pouvoir en matière de droit criminel? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 207(1)b), (2), (3).*

*Droit constitutionnel — Législation déguisée — Droit criminel – Loteries — Loteries interdites par le Code criminel sauf celles tenues conformément aux modalités d'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province — Les dispositions du Code relatives aux loteries créent-elles un régime de réglementation discrétionnaire invalide? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 207(1)b), (2), (3).*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droit de ne pas être reconnu coupable si un acte ou une omission ne constitue pas une infraction en droit — Loteries interdites par le Code criminel sauf celles tenues conformément aux modalités d'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province — Moda-*

*lished in official gazette — Accused convicted of counselling conduct of lottery in manner not authorized by terms and conditions of licence — Whether non-publication of terms and conditions infringes s. 11(g) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 207.*

*Criminal law — Lotteries — Criminal Code prohibiting lotteries except those conducted in accordance with terms and conditions of licence issued by Lieutenant Governor in Council of province — Accused convicted of counselling conduct of lottery in manner not authorized by terms and conditions of licence — Whether non-publication of terms and conditions of licence in official gazette bar to conviction — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 207 — Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22, ss. 2(1), 11(2).*

The appellants were charged with counselling bingo licensees to violate the terms and conditions of their licences, contrary to ss. 22 and 207(3) of the *Criminal Code*. The provincial terms and conditions for bingo lotteries are set out in provincial orders-in-council, regulations or directions which, while not published in the Canada or Ontario Gazettes, are provided to each licensee when the licence is issued. The appellants were acquitted in the Provincial Court on the ground that ss. 207(1)(*b*) and 207(2) of the *Code* were *ultra vires* Parliament as an improper delegation of criminal law. The impugned sections contemplate the development of a defined licensing lottery scheme with licences to be issued by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council. That scheme may be established by provincial legislation. Ontario has no legislative lottery scheme. The summary conviction appeal court allowed the Crown's appeal, set aside the acquittals and ordered a new trial. The appellants' appeal to the Court of Appeal was dismissed. This appeal is to determine (1) whether ss. 207(1)(*b*), 207(2) or 207(3) of the *Code* are *ultra vires* Parliament as improper delegation to a provincial body of a matter within the exclusive competence of the federal government; (2) whether ss. 207(1)(*b*), 207(2) and 207(3) create a discretionary administrative regulatory regime to govern lotteries; and (3) whether the non-publication of the terms and conditions imposed under ss. 207(1)(*b*) and 207(2) infringes

*lités de la licence non publiées dans la gazette officielle — Accusés reconnus coupables d'avoir conseillé de tenir une loterie d'une manière non permise par les modalités de la licence — La non-publication des modalités contrevient-elle à l'art. 11g) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 207.*

*Droit criminel — Loteries — Loteries interdites par le Code criminel sauf celles tenues conformément aux modalités d'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province — Accusés reconnus coupables d'avoir conseillé de tenir une loterie d'une manière non permise par les modalités de la licence — La non-publication des modalités dans la gazette officielle empêche-t-elle toute déclaration de culpabilité? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 207 — Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 2(1), 11(2).*

Les appelants ont été accusés d'avoir conseillé à des titulaires de licences de bingo de ne pas respecter les conditions de leurs licences, contrairement à l'art. 22 et au par. 207(3) du *Code criminel*. Les conditions provinciales de ces jeux de bingo sont énoncées dans des décrets, directives ou règlements provinciaux et, bien qu'elles ne soient pas publiées dans la gazette officielle du Canada ou celle de l'Ontario, elles sont fournies à chaque titulaire au moment de la délivrance de la licence. Les appelants ont été acquittés en Cour provinciale pour le motif que l'al. 207(1)*b*) et le par. 207(2) du *Code* excédaient la compétence du Parlement étant donné que ces dispositions constituaient une délégation irrégulière de pouvoir en matière de droit criminel. Les dispositions contestées envisagent l'établissement d'un régime d'autorisation de loterie défini comportant des licences à délivrer par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par la personne ou l'autorité qu'il désigne. Ce régime peut être établi au moyen d'une loi provinciale. L'Ontario n'a pas de régime législatif en matière de loteries. La cour d'appel des poursuites sommaires a accueilli l'appel interjeté par le ministère public, annulé les acquittements et ordonné la tenue d'un nouveau procès. L'appel interjeté par les appelants devant la Cour d'appel a été rejeté. Le présent pourvoi vise à déterminer (1) si l'al. 207(1)*b*) ou les par. 207(2) ou 207(3) du *Code* excèdent la compétence du Parlement à titre de délégation irrégulière à un organisme provincial d'une matière relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral; (2) si l'al. 207(1)*b*) ou les par. 207(2) ou 207(3) créent un régime d'administration et de réglementation discrétionnaire applicable aux loteries; et (3) si la non-publication des modalités prescrites en vertu de l'al. 207(1)*b*) et du par. 207(2) porte atteinte aux droits

the rights guaranteed under s. 11(*g*) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

*Held*: The appeal should be dismissed.

While Parliament cannot delegate its legislative authority to a provincial legislature, there is no prohibition against delegating such authority to any other body. Parliament may also incorporate provincial legislation by reference or limit the reach of its legislation by a condition, namely the existence of provincial legislation. That is not a delegation. In the exercise of its powers, Parliament is free to define the area in which it chooses to act and, in so doing, may leave other areas open to valid provincial legislation. If a province legislates in respect of an open area, it is not doing so as a delegate, but in the exercise of its powers under s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. The regulation of gaming activities has a clear provincial aspect under s. 92 subject to Parliamentary paramountcy in the case of a clash between federal and provincial legislation.

The Lieutenant Governor in Council has capacity or status to receive a delegated power. He is not subject to any constitutional prohibition against the acceptance of delegated authority. While in some instances a delegation to the Lieutenant Governor would be tantamount to a delegation to a legislature, that question need not be resolved here because the essential elements of the federal lottery scheme are spelled out in the *Code* and the Lieutenant Governor only made administrative decisions relating to matters of essentially provincial concern. These decisions fall within the ambit of *Re Peralta and The Queen* (1985), 49 O.R. (2d) 705.

Sections 207(1)(*b*) and 207(2) of the *Code* do not fall within the constitutional prohibition of inter-delegation of legislative powers. Section 207(1)(*b*) does not impose any right or duty on a provincial legislature. It gives authority to the Lieutenant Governor in Council or a person or authority specified by him. Section 207(2) similarly does not impose any right or duty on a provincial legislature, with the exception of the last phrase, which provides that a licence issued by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council may contain such relevant terms and conditions as "any law enacted by the legislature of that province may prescribe". This provision should not be read as a delegation of legislative authority by Parliament but as incorporating by reference provincial legislation authorizing the Lieutenant Governor in Council to issue licences

garantis à l'al. 11*g*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

*Arrêt*: Le pourvoi est rejeté.

Bien que le Parlement ne puisse déléguer son pouvoir législatif à une législature provinciale, il n'est pas interdit de déléguer ce pouvoir à un autre organisme. Le Parlement peut également incorporer une loi provinciale par renvoi ou limiter la portée de sa loi au moyen d'une condition, à savoir l'existence d'une loi provinciale. Il n'y a pas là délégation. Dans l'exercice de ses pouvoirs, le Parlement est libre de définir le domaine dans lequel il choisit d'agir et, ce faisant, il peut permettre que d'autres aspects soient régis par une loi provinciale valide. Si une province légifère dans un domaine où elle est autorisée à le faire, elle le fait non pas à titre de délégataire, mais dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La réglementation des activités de jeu a un aspect provincial manifeste en vertu de l'art. 92, sous réserve de la compétence prépondérante du Parlement en cas de conflit entre la loi fédérale et la loi provinciale.

Le lieutenant-gouverneur en conseil a la capacité ou le statut requis pour recevoir un pouvoir délégué. La Constitution ne lui interdit nullement d'accepter un pouvoir délégué. Bien que, dans certains cas, une délégation en faveur du lieutenant-gouverneur équivaille à une délégation en faveur d'une législature, il n'est pas nécessaire de résoudre cette question en l'espèce puisque les éléments essentiels du régime fédéral de loterie sont énoncés dans le *Code* et que le lieutenant-gouverneur n'a fait que prendre des décisions administratives concernant des matières d'intérêt essentiellement provincial. L'arrêt *Re Peralta and The Queen* (1985), 49 O.R. (2d) 705 s'applique à ces décisions.

L'alinéa 207(1)*b*) et le par. 207(2) du *Code* ne sont pas visés par l'interdiction faite par la Constitution de déléguer des pouvoirs législatifs. L'alinéa 207(1)*b*) ne confère aucun droit ni n'impose aucune obligation à une législature provinciale. Il confère un pouvoir au lieutenant-gouverneur en conseil ou encore à la personne ou à l'autorité que ce dernier désigne. De même, le par. 207(2) ne confère aucun droit ni n'impose aucune obligation à une législature provinciale, sauf la partie qui prévoit qu'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par la personne ou l'autorité qu'il désigne peut être assortie des conditions pertinentes qu'«une loi provinciale peut fixer». Cette disposition doit s'interpréter non pas comme une délégation d'un pouvoir législatif par le Parlement, mais comme incorporant par renvoi une loi provinciale qui autorise le

containing relevant terms and conditions or as excluding from the reach of the criminal law prohibition lotteries licensed under provincial law so long as that licensing is by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council.

Sections 207(1)(*b*), 207(2) and 207(3) do not create a discretionary administrative regulatory regime to govern lotteries. Parliament did not attempt to use its criminal law power as a colourable means of regulating matters within provincial jurisdiction. The decriminalization of lotteries licensed under prescribed conditions constitutes a definition of the crime, defining the reach of the offence. This is a constitutionally permissive exercise of the criminal law power, reducing the area subject to criminal law prohibition where certain conditions exist.

The non-publication of the terms and conditions of the lottery licences did not infringe s. 11(*g*) of the *Charter*. The section is directed toward the need that impugned conduct be criminal at the time of its commission and has nothing to do with the question of how the law is to be made known. However, assuming that s. 11(*g*) embraces some concept of availability, the most that can be said is that the law should be ascertainable by those affected by it. Since the terms and conditions are furnished to every licensee, this requirement has been met.

The non-publication of the terms and conditions under which the licences were issued is not a bar to a conviction. While there is an order-in-council, not published as a statutory instrument, setting out some terms and conditions, the offence charged relates to the terms and conditions of specified licences and involves an allegation that those terms and conditions are an express provision of the licences, a matter to be proven, rather than an allegation that the terms and conditions are imposed by law. The terms and conditions of individual licences are not within the definition of "statutory instruments" in the federal *Statutory Instruments Act*.

**Cases Cited**

**Applied:** *Re Peralta and The Queen* (1985), 49 O.R. (2d) 705 (C.A.), aff'd [1988] 2 S.C.R. 1045; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569; **distinguished:** *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31; *Johnson*

lieutenant-gouverneur en conseil à délivrer des licences contenant des conditions pertinentes ou qui soustrait à l'interdiction faite par le droit criminel les loteries autorisées en vertu d'une loi provinciale pourvu que les licences les autorisant soient délivrées par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par la personne ou l'autorité qu'il désigne.

L'alinéa 207(1)*b*) et les par. 207(2) et 207(3) ne créent pas un régime d'administration et de réglementation discrétionnaire applicable aux loteries. Le Parlement n'a pas tenté de se servir de son pouvoir en matière de droit criminel comme moyen déguisé de réglementer des matières relevant de la compétence des provinces. La décriminalisation des loteries exploitées en vertu de licences assorties de certaines conditions précises constitue une définition de l'acte criminel, qui fixe la portée de l'infraction. C'est un exercice constitutionnellement acceptable du pouvoir en matière de droit criminel, qui réduit le champ de l'interdiction du droit criminel lorsqu'il existe certaines conditions.

La non-publication des modalités des licences de loterie ne contrevient pas à l'al. 11*g*) de la *Charte*. Cet alinéa exige que la conduite reprochée soit de nature criminelle au moment où elle est adoptée et il n'a rien à voir avec la question de savoir comment la loi doit être publicisée. Toutefois, en admettant que l'al. 11*g*) comprend une certaine notion d'accessibilité, la loi doit pouvoir, tout au plus, être vérifiée par ceux qu'elle touche. Vu que les conditions sont fournies à chaque titulaire d'une licence, il a été satisfait à cette exigence.

La publication des conditions auxquelles les licences ont été délivrées n'est pas essentielle à toute culpabilité. Bien qu'il y ait un décret, non publié en tant que texte réglementaire, qui énonce certaines conditions, l'infraction reprochée a trait aux conditions de licences spécifiées et comporte une allégation que ces conditions constituent une disposition expresse des licences, ce qui est matière de preuve, plutôt qu'une allégation que les conditions sont prescrites par la loi. Les conditions des licences particulières ne sont pas visées par la définition de «textes réglementaires» contenue dans la *Loi sur les textes réglementaires* fédérale.

**Jurisprudence**

**Arrêts appliqués:** *Re Peralta and The Queen* (1985), 49 O.R. (2d) 705 (C.A.), conf. [1988] 2 R.C.S. 1045; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569; **distinction d'avec les arrêts:** *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*,

*v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127; **referred to:** *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384; *Reference as to the Validity of the Regulations in Relation to Chemicals*, [1943] S.C.R. 1; *R. v. Wilson* (1980), 119 D.L.R. (3d) 558; *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *Re Board of Commerce Act*, [1922] 1 A.C. 191; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 1 S.C.R. 922.

**Statutes and Regulations Cited**

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7, 11(*g*), 15.
*Constitution Act, 1867*, ss. 92(7), (9), (13).
*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 22 [rep. & sub. 1985, c. 19, s. 7], 190 [am. 1974-75-76, c. 93, s. 12; am. 1985, c. 19, s. 31; rep. & sub. *idem*, c. 52, s. 3].
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 207 [am. c. 27 (1st Supp.), s. 31; rep. & sub. c. 52 (1st Supp.), s. 3].
*Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22, ss. 2(1) "regulation", 11(2).

**Authors Cited**

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.
Dreidger, Elmer A. "The Interaction of Federal and Provincial Laws" (1976), 54 *Can. Bar Rev.* 695.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1989), 52 C.C.C. (3d) 467, 73 C.R. (3d) 242, affirming the judgment of a summary conviction appeal court (1988), 44 C.C.C. (3d) 261, 66 C.R. (3d) 121, ordering a new trial on charges of counselling the conduct of a lottery in a manner not authorized by s. 190 of the *Criminal Code*. Appeal dismissed.

*Peter E. Harvey*, *Trevor Whiffen* and *John O'Kane*, for the appellants.

*Scott C. Hutchison*, for the respondent.

[1951] R.C.S. 31; *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127; **arrêts mentionnés:** *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384; *Reference as to the Validity of the Regulations in Relation to Chemicals*, [1943] R.C.S. 1; *R. v. Wilson* (1980), 119 D.L.R. (3d) 558; *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *Re Board of Commerce Act*, [1922] 1 A.C. 191; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; *Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922.

**Lois et règlements cités**

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7, 11*g*), 15.
*Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34, art. 22 [abr. & rempl. 1985, ch. 19, art. 7], 190 [mod. 1974-75-76, ch. 93, art. 12; mod. 1985, ch. 19, art. 31; abr. & rempl. *idem*, ch. 52, art. 3].
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 207 [mod. ch. 27 (1er suppl.), art. 31; abr. & rempl. ch. 52 (1er suppl.), art. 3].
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(7), (9), (13).
*Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 2(1) «règlement», 11(2).

**Doctrine citée**

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.
Dreidger, Elmer A. «The Interaction of Federal and Provincial Laws» (1976), 54 *R. du B. can.* 695.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1989), 52 C.C.C. (3d) 467, 73 C.R. (3d) 242, qui a confirmé la décision d'une cour d'appel des poursuites sommaires (1988), 44 C.C.C. (3d) 261, 66 C.R. (3d) 121, qui avait ordonné la tenue d'un nouveau procès relativement à des accusations d'avoir conseillé de tenir une loterie d'une manière non permise par l'art. 190 du *Code criminel*. Pourvoi rejeté.

*Peter E. Harvey*, *Trevor Whiffen* et *John O'Kane*, pour les appelants.

*Scott C. Hutchison*, pour l'intimée.

*I. G. Whitehall, Q.C.*, and *Kimberly Prost*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Gilles Laporte* and *Monique Rousseau*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Peter V. Teasdale*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

*P. Mitch McAdam*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*B. Gale Welsh*, for the intervener the Attorney General of Newfoundland.

The judgment of the Court was delivered by

STEVENSON J.—The appellants appeal, by leave of this Court, a decision of the Ontario Court of Appeal, affirming the decision of a summary conviction appeal court directing a new trial on charges that the appellants counselled the violation of terms and conditions of licences relating to bingo lotteries.

The issues before us relate to the constitutionality of the provisions of the *Criminal Code* permitting certain licensed gambling and whether the non-publication of the conditions under which the licences were issued is a bar to conviction.

Facts

The appellants were charged in an information that, on five occasions, they counselled licensees of bingo lottery schemes to violate the terms and conditions of their licences relating to bingo lotteries, contrary to s. 190(3) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34 (now s. 207(3)). In particular, they were accused of counselling the breaking of the so-called 15%-20% rule (a maximum of 15% of the revenues can go to management costs and a minimum of 20% of the revenues must go to the charity). The terms and conditions for such lotteries are set out in Order-in-Council 2797/82 and other rules, regulations and

*I. G. Whitehall, c.r.*, et *Kimberly Prost*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Gilles Laporte* et *Monique Rousseau*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Peter V. Teasdale*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*P. Mitch McAdam*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*B. Gale Welsh*, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE STEVENSON — Les appelants se pourvoient, avec l'autorisation de notre Cour, contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui a confirmé la décision d'une cour d'appel des poursuites sommaires d'ordonner la tenue d'un nouveau procès relativement à des accusations selon lesquelles les appelants auraient conseillé à d'autres personnes de ne pas respecter les conditions de licences relatives au jeu de bingo.

Les points en litige devant nous ont trait à la constitutionnalité des dispositions du *Code criminel* autorisant certains jeux en vertu d'une licence et à la question de savoir si la publication des conditions auxquelles les licences ont été délivrées est essentielle à toute culpabilité.

Les faits

Les appelants ont été accusés, selon une dénonciation, d'avoir conseillé, à cinq reprises, à des titulaires de licences de bingo de ne pas respecter les conditions de leurs licences relatives au jeu de bingo, contrairement au par. 190(3) du *Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34 (maintenant le par. 207(3)). Ils ont été accusés tout particulièrement d'avoir conseillé d'enfreindre la règle dite des 15 et 20 pour 100 (attribution d'un maximum de 15 pour 100 des revenus aux frais de gestion et d'un minimum de 20 pour 100 de ces mêmes revenus aux œuvres de charité). Les conditions de ces loteries sont énoncées dans le décret

directions issued by the Ministry of Consumer and Commercial Relations of Ontario. The allegation was that the substantive offence of breaching the terms and conditions of the licences was an offence under s. 190(3) of the *Code* and that, therefore, s. 22 applied (counselling an offence).

The appellants challenged the provisions of ss. 190(1)(*b*) and 190(2) (now ss. 207(1)(*b*) and 207(2)). They submitted that Parliament exceeded its powers of delegation in permitting exemptions from criminality for charitable or religious organizations operating a lottery pursuant to a licence issued by the Lieutenant Governor in Council of a province. They further argued that, even if there were a proper delegation of power to the provincial authority, Order-in-Council 2797/82 was not passed in accordance with provincial legislation and that the order, together with the other rules and directions, were not published and, therefore, did not create an offence known to law. Finally, they contended that the legislative scheme set out in ss. 190(1)(*b*) and 190(2) violated s. 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by reason of the unequal effect of those provisions throughout the country. The trial judge, finding that the provisions of the *Code* purporting to delegate power to the Lieutenant Governor in Council were *ultra vires* Parliament as an improper delegation of criminal law, dismissed the charges against the appellants.

The Crown appealed the summary conviction acquittals to the Supreme Court of Ontario (Weekly Court). Campbell J., allowing the appeal, set aside the acquittals and ordered a new trial for the appellants: (1988), 44 C.C.C. (3d) 261, 66 C.R. (3d) 121.

The appellants' appeal to the Court of Appeal for Ontario was dismissed: (1989), 52 C.C.C. (3d) 467, 73 C.R. (3d) 242.

n° 2797/82 et d'autres règles, directives et règlements établis par le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario. On a allégué que l'infraction matérielle du non-respect des conditions des licences était une infraction visée au par. 190(3) du *Code* et que, par conséquent, l'art. 22 s'appliquait (conseiller à une autre personne de commettre une infraction).

Les appelants ont contesté les dispositions de l'al. 190(1)*b*) et du par. 190(2) (maintenant l'al. 207(1)*b*) et le par. 207(2)). Ils ont soutenu que le Parlement outrepassait son pouvoir de délégation en autorisant des exemptions de l'application du droit criminel dans le cas des organismes de charité ou des organismes religieux qui exploitent une loterie conformément à une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province. Ils ont en outre fait valoir que, même s'il y avait une délégation régulière de pouvoir aux autorités provinciales, le décret 2797/82 n'a pas été adopté conformément à la loi provinciale et que le décret ainsi que les autres règles et directives ne créent pas d'infraction reconnue en droit du fait qu'ils n'ont pas été publiés. Ils ont enfin prétendu que le régime législatif énoncé à l'al. 190(1)*b*) et au par. 190(2) violait l'art. 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour le motif que ces dispositions n'avaient pas le même effet partout au Canada. Après avoir conclu que les dispositions du *Code* censées déléguer un pouvoir au lieutenant-gouverneur en conseil excédaient la compétence du Parlement parce qu'elles constituaient une délégation irrégulière de pouvoir en matière de droit criminel, le juge du procès a rejeté les accusations portées contre les appelants.

Le ministère public a interjeté appel devant la Cour suprême de l'Ontario (cour des sessions hebdomadaires) contre les acquittements prononcés à l'égard des poursuites sommaires. Le juge Campbell, qui a accueilli l'appel, a annulé les acquittements et ordonné la tenue d'un nouveau procès pour les appelants: (1988), 44 C.C.C. (3d) 261, 66 C.R. (3d) 121.

L'appel interjeté par les appelants devant la Cour d'appel de l'Ontario a été rejeté: (1989), 52 C.C.C. (3d) 467, 73 C.R. (3d) 242.

Judgments

*Provincial Court of Ontario*

The trial judge observed that:

The problem of inter-delegation in the case at bar has to do with a direct delegation of what the provincial prosecutor argues are administrative powers only, that is a delegation from the Criminal Code which is strictly within the competence of Parliament to an administrative body totally under the control of the Provincial cabinet. The defence argues that this is an indirect conferring of legislative power to the Province in the absence of any provincial legislation.

Noting that criminal law must be construed strictly, he queried whether a breach of one of the regulations or directives of the Provincial Lotteries Branch constituted an offence to bring into play the full force of the criminal law. He stated that:

One must assume that the reason for non-publication [of the order, regulations and directives] was the perception by the Provincial Government that the Order-in-Council and other policy directives were simply administrative, which of course is the Crown's position. This places the Province in a dilemma. The sanctions are strictly under the Criminal Code, yet it is sought to impose criminal sanctions pursuant to a perceived administrative act of a provincial authority.

I must come to the conclusion that the Order-in-Council and other directives of the Provincial authority under which the present charges are laid are in essence legislative in that they purport to create offences punishable under the Criminal Code and as such are not offences known to law.

With some reluctance, I must find that the provisions of Section 190(1)(b) and 190(2) of the Criminal Code purporting to delegate power to the Lieutenant Governor in Council of a province with respect to the conduct and management of lotteries as therein set out are ultra vires Parliament as an improper delegation of criminal law.

Les jugements

*La Cour provinciale de l'Ontario*

Le juge du procès a fait remarquer que:

[TRADUCTION] Le problème de délégation en l'espèce a trait à une délégation directe de ce qui, selon le procureur provincial, constitue des pouvoirs administratifs seulement, c'est-à-dire une délégation à partir du Code criminel qui relève strictement de la compétence du Parlement à un organisme administratif qui relève entièrement du cabinet provincial. La défense soutient que cela a pour effet de conférer indirectement un pouvoir législatif à la province en l'absence de toute loi provinciale.

Constatant que le droit criminel doit être interprété de façon stricte, il s'est demandé si le manquement à l'un des règlements ou directives de la Direction générale des loteries provinciales constituait une infraction donnant lieu à pleine application du droit criminel. Il a déclaré que:

[TRADUCTION] Il faut présumer que la non-publication [du décret, du règlement et des directives] s'expliquait par le fait que le gouvernement provincial considérait que le décret et les autres directives étaient de nature purement administrative, ce qui naturellement est la thèse du ministère public. Cela place la province dans un dilemme. Les peines sont formellement prescrites par le Code criminel, et pourtant on tente de faire infliger des peines criminelles en vertu de ce qui est perçu comme un acte administratif de la part d'autorités provinciales.

Je dois en arriver à la conclusion que le décret et les autres directives des autorités provinciales en vertu desquels les présentes accusations ont été portées sont des mesures essentiellement législatives en ce qu'elles sont censées créer des infractions punissables en vertu du Code criminel et ne constituent pas, comme telles, des infractions reconnues en droit.

Je dois conclure, avec un certain regret, que les dispositions de l'alinéa 190(1)b) et du paragraphe 190(2) du Code criminel qui sont censées déléguer un pouvoir au lieutenant-gouverneur en conseil d'une province relativement à la mise sur pied et à l'exploitation de loteries, de la manière qui y est prévue, excèdent la compétence du Parlement pour le motif qu'elles constituent une délégation irrégulière de pouvoir en matière de droit criminel.

The trial judge found it unnecessary to deal with the argument under s. 15 of the *Charter*.

*Supreme Court of Ontario (Weekly Court)*

The summary conviction appeal judge noted that the charge against the appellants was not that they had violated the conditions of a licence but rather that they had counselled a lottery which was not authorized by or pursuant to s. 190 of the *Criminal Code*.

The summary conviction appeal judge observed that the Ontario Court of Appeal in *Re Peralta and The Queen* (1985), 49 O.R. (2d) 705, upheld the delegation in the federal Fisheries Regulations of the power to a provincial minister to issue fishing licences and to impose terms and conditions. In that case, the Court held that the effect of the federal regulations was to set general policy and that, in setting individual fishing quotas within those policy guidelines, the provincial minister was acting in a manner consistent with the regulations. In the opinion of Campbell J., that is exactly what was done in the present case. In decriminalizing and, in fact legalizing, certain forms of gambling in s. 190, Parliament was creating a regulated industry. It set the general guidelines for the regulated industry and left it to the provinces to provide the details of the scheme of regulation. The trial judge, in his view, erred in law in distinguishing *Re Peralta*. *Re Peralta* was affirmed by this Court, [1988] 2 S.C.R. 1045 (*sub nom. Peralta v. Ontario*), "substantially for the reasons given by MacKinnon A.C.J.O.".

Campbell J. did not agree with the appellants' contention that the charges did not disclose an offence known to law. He observed that neither the order-in-council nor the terms and conditions of the licence are regulations or statutory instruments and that there is no requirement that they be "gazetted". In his view, s. 11(*g*) of the *Charter* has nothing to do with publication of laws or statutory instruments. It provides that no one should be convicted of an offence unless

Le juge du procès a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner l'argument fondé sur l'art. 15 de la *Charte*.

*La Cour suprême de l'Ontario (cour des sessions hebdomadaires)*

Le juge d'appel des poursuites sommaires a souligné que les appelants étaient accusés non pas d'avoir violé les conditions d'une licence, mais plutôt d'avoir conseillé de tenir une loterie qui n'était pas autorisée par l'art. 190 du *Code criminel* ou conformément à cet article.

Le juge d'appel des poursuites sommaires a fait remarquer que, dans *Re Peralta and The Queen* (1985), 49 O.R. (2d) 705, la Cour d'appel de l'Ontario a maintenu la délégation, prévue en faveur du ministre d'une province dans le règlement fédéral sur les pêcheries, du pouvoir de délivrer des licences de pêche et de les assortir de conditions. Dans cette affaire, la cour a statué que le règlement fédéral avait pour effet d'établir une politique générale et qu'en fixant des limites de prises par personne dans le cadre de ces lignes directrices, le ministre provincial agissait d'une manière compatible avec le règlement. De l'avis du juge Campbell, c'est exactement ce qui s'est produit en l'espèce. En décriminalisant et, de fait en légalisant, certaines formes de jeu à l'art. 190, le Parlement a créé une industrie réglementée. Il a établi des lignes directrices générales relativement à l'industrie réglementée et a laissé aux provinces le soin de prescrire les détails du régime de réglementation. Le juge du procès, à son avis, a commis une erreur de droit en faisant une distinction d'avec l'arrêt *Re Peralta*. Ce dernier arrêt a été confirmé par notre Cour, [1988] 2 R.C.S. 1045 (*sub. nom. Peralta c. Ontario*), «essentiellement pour les motifs donnés par le juge en chef adjoint de l'Ontario MacKinnon».

Le juge Campbell n'a pas accepté l'argument des appelants selon lequel les accusations portées ne révélaient pas l'existence d'une infraction reconnue en droit. Il a fait remarquer que ni le décret ni les conditions de la licence ne constituent des règlements ou des textes réglementaires et qu'il n'est pas nécessaire qu'ils soient «publiés dans le journal officiel». Selon lui, l'al. 11*g*) de la *Charte* n'a rien à voir avec la publication des lois ou des textes réglementaires. Il

the law is actually in force at the time of the offence but does not speak of the manner in which the law is to be made known. He added that, if there is a constitutional requirement in s. 11(*g*) or s. 7 that the content of criminal sanctions should be accessible to the general public, the requirement has been met as the licensing conditions are provided to each licensee when the licence is issued.

In the opinion of the summary appeal judge, the impugned provisions do not offend s. 15 of the *Charter*.

*Court of Appeal*

The Court of Appeal was of the view that the essential elements of the offence are found not in the terms and conditions of the licences but, rather, in the wording of s. 207(3) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46 (formerly s. 190(3)). In other words, it was incumbent upon the Crown to establish that the appellants counselled the licensees, for the purpose of a lottery scheme, to do something not authorized by a provision of s. 207 in connection with the conduct, management or operation of the lottery scheme.

The Court of Appeal rejected the argument that s. 207 and the scheme created by it are unconstitutional because they contravene the equality provisions of s. 15 of the *Charter*. In its opinion, the authoritative analyses of the Supreme Court of Canada in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296, and *Reference Re Workers' Compensation Act, 1983 (Nfld.)*, [1989] 1 S.C.R. 922, have made it clear that no equality rights of the appellants have been infringed in the present case and that s. 15 of the *Charter* therefore has no application.

The Court of Appeal was not persuaded that s. 207 of the *Code* and the scheme created by it amount to a delegation by Parliament of the exercise of the criminal law power to provincial authorities. It agreed with the summary appeal judge that the trial judge erred in distinguishing *Re Peralta* and that the reasoning of

prévoit que nul ne devrait être déclaré coupable d'une infraction à moins que la loi ne soit vraiment en vigueur au moment de la perpétration de l'infraction, mais il ne mentionne pas comment la loi doit être publicisée. Il a ajouté que, si l'al. 11*g*) ou l'art. 7 contient une obligation constitutionnelle de rendre accessible au grand public la teneur des peines criminelles, on a satisfait à cette obligation car les conditions d'autorisation sont fournies à chaque titulaire au moment de la délivrance de la licence.

D'après le juge d'appel des poursuites sommaires, les dispositions contestées ne vont pas à l'encontre de l'art. 15 de la *Charte*.

*La Cour d'appel*

La Cour d'appel était d'avis que les éléments essentiels de l'infraction ne se trouvent pas dans les conditions des licences mais plutôt dans le texte du par. 207(3) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46 (auparavant le par. 190(3)). En d'autres mots, il incombait au ministère public de prouver que les appelants ont conseillé aux titulaires des licences, aux fins d'une loterie, de faire quelque chose qui n'était pas permis par une disposition de l'art. 207 relativement à la mise sur pied, à la gestion ou à l'exploitation de cette loterie.

La Cour d'appel a rejeté l'argument selon lequel l'art. 207 et le régime créé par celui-ci sont inconstitutionnels pour le motif qu'ils vont à l'encontre des dispositions de l'art. 15 de la *Charte* relatives à l'égalité. À son avis, les analyses faisant autorité auxquelles s'est livrée la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296, et *Renvoi relatif à la Workers' Compensation Act, 1983 (T.-N.)*, [1989] 1 R.C.S. 922, ont fait ressortir clairement qu'il n'y a pas eu violation des droits à l'égalité des appelants en l'espèce et que l'art. 15 de la *Charte* ne s'applique donc pas.

La Cour d'appel n'était pas convaincue que l'art. 207 du *Code* et le régime créé par celui-ci équivalent à une délégation du Parlement aux autorités provinciales de l'exercice de son pouvoir en matière de droit criminel. Elle était d'accord avec le juge d'appel des poursuites sommaires pour dire que le

the Court of Appeal in that case dictated the result in the present case.

The court rejected, as well, the appellants' submission that the information disclosed no offence known to law. That argument depended upon their submission that the terms and conditions of the bingo licences are the essential elements of the substantive offence, a submission which was rejected by the court. In the court's view, it was impossible to obtain a bingo licence without becoming aware of its terms and conditions.

Relevant Legislation Provisions

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*

**11.** Any person charged with an offence has the right

. . .

(*g*) not to be found guilty on account of any act or omission unless, at the time of the act or omission, it constituted an offence under Canadian or international law or was criminal according to the general principles of law recognized by the community of nations;

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46

**207.** (1) Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful

. . .

(*b*) for a charitable or religious organization, pursuant to a licence issued by the Lieutenant Governor in Council of a province or by such other person or authority in the province as may be specified by the Lieutenant Governor in Council thereof, to conduct and manage a lottery scheme in that province if the proceeds from the lottery scheme are used for a charitable or religious object or purpose;

. . .

(2) Subject to this Act, a licence issued by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council of a province as described in paragraph (1)(*b*), (*c*), (*d*) or (*f*) may contain such terms and conditions relating to the

juge du procès a commis une erreur en faisant une distinction d'avec la décision *Re Peralta* et que le raisonnement suivi par la Cour d'appel dans cette affaire dictait l'issue de la présente affaire.

La cour a rejeté également la prétention des appelants selon laquelle la dénonciation ne révélait aucune infraction reconnue en droit. Cet argument reposait sur leur prétention que les conditions des licences de bingo sont les éléments essentiels de l'infraction matérielle, laquelle prétention a été rejetée par la cour. D'après la cour, il était impossible d'obtenir une licence de bingo sans être mis au courant de ses conditions.

Les dispositions législatives pertinentes

*Charte canadienne des droits et libertés*

**11.** Tout inculpé a le droit:

. . .

*g*) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations;

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46

**207.** (1) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie en matière de jeux et de paris, les règles qui suivent s'appliquent aux personnes et organismes mentionnés ci-après:

. . .

*b*) un organisme de charité ou un organisme religieux peut, en vertu d'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou par la personne ou l'autorité qu'il désigne, mettre sur pied et exploiter une loterie dans la province si le produit de la loterie est utilisé à des fins charitables ou religieuses;

. . .

(2) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, une licence délivrée en vertu de l'un des alinéas (1)*b*), *c*), *d*) ou *f*) par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou par la personne ou l'autorité

conduct, management and operation of or participation in the lottery scheme to which the licence relates as the Lieutenant Governor in Council of that province, the person or authority in the province designated by the Lieutenant Governor in Council thereof or any law enacted by the legislature of that province may prescribe.

(3) Every one who, for the purposes of a lottery scheme, does anything that is not authorized by or pursuant to a provision of this section

(*a*) in the case of the conduct, management or operation of that lottery scheme,

(i) is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years, or

(ii) is guilty of an offence punishable on summary conviction; or

(*b*) in the case of participating in that lottery scheme, is guilty of an offence punishable on summary conviction.

qu'il désigne peut être assortie des conditions que celui-ci, la personne ou l'autorité en question ou une loi provinciale peut fixer à l'égard de la mise sur pied, de l'exploitation ou de la gestion de la loterie autorisée par la licence ou à l'égard de la participation à celle-ci.

(3) Quiconque, dans le cadre d'une loterie, commet un acte non autorisé par une autre disposition du présent article ou en vertu de celle-ci est coupable:

*a*) dans le cas de la mise sur pied, de l'exploitation ou de la gestion de cette loterie:

(i) soit d'un acte criminel et est passible d'un emprisonnement maximal de deux ans,

(ii) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire;

*b*) dans le cas de la participation à cette loterie, d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Issues

The following constitutional questions were stated by Lamer C.J. on September 17, 1990:

1. Do sections 207(1)(*b*), 207(2) and 207(3) of the *Criminal Code* of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, create a discretionary administrative regulatory regime to govern lotteries, and if so, is it thereby *ultra vires* Parliament?

2. Are sections 207(1)(*b*), 207(2) or 207(3) of the *Criminal Code* of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, or any combination thereof, *ultra vires* Parliament as improper delegation to a provincial body of a matter within the exclusive competence of the Federal Government?

3. Does the non-publication of the terms and conditions imposed under ss. 207(1)(*b*) and 207(2) of the *Criminal Code* of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, infringe or deny the rights guaranteed under ss. 7 or 11(*g*) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*? If so, is such non-publication a reasonable limit prescribed by law demonstrably justified in a free and democratic society and thereby saved by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Les questions en litige

Les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées par le juge en chef Lamer le 17 septembre 1990:

1. L'alinéa 207(1)*b*) et les par. 207(2) et (3) du *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, créent-ils un régime d'administration et de réglementation discrétionnaire applicable aux loteries et, dans l'affirmative, excèdent-ils la compétence du Parlement?

2. L'alinéa 207(1)*b*) ou les par. 207(2) ou (3) du *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, ou toute combinaison de ces dispositions, excèdent-ils la compétence du Parlement à titre de délégation irrégulière à un organisme provincial d'une matière relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral?

3. La non-publication des modalités prescrites en vertu de l'al. 207(1)*b*) et du par. 207(2) du *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, porte-t-elle atteinte aux droits garantis à l'art. 7 ou à l'al. 11*g*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*? Dans l'affirmative, pareille non-publication est-elle une limite raisonnable, prescrite par une règle de droit, dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique et qui est, de ce fait, sauvegardée par l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Discussion

The appellants were acquitted at trial as a result of their seeking and obtaining, on an agreed statement of facts, a determination that there was an *ultra vires* delegation of criminal law. As there is a direction that there be a new trial, which I conclude should be affirmed, it is necessary to restrict the discussion to the issues before us as some questions touched upon in argument may properly have to be canvassed at that new trial.

I begin by addressing the second constitutional question as it was that which appears to found the trial judgment. Does the *Code* invalidly delegate to the province the authority to make criminal law?

The sections under consideration contemplate the development of a defined licensing scheme with licences to be issued by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council. That scheme may be established by provincial legislation, but nothing in the sections requires the existence of provincial legislation. If there is provincial legislation then, as I shall explain, there may be no question of delegation. If, however, there is no provincial legislation, provincial authorities may be said to be exercising a delegated power in defining the circumstances giving rise to an exemption from the reach of the criminal law. The Ontario Court of Appeal characterized any delegation as a delegation of administrative powers.

All parties agree that the prohibition of gaming is an exercise of the criminal law power.

The leading authority on what is best described as prohibited inter-delegation is *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31. It establishes that Parliament cannot delegate its legislative authority to a provincial legislature. We must, then, ask whether the impugned provisions of the *Code* delegate legislative authority over

Analyse

Les appelants ont été acquittés à leur procès après avoir demandé et obtenu, sur production d'un exposé conjoint des faits, un jugement selon lequel il y a eu une délégation inconstitutionnelle de pouvoir en matière de droit criminel. Comme il existe une ordonnance enjoignant de tenir un nouveau procès, laquelle, selon moi, devrait être confirmée, il faut limiter l'examen aux questions dont nous sommes saisis, car certaines questions soulevées au cours des plaidoiries peuvent, à juste titre, faire l'objet de débat dans le cadre de ce nouveau procès.

J'aborderai d'abord la deuxième question constitutionnelle, puisque c'est sur elle que paraît reposer le jugement du procès. Est-ce que le *Code* délègue irrégulièrement à la province le pouvoir de légiférer en matière criminelle?

Les dispositions en cause envisagent l'établissement d'un régime d'autorisation défini comportant des licences à délivrer par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par la personne ou l'autorité qu'il désigne. Ce régime peut être établi au moyen d'une loi provinciale, mais rien dans les dispositions en cause n'exige l'existence d'une telle loi provinciale. S'il existe une loi provinciale, il ne peut, comme je vais l'expliquer, être question de délégation. Si, cependant, il n'y a pas de loi provinciale, on peut dire que les autorités provinciales exercent un pouvoir délégué en définissant les circonstances qui donnent naissance à une exemption de l'application du droit criminel. La Cour d'appel de l'Ontario a qualifié toute délégation de délégation de pouvoirs administratifs.

Toutes les parties sont d'accord pour dire que l'interdiction du jeu constitue un exercice de pouvoir en matière de droit criminel.

L'arrêt de principe visant ce qu'on qualifie de délégation interdite est *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31. On y statue que le Parlement ne peut déléguer son pouvoir législatif à une législature provinciale. Nous devons alors nous demander si les dispositions contestées du *Code* délèguent à la législature provinciale

some aspect of the criminal law to the provincial legislature.

On the other hand, if what Parliament does is not characterized as a delegation of a legislative power to a provincial legislature, this authority does not govern.

The issue may be described as one of characterization. The trial judge described the provincial order-in-council and directives governing licensing as actions of "the Provincial authority", and "in essence legislative". The Ontario Court of Appeal characterized it as an administrative delegation. In my view no matter how characterized the scheme is constitutionally unimpeachable.

In *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569, this Court recognized that Parliament may incorporate by reference provincial legislation as it may from time to time exist. That is not a delegation. There, federal legislation gave the provincial transport board authority to license extra-provincial undertakings upon like terms and conditions as if the undertaking were a local one within the province. Cartwright J., for the majority, upholding the legislation said, at p. 575:

> . . . there is here no delegation of law-making power, but rather the adoption by Parliament, in the exercise of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist. . . .

Thus, in the exercise of its powers generally, and the criminal law specifically, Parliament is free to define the area in which it chooses to act and, in so doing, may leave other areas open to valid provincial legislation.

If a province legislates in respect of an open area, it is not doing so as a delegate, but in the exercise of its powers under s. 92 of the *Constitution Act, 1867*. That proposition is discussed in the context of the exercise of the criminal law power in *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497. There the federal

un pouvoir législatif sur un aspect quelconque du droit criminel.

Par ailleurs, si ce que fait le Parlement n'est pas considéré comme une délégation d'un pouvoir législatif à une législature provinciale, cet arrêt ne s'applique pas.

La question en litige peut être décrite comme une question de qualification. Le juge du procès a décrit le décret provincial ainsi que les directives régissant la délivrance de licences comme étant des actes des [TRADUCTION] «autorités provinciales» qui sont «essentiellement législati[fs]». La Cour d'appel de l'Ontario l'a qualifié de délégation administrative. À mon avis, peu importe comment on le qualifie, le régime est inattaquable sur le plan constitutionnel.

Dans l'arrêt *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569, notre Cour a reconnu que le Parlement peut incorporer par renvoi une loi provinciale selon qu'elle est en vigueur en aucun temps. Il n'y a pas là délégation. Dans cette affaire, la loi fédérale donnait à la commission des transports d'une province le pouvoir de délivrer des licences à des entreprises extra-provinciales aux mêmes conditions que s'il s'agissait d'une entreprise locale située à l'intérieur de la province. Le juge Cartwright a, au nom de la majorité, reconnu la validité de cette loi, affirmant à la p. 575:

> [TRADUCTION] . . . le Parlement n'a délégué aucun pouvoir de faire des lois; il s'est contenté d'adopter, en exerçant son pouvoir exclusif, la législation d'un autre corps telle qu'elle peut exister à l'occasion. . .

Ainsi, dans l'exercice de ses pouvoirs en général, et en matière de droit criminel plus précisément, le Parlement est libre de définir le domaine dans lequel il choisit d'agir et, ce faisant, il peut permettre que d'autres aspects soient régis par une loi provinciale valide.

Si une province légifère dans un domaine où elle est autorisée à le faire, elle le fait non pas à titre de délégataire, mais dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette thèse est analysée dans le contexte de l'exercice du pouvoir en matière de droit criminel dans l'arrêt *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General*

*Lord's Day Act* made it unlawful to engage in public games or contests "except as provided in any provincial Act or law now or hereafter in force". This Court held that provincial laws permitting the otherwise prohibited conduct were not *ultra vires*, but rather provided a condition of fact that Parliament had provided as a limitation on its own statute. The permissive legislation fell within s. 92 and there was no delegation to the province. In *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384, the Privy Council had recognized that Parliament was free to prohibit and to forbear from prohibiting in the exercise of its legislative authority over criminal law.

In my view, the regulation of gaming activities has a clear provincial aspect under s. 92 of the *Constitution Act, 1867* subject to Parliamentary paramountcy in the case of a clash between federal and provincial legislation. The appellants claim the contrary, citing *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127. That case does not decide that the province cannot legislate in relation to gaming activities; it decides that the province cannot prohibit and punish in the interest of public morality because such legislation is, in pith and substance, criminal law. The legislation in question there could find no legitimate anchor in s. 92. Altogether apart from features of gaming which attract criminal prohibition, lottery activities are subject to the legislative authority of the province under various heads of s. 92, including, I suggest, property and civil rights (13), licensing (9), and maintenance of charitable institutions (7) (specifically recognized by the *Code* provisions). Provincial licensing and regulation of gaming activities is not *per se* legislation in relation to criminal law.

If the licensing scheme were grounded in a provincial statute there would , therefore, be no delegation. The provincial legislation would be valid as falling within provincial heads of power. Where there is no provincial legislative base the exercise of authority

*of British Columbia*, [1959] R.C.S 497. Dans cette affaire, la loi fédérale sur le dimanche interdisait de prendre part à des concours ou à des jeux publics «[s]auf les dispositions d'une loi provinciale actuellement ou désormais en vigueur». Notre Cour a statué que les lois provinciales autorisant ce comportement par ailleurs interdit n'étaient pas inconstitutionnelles, mais prescrivaient plutôt une condition de fait que le Parlement avait prévue comme limite à sa propre loi. La loi créant la faculté relevait de l'art. 92 et ne constituait pas une délégation en faveur de la province. Dans l'arrêt *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384, le Conseil privé avait reconnu que le Parlement était libre de formuler des interdictions et de s'abstenir d'en formuler dans l'exercice de son pouvoir législatif en matière de droit criminel.

À mon avis, la réglementation des activités de jeu a un aspect provincial manifeste en vertu de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sous réserve de la compétence prépondérante du Parlement en cas de conflit entre la loi fédérale et la loi provinciale. Les appelants prétendent le contraire, en citant l'arrêt *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127. Cet arrêt ne conclut pas que la province ne peut pas légiférer en matière de jeux; on y statue que la province ne peut pas interdire et punir dans l'intérêt de la moralité publique parce qu'une telle loi constitue, de par son caractère véritable, du droit criminel. La loi alors en question dans cette affaire ne pouvait reposer légitimement sur l'art. 92. Outre les aspects des jeux susceptibles d'interdiction en matière criminelle, les loteries sont soumises au pouvoir législatif de la province en vertu de divers chefs de compétence énoncés à l'art. 92, y compris, selon moi, la propriété et les droits civils (13), la délivrance de licences (9), l'entretien des institutions de charité (7) (précisément reconnues par les dispositions du *Code*). La délivrance de licences et la réglementation des activités de jeu par la province ne constituent pas en soi de la législation en matière de droit criminel.

Si le régime d'autorisation reposait sur une loi provinciale, il n'y aurait pas alors de délégation. La loi provinciale serait valide comme relevant de chefs de compétence provinciale. Même en l'absence de fondement législatif provincial, l'exercice du pouvoir

might still be valid as an exercise of the prerogative power. That point need not be pursued as the question was not argued before us.

I now turn to the question of whether the alleged delegation is to a legislature. The Nova Scotia inter-delegation case is the governing authority. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), at pp. 295 to 298, questions whether there is an acceptable rationale for the rule, but the parties here do not challenge it.

I agree with Dreidger in "The Interaction of Federal and Provincial Laws" (1976), 54 *Can. Bar Rev.* 695, when he concludes that inter-delegation is constitutionally impermissible because there is a constitutional prohibition founded upon the granting of exclusive powers to the Parliament on one hand, and the provincial legislatures on the other.

The prohibition is against delegation to a legislature. There is no prohibition against delegating to any other body. The power of Parliament to delegate its legislative powers has been unquestioned, at least since the *Reference as to the Validity of the Regulations in Relation to Chemicals*, [1943] S.C.R. 1. The delegate is, of course, always subordinate in that the delegation can be circumscribed and withdrawn. The Lieutenant Governor in Council has capacity or status to receive a delegated power: *R. v. Wilson* (1980), 119 D.L.R. (3d) 558 (B.C.C.A.), at p. 568. He is not subject to any constitutional prohibition against the acceptance of delegated authority. It may be that in some instances a delegation to the Lieutenant Governor would be tantamount to a delegation to a legislature. That question need not be resolved in this case because the essential elements of the substantial federal scheme are spelled out in the Code and what was done by the Lieutenant Governor was to make administrative decisions relating to matters of essentially provincial concern. These decisions fall within the ambit of the decision in *Re Peralta, supra.*

Thus Parliament may delegate legislative authority to bodies other than provincial legislatures, it may incorporate provincial legislation by reference and it

pourrait encore être valide à titre d'exercice d'une prérogative. Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur ce point puisqu'il n'a pas été débattu devant nous.

Je passe maintenant à la question de savoir si la prétendue délégation est faite en faveur d'une législature. L'arrêt qui fait autorité est l'affaire de la délégation en faveur de la Nouvelle-Écosse. Dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada* (2e éd. 1985), Hogg se demande, aux pp. 295 à 298, si la règle est justifiable, mais les parties en l'espèce ne la contestent pas.

Je suis d'accord avec Dreidger lorsqu'il conclut, dans «The Interaction of Federal and Provincial Laws» (1976), 54 *R. du B. can.* 695, que la délégation est constitutionnellement inacceptable car il existe une interdiction constitutionnelle fondée sur l'attribution de pouvoirs exclusifs au Parlement, d'une part, et aux législatures provinciales, d'autre part.

Cette interdiction vise la délégation en faveur d'une législature. Il n'est pas interdit de déléguer un pouvoir à un autre organisme. Le pouvoir du Parlement de déléguer ses pouvoirs législatifs n'a pas été mis en doute, au moins depuis *Reference as to the Validity of the Regulations in Relation to Chemicals*, [1943] R.C.S. 1. Le délégataire est naturellement toujours subordonné parce que la délégation peut être limitée et retirée. Le lieutenant-gouverneur en conseil a la capacité ou le statut requis pour recevoir un pouvoir délégué: *R. v. Wilson* (1980), 119 D.L.R. (3d) 558 (C.A.C.-B.), à la p. 568. La Constitution ne lui interdit nullement d'accepter un pouvoir délégué. Il se peut que, dans certains cas, une délégation en faveur du lieutenant-gouverneur équivaille à une délégation en faveur d'une législature. Il n'est pas nécessaire de résoudre cette question en l'espèce puisque les éléments essentiels de l'important régime fédéral sont énoncés dans le *Code* et que le lieutenant-gouverneur n'a fait que prendre des décisions administratives concernant des matières d'intérêt essentiellement provincial. L'arrêt *Re Peralta*, précité, s'applique à ces décisions.

Ainsi, le Parlement peut déléguer un pouvoir législatif à des organismes autres que les législatures provinciales, il peut incorporer une loi provinciale par

may limit the reach of its legislation by a condition, namely the existence of provincial legislation.

I now analyze and characterize the sections in question here.

Section 207(1)(*b*) does not impose any right or duty on a provincial legislature. It gives authority to the Lieutenant Governor in Council or a person or authority specified by him. Regardless of the nature of the delegation, it is not a prohibited inter-delegation.

Section 207(2) similarly does not impose any right or duty on a provincial legislature, with the exception of the last phrase which provides that a licence issued by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council may contain such relevant terms and conditions as "any law enacted by the legislature of that province may prescribe".

I do not read that provision as a delegation of legislative authority by Parliament. In my view, the provision may be read as incorporating by reference provincial legislation authorizing the Lieutenant Governor in Council to issue licences containing relevant terms and conditions or as excluding from the reach of the criminal law prohibition, lotteries licensed under provincial law so long as that licensing is by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council. Dreidger, in the article to which I have referred, notes that the *Criminal Code* exemption for lotteries conducted in accordance with a provincial statute is not a delegation. I agree.

I note that these very provisions were referred to as valid by Laskin C.J. in his dissenting judgment (the majority not addressing the matter) in *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616. The Chief Justice (at p. 627) referred to Parliament's authority to introduce dispensations or exemptions from criminal law in determining what is and what is not criminal.

renvoi et il peut limiter la portée de sa loi au moyen d'une condition, à savoir l'existence d'une loi provinciale.

Je vais maintenant analyser et qualifier les articles dont il est question dans la présente affaire.

L'alinéa 207(1)*b*) ne confère aucun droit ni n'impose aucune obligation à une législature provinciale. Il confère un pouvoir au lieutenant-gouverneur en conseil ou encore à la personne ou à l'autorité que ce dernier désigne. Indépendamment de la nature de la délégation, ce n'est pas une délégation interdite.

De même, le par. 207(2) ne confère aucun droit ni n'impose aucune obligation à une législature provinciale, sauf la partie qui prévoit qu'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par la personne ou l'autorité qu'il désigne peut être assortie des conditions pertinentes qu'«une loi provinciale peut fixer».

Je n'interprète pas cette disposition comme une délégation d'un pouvoir législatif par le Parlement. À mon avis, on peut interpréter la disposition comme incorporant par renvoi une loi provinciale qui autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à délivrer des licences contenant des conditions pertinentes ou qui soustrait à l'interdiction faite par le droit criminel les loteries autorisées en vertu d'une loi provinciale pourvu que les licences les autorisant soient délivrées par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par la personne ou l'autorité qu'il désigne. Dreidger fait remarquer, dans l'article susmentionné, que l'exemption prévue par le *Code criminel* en ce qui concerne les loteries exploitées conformément à une loi provinciale ne constitue pas une délégation. Je suis du même avis.

Je constate que ces dispositions mêmes ont été considérées comme valides par le juge en chef Laskin dans l'opinion dissidente (les juges formant la majorité n'ayant pas abordé la question) qu'il a rédigée dans l'arrêt *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616. Le Juge en chef a mentionné, à la p. 627, le pouvoir du Parlement d'introduire, dans ses lois criminelles, des dispenses ou des immunités en déterminant ce qui est et ce qui n'est pas criminel.

The burden upon the appellants is to show that the impugned provisions constitute a delegation of legislative authority to a provincial legislature. That they have failed to do. Save for the last provision of s. 207(2) whatever authority is devolved was not devolved upon a provincial legislature. The last provision must be seen as either incorporating provincial legislation or limiting the reach of the criminal law when provincial legislation meets certain conditions. As Ontario has no legislative scheme, no question arises about whether that scheme meets the conditions prescribed.

Il incombe aux appelants de démontrer que les dispositions contestées constituent une délégation de pouvoir législatif à une législature provinciale, ce qu'ils n'ont pas fait. Sauf en ce qui concerne la partie susmentionnée du par. 207(2), quel que soit le pouvoir transmis, il n'est pas transmis à une législature provinciale. Cette partie doit être considérée comme incorporant par renvoi une loi provinciale ou comme limitant la portée du droit criminel lorsque la loi provinciale satisfait à certaines conditions. Comme l'Ontario n'a pas de régime législatif à cet égard, la question ne se pose pas quant à savoir si le régime satisfait aux conditions fixées.

I now turn to the first issue; whether there is an invalid discretionary regulatory regime.

Je traiterai maintenant de la première question qui est de savoir s'il existe un régime discrétionnaire de réglementation non valide.

The appellants question whether the criminal law power will sustain the establishment of a regulatory scheme in which an administrative agency or official exercises discretionary authority. In so doing they ask the question "referred to by Professor Hogg" in his *Constitutional Law of Canada*, *supra*, at p. 415. Hogg suggests that the question is really one of colourability. On this issue the appellants point to cases such as *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328, and *Re Board of Commerce Act*, [1922] 1 A.C. 191, in which Parliament attempted to use its criminal law power as a "colourable means of regulating matters within provincial jurisdiction". I find the appellants' argument completely inconsistent with their assertion that "the regulation of lotteries is a matter of federal responsibility". In my view the decriminalization of lotteries licensed under prescribed conditions is not colourable. It constitutes a definition of the crime, defining the reach of the offence, a constitutionally permissive exercise of the criminal law power, reducing the area subject to criminal law prohibition where certain conditions exist. I cannot characterize it as an

Les appelants mettent en doute que le pouvoir en matière de droit criminel puisse étayer l'instauration d'un régime de réglementation dans lequel un organisme ou un agent administratif exerce un pouvoir discrétionnaire. Ce faisant, ils posent la question [TRADUCTION] «mentionnée par le professeur Hogg» dans *Constitutional Law of Canada*, *op. cit.*, à la p. 415. Hogg dit qu'il s'agit vraiment d'une question de législation déguisée. À cet égard, les appelants attirent l'attention sur des arrêts comme *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328, et *Re Board of Commerce Act*, [1922] 1 A.C. 191, dans lesquels le Parlement a essayé de se servir de son pouvoir en matière de droit criminel comme [TRADUCTION] «moyen déguisé de réglementer des matières relevant de la compétence des provinces». Je trouve l'argument des appelants tout à fait incompatible avec leur affirmation que [TRADUCTION] «la réglementation des loteries est un domaine de responsabilité fédérale». À mon avis, la décriminalisation des loteries exploitées en vertu de licences assorties de certaines conditions précises n'est pas une tentative déguisée de légiférer. Elle constitue une définition de l'acte criminel, qui fixe la portée de l'infraction, un exercice constitutionnellement acceptable du pouvoir en matière de droit criminel, qui réduit le champ de l'interdiction du droit criminel lorsqu'il existe certaines conditions. Je ne puis qualifier cela d'empiétement sur les pouvoirs des pro-

invasion of provincial powers any more than the appellants were themselves able to do.

Much was made of the fact that the provinces and the federal government reached an agreement in 1985 under which the federal government agreed that it would not conduct lotteries, but rather leave the conduct of lotteries to the provinces. I am unable to discern any grounds upon which this agreement can be said to be unconstitutional let alone have any unconstitutional effects on the provisions of the *Code*. Parliament, in the exercise of the criminal law power, may define those agencies or instrumentalities exempt from the prohibition.

Finally, I turn to the last issue, non-publication. In my view s. 11(*g*) of the *Charter* is directed towards the need that impugned conduct be criminal at the time of its commission. That proposition is fundamental, but has nothing to do with the question of how the law is to be made known. Indeed, s. 11(*g*) embraces criminal law recognized by the community of nations, international law, which is not by its very nature subject to requirements of domestic publication.

The appellants made no reference in argument to s. 7. I do not propose discussing whether that section may have any impact on the question of publication.

The essence of their complaint is that the terms and conditions of lottery licences are not published or gazetted. Assuming that s. 11 embraces some concept of availability, I am of the view that the most that can be said is that the law be ascertainable by those affected by it. The terms and conditions are furnished to every licensee. I note, also, that as licences may vary, the suggestion that the law requires some additional publication of them offends common sense.

In argument reference was made to the provisions of the *Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22, which by ss. 2(1)(*b*) and 11(2) forbids conviction for contravention of a regulation or statutory instrument not gazetted. There is an order-in-council, not published as a statutory instrument, setting out

vinces, pas plus que les appelants n'ont eux-mêmes été en mesure de le faire.

On a attaché beaucoup d'importance au fait que les provinces et le gouvernement fédéral ont conclu en 1985 une entente en vertu de laquelle le gouvernement fédéral a convenu de ne pas exploiter de loteries, mais plutôt de laisser cela aux provinces. Je ne puis voir aucun motif qui permette de dire que cette entente est inconstitutionnelle, encore moins qu'elle a des effets inconstitutionnels sur les dispositions du *Code*. Le Parlement peut, dans l'exercice de son pouvoir en matière de droit criminel, définir les organismes qui sont exempts de l'interdiction.

J'aborde enfin la dernière question, celle de la non-publication. J'estime que l'al. 11*g*) de la *Charte* exige que la conduite reprochée soit de nature criminelle au moment où elle est adoptée. Cette proposition est fondamentale, mais elle n'a rien à voir avec la question de savoir comment la loi doit être publicisée. En effet, l'al. 11*g*) englobe le droit criminel reconnu par l'ensemble des nations, le droit international qui n'est pas, de par sa nature même, soumis à des exigences de publication à l'intérieur d'un pays.

Dans leur plaidoirie, les appelants n'ont nullement mentionné l'art. 7. Je n'ai pas l'intention d'examiner si cet article peut avoir des répercussions sur la question de la publication.

Leur reproche porte essentiellement sur le fait que les conditions des licences de loterie ne sont pas publiées ou ne paraissent pas dans le journal officiel. En admettant que l'art. 11 comprend une certaine notion d'accessibilité, je suis d'avis que, tout au plus, la loi doit pouvoir être vérifiée par ceux qu'elle touche. Les conditions sont fournies à chaque titulaire d'une licence. Je remarque également que, comme les licences peuvent varier, l'affirmation que la loi exige une publication additionnelle est contraire au bon sens.

Au cours des plaidoiries, on a invoqué les dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, dont l'al. 2(1)*b*) et le par. 11(2) interdisent de condamner une personne pour violation d'un règlement ou d'un autre texte réglementaire non publié officiellement. Il y a un décret, non publié en

some terms and conditions (including the one of which the appellants are said to have counselled a breach). However, the offence charged relates to the terms and conditions of specified licences which is an allegation that those terms and conditions are an express provision of the licences, a matter to be proven, rather than an allegation that the terms and conditions are imposed by law. The terms and conditions of individual licences are not within the definition of statutory instruments.

tant que texte réglementaire, qui énonce certaines conditions (y compris celle que les appelants auraient conseillé à d'autres personnes de ne pas respecter). Toutefois, l'infraction reprochée a trait aux conditions de licences spécifiées, ce qui est une allégation que ces conditions constituent une disposition expresse des licences, ce qui est matière de preuve, plutôt qu'une allégation que les conditions sont prescrites par la loi. Les conditions des licences particulières ne sont pas visées par la définition des textes réglementaires.

Disposition

I would dismiss the appeal.

I would answer the constitutional questions as follows:

1. Do sections 207(1)(*b*), 207(2) and 207(3) of the *Criminal Code* of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, create a discretionary administrative regulatory regime to govern lotteries, and if so, is it thereby *ultra vires* Parliament?

Answer: No.

2. Are sections 207(1)(*b*), 207(2) or 207(3) of the *Criminal Code* of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, or any combination thereof, *ultra vires* Parliament as improper delegation to a provincial body of a matter within the exclusive competence of the Federal Government?

Answer: No.

3. Does the non-publication of the terms and conditions imposed under ss. 207(1)(*b*) and 207(2) of the *Criminal Code* of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, infringe or deny the rights guaranteed under ss. 7 or 11(*g*) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*? If so, is such non-publication a reasonable limit prescribed by law demonstrably justified in a free and democratic society and thereby saved by s. 1 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?

Answer: There is no violation of s. 11(*g*). Section 7 was not argued.

Dispositif

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Je suis d'avis de répondre aux questions constitutionnelles de la façon suivante:

1. L'alinéa 207(1)*b*) et les par. 207(2) et (3) du *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, créent-ils un régime d'administration et de réglementation discrétionnaire applicable aux loteries et, dans l'affirmative, excèdent-ils la compétence du Parlement?

Réponse: Non.

2. L'alinéa 207(1)*b*) ou les par. 207(2) ou (3) du *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, ou toute combinaison de ces dispositions, excèdent-ils la compétence du Parlement à titre de délégation irrégulière à un organisme provincial d'une matière relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral?

Réponse: Non.

3. La non-publication des modalités prescrites en vertu de l'al. 207(1)*b*) et du par. 207(2) du *Code criminel* du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-46, porte-t-elle atteinte aux droits garantis à l'art. 7 ou à l'al. 11*g*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*? Dans l'affirmative, pareille non-publication est-elle une limite raisonnable, prescrite par une règle de droit, dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique et qui est, de ce fait, sauvegardée par l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Réponse: Il n'y a pas eu violation de l'al. 11*g*). L'article 7 n'a pas été invoqué.

*Appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellants Furtney, Roy and Diamond Bingo Inc.: Holden, Day, Wilson, Toronto.*

*Solicitors for the appellant Chamney: Dunn, Gillis & O'Kane, Brampton.*

*Solicitor for the respondent: The Ministry of the Attorney General, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: John C. Tait, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Department of Justice, Ste-Foy.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: The Department of the Attorney General, Edmonton.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Newfoundland: Paul D. Dicks, St. John's.*

*Pourvoi rejeté.*

*Procureurs des appelants Furtney, Roy et Diamond Bingo Inc.: Holden, Day, Wilson, Toronto.*

*Procureurs de l'appelant Chamney: Dunn, Gillis & O'Kane, Brampton.*

*Procureur de l'intimée: Le ministère du Procureur général, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: John C. Tait, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le ministère de la Justice, Ste-Foy.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Le ministère du Procureur général, Edmonton.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve: Paul D. Dicks, St. John's.*

# Onglet 70

Pages 1223-1225, 1292-1293, 1295, 1297





IN THE MATTER OF **an Appeal from the Court of Appeal for the Province of Ontario**

AND IN THE MATTER OF **a reference to the Court of Appeal pursuant to *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, Chapter 79, by Order-in-Council No. 956/76 respecting the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7; the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 19-20-21 Eliz. II, c. 65 and *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162 and certain Regulations and Orders passed thereunder.**

1977: June 21, 22, 23, 24; 1978: January 19.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law — Distribution of legislative authority — Agreement between federal and provincial Ministers of Agriculture regarding a comprehensive egg marketing scheme — Validity of legislation dealing with egg marketing scheme — Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 — Farm Products Marketing Agencies Act, 1970-71-72 (Can.), c. 65 — The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, c. 162 — The British North America Act, 1867.*

An agreement was entered into between the federal Minister of Agriculture and federal marketing agency and their provincial counterparts in all the provinces whereby the parties agreed to establish a comprehensive egg marketing scheme under the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 65. The programme involved federal and provincial marketing plans establishing quotas for export, interprovincial and intraprovincial trade. The Canadian Egg Marketing Agency was established and set overall quotas for each Province. The Agency could also impose levies or charges on the marketing of eggs by egg producers and these were to be collected on behalf of the Agency by the local egg board. In Ontario the Ontario Farm Products Marketing Board set individual production quotas based on the Province's quota set by the federal and also prohibited the possession of laying hens by persons without a quota. By Order-in-Council of April 7, 1976, the Executive Council of Ontario referred to

DANS L'AFFAIRE **d'un pourvoi visant un arrêt de la Cour d'appel de la province de l'Ontario**

ET DANS L'AFFAIRE **d'un renvoi à la Cour d'appel conformément à *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, chap. 79, par le décret n° 956/76 relativement à la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7; la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 19-20-21, Eliz. II, chap. 65 et *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162 et des règlements et ordonnances d'application.**

1977: 21, 22, 23 et 24 juin; 1978: 19 janvier.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit constitutionnel — Répartition du pouvoir législatif — Accord entre les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture visant un programme complet de commercialisation des œufs — Validité de la loi relative au programme de commercialisation des œufs — Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7 — Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 1970-71-72 (Can.), chap. 65 — The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, chap. 162 — L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.*

Le ministre fédéral de l'Agriculture, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme et leurs homologues provinciaux ont conclu un accord pour mettre sur pied un programme complet de commercialisation des œufs conformément à la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1970-71-72 (Can.), chap. 65. Le programme prévoyait des plans fédéraux et provinciaux de commercialisation fixant des contingents aux fins du commerce d'exportation et du commerce interprovincial et intra-provincial. On a établi un Office canadien de commercialisation des œufs qui a fixé des contingents généraux pour chaque province. L'Office était également habilité à imposer des redevances ou frais aux personnes s'occupant de la commercialisation des œufs et ces redevances ou frais devaient être perçus pour son compte par l'Office local de commercialisation des œufs. En Ontario, le *Farm Products Marketing Board* a fixé des contingents individuels de production basés sur le contingent provincial établi par le

the Court of Appeal for Ontario under *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, c. 79, thirteen questions relating variously to the validity of certain provisions of the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7, of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1972 (Can.), c. 65, of *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162, and of a number of orders and regulations under these three statutes. The reference concerned the interaction of the federal and provincial legislation and of the agencies established thereunder in the regulation and marketing of eggs, the possession of laying hens and levies collected for various purposes. The Court of Appeal upheld the validity of the challenged provisions with Dubin J.A. dissenting only as to the validity of s. 2(2)(*a*) of the federal *Agricultural Products Marketing Act* and of s. 4(*a*) of the *Ontario Egg Order*, S.O.R. 72-243, promulgated under that Act. The questions and answers are set forth in the reasons of Laskin C.J.

*Held*: The appeal should be allowed in part.

The answers by the Court of Appeal to those questions submitted to it as to which this further appeal was taken are varied only as to the answer to question 1, *i.e.* as to whether ss. 2 and 3 of the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7, are *ultra vires*, which is answered "No, as to s. 2(1); yes, as to s. 2(2)(*a*); no, as to s. 2(2)(*b*); and no, as to s. 3 in respect of s. 2(1) and s. 2(2)(*b*)".

*Per* Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ.: *P.E.I. Potato Marketing Board v. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392, gave a constitutional method of escape from the prohibition of the *Nova Scotia Inter-Delegation* case, [1951] S.C.R. 31, which denied authority for delegation of *legislative* power between Parliament and a provincial legislature. *Willis* permits delegation of *administrative* authority to a provincial board to exercise like regulatory authority in an area of federal competence as it exercises in the provincial area. The challenge to the validity of s. 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act* accordingly fails.

gouvernement fédéral et a également interdit aux personnes auxquelles aucun contingent n'avait été fixé de posséder des poules pondeuses. Par décret du 7 avril 1976, le Conseil exécutif de l'Ontario a soumis à la Cour d'appel de l'Ontario, en vertu de *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, chap. 79, treize questions se rapportant, de façons diverses, à la validité de certaines dispositions de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7, de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1972 (Can.), chap. 65, de la *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162, et d'un certain nombre de décrets et de règlements édictés en vertu de ces trois lois. Le renvoi concerne l'interaction des législations fédérale et provinciale, ainsi que des offices créés en vertu de celles-ci, à l'égard de la réglementation de la commercialisation des œufs, de la possession de poules pondeuses et des redevances perçues à diverses fins. La Cour d'appel a déclaré valides les dispositions attaquées, le juge d'appel Dubin n'étant dissident que sur la validité de l'art. 2(2)*a*) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale et de l'art. 4*a*) du *Décret relatif aux œufs de l'Ontario*, D.O.R.S. 72-243 promulgué en vertu de cette loi. Les questions et leurs réponses sont citées dans les motifs du juge en chef Laskin.

*Arrêt*: Le pourvoi doit être accueilli en partie.

Les réponses de la Cour d'appel aux questions qui lui ont été posées, qui ont ensuite été portées devant cette Cour, ne sont modifiées qu'en ce qui concerne la question n° 1, qui était de savoir si les art. 2 et 3 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7, excédaient la compétence du Parlement du Canada; la Cour y a répondu comme suit «Non, en ce qui concerne le par. 2(1); oui, en ce qui concerne l'al. 2(2)*a*); non, en ce qui concerne l'al. 2(2)*b*); et non, en ce qui concerne l'art. 3 relativement au par. 2(1) et à l'al. 2(2)*b*)».

*Le* juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson: L'arrêt *P.E.I. Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392 a sanctionné une façon constitutionnelle d'échapper à la prohibition de l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation*, [1951] R.C.S. 31, qui a nié la possibilité d'une délégation de pouvoir *législatif* entre le Parlement et une législature provinciale. L'arrêt *Willis* permet au Parlement de déléguer à un organisme provincial le pouvoir *administratif* d'exercer, dans un domaine de compétence fédérale, un pouvoir réglementaire semblable à celui qu'il exerce dans le domaine provincial. En conséquence, l'attaque contre la validité du par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* est irrecevable.

With regard to s. 2(2) of that Act it is time that there was an end to making the validity of intraprovincial marketing schemes turn on fine distinctions between what is truly price fixing and what are adjustment levies when in both situations the thrust of the scheme is to provide for orderly marketing and to equalize the position and the returns of producers or vendors or both, by pooling production and controlling marketing. There are compelling reasons to set aside the doctrine in *Crystal Dairy*, [1933] A.C. 168, a case which has already been effectively overruled in respect of the validity of provincially authorized expenses or administration levies. Section 2(2)(*a*) of the Act is therefore invalid as *ultra vires* the Parliament of Canada. This result is not, however, catastrophic because it is left to the provincial legislatures to deal with price arrangements including provision for adjustment levies in the context of their valid legislation in relation to intraprovincial marketing. The power is where it should be in this respect.

*Per* Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ.: Section 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act* (Canada) contemplates the delegation to a provincial marketing board of authority over interprovincial and export trade. It is clearly within the principle of the *Willis* case, [1952] 2 S.C.R. 392, and therefore *intra vires*, as is s. 3 in respect thereto. Section 2(2) provides for levies in respect of products in intraprovincial trade (s. 2(2)(*a*)) and in extraprovincial trade (s. 2(2)(*b*)). Sub-paragraph 2(2)(*a*) purports to authorize the granting to a provincial board or agency of the authority to impose and to use levies or charges in relation to the powers granted to such board under the laws of any province with respect to the marketing of any agricultural product locally within the province. Such levies are not taxes when they are not collected for purposes other than defraying expenses or effecting adjustment or redistribution amongst producers. It is proper to overrule what may be left of the judgment in *Crystal Dairy*. This might well be considered as the logical development of the decision in *Crawford and Hillside Farm Dairy*, [1960] S.C.R. 346. The net result of the scheme upheld in that case was an equalisation of returns among producers which gave them, in the end, the same monetary returns as adjustment levies would have yielded in a simpler manner. The courts will look through any scheme in order to strike down all attempts to do indirectly what cannot be done directly. If the complex scheme was valid and not just a colourable device this is proof enough that the direct method, the adjustment levies, are not unconstitutional as long as

En ce qui concerne le par. 2(2) de cette loi, il est temps de cesser de faire dépendre la validité des régimes de commercialisation intra-provinciale de distinctions subtiles entre ce qui constitue de la véritable fixation des prix et ce qui constitue des contributions d'ajustement, alors que dans les deux cas le but premier du régime de réglementation est de stabiliser le marché et d'égaliser la situation et les recettes des producteurs ou des vendeurs, ou des deux, en mettant en commun la production et en contrôlant le marché. Il existe d'impérieuses raisons de rejeter la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, [1933] A.C. 168, un arrêt effectivement écarté sur la question de la validité des contributions aux dépenses ou frais d'administration autorisés par une province. En conséquence, l'al. 2(2)*a*) de la Loi excède la compétence du Parlement du Canada. Ce résultat n'est pas toutefois catastrophique car il est loisible aux provinces de prendre des mesures concernant les prix et notamment d'édicter des dispositions sur les contributions de rajustement dans le cadre de leur législation valide relative à la mise en marché intra-provinciale. Le pouvoir est là où il doit être à cet égard.

*Les* juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré: Le paragraphe 2(1) *de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* (Canada) délègue à un organisme provincial de commercialisation une compétence en matière de commerce interprovincial et d'exportation. Il est clair que cette délégation est conforme au principe énoncé dans l'arrêt *Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392 et cet article est donc valide, tout comme l'est à cet égard l'art. 3. Le paragraphe 2(2) impose des redevances relativement aux produits faisant l'objet de commerce intra-provincial (al. 2(2)*a*)) et extra-provincial (al. 2(2)*b*)). L'alinéa 2(2)*a*) prévoit qu'un office ou organisme provincial peut, à l'égard des pouvoirs conférés audit office, selon la loi de quelque province, en ce qui concerne l'organisation du marché d'un produit agricole, localement, dans les limites de la province, être autorisé à imposer les contributions ou droits et à utiliser les sommes en provenant. Ces contributions ne constituent pas des taxes lorsqu'elles ne sont pas perçues à des fins autres que celles de rembourser des frais ou d'effectuer des rajustements ou redistributions parmi les producteurs. Il convient d'écarter ce qui peut rester du jugement rendu dans l'affaire *Crystal Dairy* et l'on peut considérer que ce n'est là que la conséquence logique de l'arrêt rendu dans l'affaire *Crawford and Hillside Farm Dairy*, [1960] R.C.S. 346. Le régime de commercialisation du lait jugé valide dans cet arrêt avait comme résultat final une péréquation des recettes entre les producteurs, qui leur donnait en fin de compte les mêmes recettes que celles qu'ils auraient obtenues par le moyen beaucoup plus simple des contributions de rajus-

they are confined to intraprovincial operations [as they were in *A. G. Saskatchewan v. A. G. Canada*, [1949] A.C. 110]. As adjustment levies are within provincial jurisdiction the federal legislation on the subject is invalid.

The *Farm Products Marketing Agencies Act* (Canada) is not invalid. However federal intrusion into local trade would be just as unconstitutional if done by buying and selling as if done by any other method, save in the case of operations by federal agencies acting for proper federal purposes.

As to the validity of the several sections of *The Farm Products Marketing Act* of Ontario, a legislature may delegate powers to an agency as much as it sees fit. Further as there is no reason to consider this Act as going beyond its professed intent the impugned sections are not invalid.

Questions 8 and 9 concern the validity of the egg producers quota regulations made under the authority of the Ontario Act. The control of production, whether agricultural or industrial, is *prima facie* a local matter, a matter of provincial jurisdiction. Egg farms, the kind of factories in which feed is converted into eggs and fowl, are local undertakings subject to provincial jurisdiction under s. 92(10) of the *B.N.A. Act*, unless they are considered "agriculture" in which case by virtue of s. 95 the jurisdiction is provincial subject to the overriding authority of Parliament. The *Carnation* case, [1968] S.C.R. 238, is however conclusive in favour of provincial jurisdiction over undertakings where primary agricultural products are transformed into other food products. It is a conclusion which cannot be different even if the whole production is going into extraprovincial trade. An operator cannot claim exemption from provincial control by electing to devote his entire output to extraprovincial trade and there is no basis for the view that there must be a division of authority at the stage of production between what will be going into intraprovincial and what will be going into extraprovincial trade. In consequence a workable control scheme has to be effective with respect to all eggs irrespective of intended disposition. Egg farms are, like any other farms, local undertakings subject to provincial authority irrespective of the destination of their output and that legislative authority extends to the control of production as to quantity. This

tement. Les tribunaux doivent chercher l'intention derrière les mots pour mettre en échec toute tentative de faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement. Si le régime compliqué est valide et ne constitue pas un artifice, cela prouve bien que les contributions de rajustement, le moyen direct, ne sont pas inconstitutionnelles tant qu'elles se limitent à des opérations intra-provinciales [comme c'était le cas dans l'affaire *P.G. de la Saskatchewan c. P.G. du Canada*, [1949] A.C. 110]. Etant donné que les contributions de rajustement sont de compétence provinciale, il s'ensuit que la législation fédérale sur le sujet est invalide.

La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (Canada) n'est pas invalide. Cependant l'intrusion fédérale dans le commerce local est tout aussi inconstitutionnelle lorsqu'elle se fait par des achats et des ventes que lorsqu'elle se fait d'une autre manière, sauf dans le cas où les organismes fédéraux font de telles opérations à des fins fédérales légitimes.

En ce qui concerne la validité de plusieurs dispositions de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario, une législature peut à sa discrétion déléguer des pouvoirs à un organisme et rien ne justifie de donner à cette loi une interprétation qui aille au-delà de son intention déclarée. Les dispositions contestées sont donc valides.

Les questions 8 et 9 portent sur la validité des règlements de contingentement des producteurs d'œufs établis en vertu de la loi ontarienne. Le contrôle de la production, agricole ou industrielle, constitue de prime abord une question locale, relevant de la compétence provinciale. Les exploitations avicoles, expression employée pour désigner ce genre d'usines où l'on transforme les aliments en volaille et en œufs, constituent des entreprises locales assujetties à la compétence provinciale en vertu de l'art. 92(10) de l'*A.A.N.B.*, à moins de considérer qu'il s'agit d'«agriculture» relevant alors, en vertu de l'art. 95, de la compétence provinciale sous réserve du pouvoir prépondérant du Parlement. L'arrêt *Carnation*, [1968] R.C.S. 238, est décisif en faveur de la compétence provinciale sur les entreprises qui transforment des produits agricoles primaires en divers autres produits alimentaires. C'était la seule conclusion possible, même si toute la production avait été expédiée à l'extérieur de la province. Un exploitant ne peut prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute sa production au commerce extra-provincial et il n'y a aucun fondement à l'opinion selon laquelle une répartition des pouvoirs de réglementation se ferait au stade de la production entre ce qui est destiné au commerce intra-provincial et ce qui est destiné au commerce extra-provincial. En conséquence, toute réglementation efficace doit s'appliquer à tous les œufs quelle qu'en soit la destination. Les exploitations avicoles sont, comme

does not imply any provincial control of extraprovincial trade. The provincial regulations in question were not aimed at such extraprovincial trade and in so far as it effects this trade it is only complementary to the federal regulations. This is perfectly legitimate, otherwise federal-provincial cooperative action in regulating a commodity in both intraprovincial and extraprovincial trade would be impossible. Provinces may not make use of their control over local undertakings to regulate extraprovincial marketing but this does not prevent the use of provincial control to complement federal regulation of interprovincial trade.

[*P.E.I. Potato Marketing Board v. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392; *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238 followed; *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy Ltd.*, [1933] A.C. 168, 1 D.L.R. 82, [1932] 3 W.W.R. 639 overruled; *Re: Quebec Magistrates' Court*, [1965] S.C.R. 772; *Attorney General for Saskatchewan v. Attorney General for Canada*, [1949] A.C. 110; *Madden v. Nelson and Fort Shefford Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Shannon et al. v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434; *Jorgenson v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 725; *C.N.R. v. Nor-Min Supplies Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 322; *Reference re The Farm Products Marketing Act of Ontario*, [1957] S.C.R. 198; *Attorney General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] S.C.R. 689; *Burns Foods Limited et al. v. Attorney General for Manitoba et al.*, [1975] 1 S.C.R. 494; *Attorney General for Ontario et al. v. Attorney General of Canada et al.*, [1912] A.C. 571; *Reference re Natural Products Marketing Act*, [1937] A.C. 377; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569; *Brant Dairy Co. v. Milk Marketing Commission of Ontario*, [1973] S.C.R. 131; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada (Nova Scotia Inter-Delegation Case)*, [1951] S.C.R. 31; *Reference re Regulations (Chemicals) under the War Measures Act*, [1943] S.C.R. 1; *Murphy v. C.P.R. Co. et al.*, [1958] S.C.R. 626; *Caron v. The King*, [1924] A.C. 999; *Reference re Employment and Social Insurance Act*, [1937] A.C. 355; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357; *Ontario Boys' Wear Ltd. v.*

toutes les autres fermes, des entreprises locales assujetties au pouvoir provincial, quelle que soit la destination de leur production et ce pouvoir peut s'étendre à la réglementation de la production sous le rapport de la quantité. Cela n'implique pas un contrôle provincial sur le commerce extra-provincial. La réglementation provinciale en question ne vise pas le commerce extra-provincial et dans la mesure où elle l'atteint, elle complète la réglementation établie sous l'autorité fédérale. Cela est parfaitement légitime et le contraire signifierait que toute entente fédérale-provinciale de coopération en vue de réglementer le commerce intra-provincial et extra-provincial d'une denrée serait impossible. Les provinces ne peuvent se servir de leur pouvoir sur les entreprises locales pour réglementer la commercialisation extra-provinciale, mais cela n'empêche pas l'utilisation du pouvoir provincial pour compléter la réglementation fédérale relative au commerce extra-provincial.

[Jurisprudence: *P.E.I. Potato Marketing Board c. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Carnation Co. Ltd. c. l'Office des marchés agricoles du Québec*, [1968] R.C.S. 238, suivis; *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Ltd.*, [1933] A.C. 168, 1 D.L.R. 82, [1932] 3 W.W.R. 639, rejeté; *Re: La Cour de magistrat du Québec*, [1965] R.C.S. 772; *Le Procureur général de la Saskatchewan c. Le Procureur général du Canada*, [1949] A.C. 110; *Madden v. Nelson and Fort Shefford Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Shannon et al. c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Renvoi re La Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Le Roi c. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434; *Jorgenson c. Le Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 725; *Le C.N. c. Nor-Min Supplies Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 322; *Renvoi re The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*, [1957] R.C.S. 198; *Le Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] R.C.S. 689; *Burns Foods Limited et al. c. Le Procureur général du Manitoba et al.*, [1975] 1 R.C.S. 494; *Le Procureur général de l'Ontario et al. c. Le Procureur général du Canada et al.*, [1912] A.C. 571; *Renvoi sur la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, [1937] A.C. 377; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569; *Brant Dairy Co. c. Milk Marketing Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131; *Le Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Le Procureur général du Canada (arrêt Nova Scotia Inter-Delegation)*, [1951] R.C.S. 31; *Renvoi sur les règlements (produits chimiques) en vertu de la Loi des mesures de guerre*, [1943] R.C.S. 1; *Murphy c. C.P.R.*, [1958] R.C.S. 626; *Caron c. Le Roi*, [1924] A.C. 999; *Renvoi sur la Loi sur le placement et les assurances sociales*, [1937] A.C.

*Advisory Committee*, [1944] S.C.R. 349; *Lower Mainland Dairy Products Board v. Turner's Dairy Ltd.*, [1941] S.C.R. 573; *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 346; *Hill v. The Queen*, [1977] 1 S.C.R. 827; *Paquette v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 189; *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co.* (1921), 62 S.C.R. 424 referred to; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 distinguished.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario[1] in the matter of a reference of certain questions under *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, c. 79. Appeal allowed in part.

*Herman Turkstra, Peter Hogg* and *Joseph Nadel*, for Ontario Egg Producers and other interested parties.

*R. W. Cosman*, for interested Egg Producers.

*Marcel Trudeau, Q.C.*, and *Yves Sylvestre*, for the Attorney General for Quebec.

*Pierre Paradis* and *Gérald A. Beaudoin, Q.C.*, for l'Association des producteurs d'œufs québécois.

*opposing the legislation*

*V. L. Freidin* and *J. McMurchy*, for the Attorney General of Ontario and Ontario Farm Products Marketing Board.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *D. M. Low*, for the Attorney General of Canada.

*François Lemieux* and *Scott McLean*, for the Canadian Egg Marketing Agency.

*J. J. Robinette, Q.C.*, and *H. E. Harris, Q.C.*, for the Ontario Egg Producers Marketing Board.

*Pierre Blain, Q.C.*, for la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec.

*Martin E. Herschorn*, for the Attorney General of Nova Scotia.

[1] (1977), 16 O.R. (2d) 451

355, *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357; *Ontario Boys' Wear Ltd. c. Advisory Committee*, [1944] R.C.S. 349; *Lower Mainland Dairy Products Board c. Turner's Dairy Ltd.*, [1941] R.C.S. 573; *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. c. Le Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1960] R.C.S. 346; *Hill c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 827, *Paquette c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 189; *McNamara Construction (Western) Ltd c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co.* (1921), 62 R.C.S. 424, mentionnés; distinction faite avec l'arrêt *Le Procureur général de l'Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario[1] relatif à un renvoi concernant certaines questions posées aux termes de *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, chap. 79. Pourvoi accueilli en partie.

*Herman Turkstra, Peter Hogg* et *Joseph Nadel*, pour les producteurs d'œufs de l'Ontario et autres parties intéressées.

*R. W. Cosman*, pour des producteurs d'œufs intéressés.

*Marcel Trudeau, c.r.*, et *Yves Sylvestre*, pour le procureur général du Québec.

*Pierre Paradis* et *Gérald A. Beaudoin, c.r.*, pour l'Association des producteurs d'œufs québécois.

*contestant la validité de la législation*

*V. L. Freidin* et *J. McMurchy*, pour le procureur général de l'Ontario et l'Ontario Farm Products Marketing Board.

*T. B. Smith, c.r.*, et *D. M. Low*, pour le procureur général du Canada.

*François Lemieux* et *Scott McLean*, pour l'Office canadien de commercialisation des œufs.

*J. J. Robinette, c.r.*, et *H. E. Harris, c.r.*, pour l'Ontario Egg Producers Marketing Board.

*Pierre Blain, c.r.*, pour la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec.

*Martin E. Herschorn*, pour le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

[1] (1977), 16 O.R. (2d) 451

*N. D. Shende* and *J. R. MacInnes*, for the Attorney General of Manitoba.

*Wm. Henkel, Q.C.*, for the Attorney General of Alberta.

*supporting the legislation*

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

THE CHIEF JUSTICE—By Order in Council of April 7, 1976, the Executive Council of Ontario referred to the Ontario Court of Appeal thirteen questions relating variously to the validity of certain provisions of the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7, of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1972 (Can.), c. 65, of *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162, as amended, and of a number of orders and regulations under these three statutes. The reference concerned the interaction of the federal and provincial legislation and of the agencies established thereunder in the regulation of the marketing of eggs in the intraprovincial, interprovincial and export trade in that product.

The five Judge Court of Appeal upheld the validity of the challenged provisions, with Dubin J.A. dissenting only as to the validity of s. 2(2)(*a*) of the federal *Agricultural Products Marketing Act* and of s. 4(*a*) of the *Ontario Egg Order*, S.O.R. 72-243 promulgated under the Act. The majority reasons were delivered by MacKinnon J.A. and concurring reasons, relating particularly to s. 2(2) of the Act, differing from those of the majority were delivered by Wilson J.A. The Court of Appeal found it unnecessary to answer three of the questions referred to it, namely questions 8, 11(*a*) and 13.

The order of reference recites the considerations which moved the Government of Ontario to put the various questions to the Court of Appeal and they are as follows:

WHEREAS questions have arisen as to the authority of the Ontario Egg Producers Marketing Board to collect levies imposed on the marketing of eggs;

*N. D. Shende* et *J. R. MacInnes*, pour le procureur général du Manitoba.

*Wm. Henkel, c.r.*, pour le procureur général de l'Alberta.

*soutenant la validité de la législation*

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

LE JUGE EN CHEF — Par décret du 7 avril 1976, le Conseil exécutif de l'Ontario a soumis à la Cour d'appel de l'Ontario treize questions se rapportant, de façons diverses, à la validité de certaines dispositions de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7, de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1972 (Can.), chap. 65, de *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162, et modifications, et d'un certain nombre de décrets et de règlements édictés en vertu de ces trois lois. Le renvoi concerne l'interaction des législations fédérale et provinciale, ainsi que des offices créés en vertu de celles-ci, à l'égard de la réglementation de la commercialisation des œufs à l'intérieur de la province, entre les provinces et à l'exportation.

Siégeant à cinq juges, la Cour d'appel a déclaré valides les dispositions attaquées, le juge Dubin n'étant dissident que sur la validité de l'al. 2(2)*a*) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale et de l'al. 4*a*) du *Décret relatif aux œufs de l'Ontario*, D.O.R.S. 72-243 promulgué en vertu de cette loi. Le jugement de la majorité a été rendu par le juge MacKinnon et des motifs au même effet, mais différents de ceux de la majorité, ont été exposés par le juge Wilson, en particulier en ce qui concerne le par. 2(2) de la Loi. La Cour d'appel n'a pas jugé nécessaire de répondre à trois des questions qui lui étaient soumises, à savoir les questions 8, 11*a*) et 13.

Le décret de renvoi expose de la façon suivante les considérations qui ont incité le gouvernement de l'Ontario à soumettre les diverses questions à la Cour d'appel:

[TRADUCTION] ATTENDU que des questions se sont soulevées à propos du pouvoir de *The Ontario Egg Producers Marketing Board* de percevoir des contributions sur la commercialisation des œufs;

AND WHEREAS questions have arisen as to the validity of the imposition of the levies themselves;

AND WHEREAS questions have arisen as to the authority of the Ontario Egg Producers Marketing Board to impose quotas for the possession of fowl in Ontario and quotas for the production of eggs in Ontario;

AND WHEREAS it is thought fit to have the authority of the Ontario Egg Producers Marketing Board determined with more precision and as expeditiously as possible in regard to all the above matters by referring certain questions to the Court of Appeal for hearing and consideration.

The Honourable the Attorney General therefore recommends that pursuant to section 1 of the Constitutional Questions Act being Chapter 79 of the Revised Statutes of Ontario, 1970, there be referred to the Court of Appeal for hearing and consideration the questions hereinafter set forth:

. . .

Preceding these considerations in the order of reference was a narrative of various facts and measures relating to the regulatory schemes arising out of and established pursuant to the challenged legislation. Lengthy as the narrative is, it is relevant material for the consideration of the Court and I reproduce it in full:

. . .

"The number of eggs produced in Ontario during the period January 1, 1973 to August 31, 1975 which have been marketed intraprovincially, interprovincially and in export trade is as follows:

In 1973—151,688,580 dozen,
In 1974—148,770,120 dozen, and
In the period January 1, 1975—
August 31, 1975—94,700,040 dozen.

Levies have been imposed on the marketing of eggs by Ontario egg producers pursuant to two Acts of the Parliament of Canada, the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, and the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65.

AGRICULTURAL PRODUCTS MARKETING ACT, R.S.C. 1970, C. A-7

Pursuant to the Ontario Egg Order S.O.R./72-243, passed pursuant to the Agricultural Products Marketing Act, the Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board (now the Ontario Egg Producers Marketing Board) was authorized to make Orders fixing, imposing

ATTENDU également que des questions se sont soulevées quant à la validité de l'imposition des contributions;

ATTENDU également que des questions se sont soulevées quant au pouvoir de *The Ontario Egg Producers Marketing Board* de contingenter la possession de la volaille et la production d'œufs en Ontario;

ET ATTENDU qu'il est expédient de faire déterminer avec plus de précision et le plus rapidement possible le pouvoir de *The Ontario Egg Producers Marketing Board* à l'égard de tous les points soulevés ci-dessus en renvoyant certaines questions devant la Cour d'appel pour que celle-ci les examine.

L'honorable Procureur général recommande en conséquence que, conformément à l'article 1er de *The Constitutional Questions Act*, chapitre 79 des *Revised Statutes of Ontario*, 1970, les questions ci-dessous soient renvoyées à la Cour d'appel pour qu'elle les examine:

. . .

Ces considérations sont précédées, dans le décret de renvoi, par un exposé des divers faits et mesures relatifs à la réglementation découlant de la législation attaquée et établie sous son empire. Si long que soit cet exposé, il fait partie des documents que la Cour a à prendre en considération et je le reproduis en entier:

. . .

[TRADUCTION] «Le nombre d'œufs produits en Ontario du 1er janvier 1973 au 31 août 1975 et commercialisés à l'intérieur de la province, sur le marché interprovincial et sur le marché d'exportation, est le suivant:

En 1973—151,688,580 douzaines
En 1974—148,770,120 douzaines
Du premier janvier 1975 au 31 août 1975—
94,700,040 douzaines.

Des contributions ont été imposées sur la commercialisation des œufs par les producteurs d'œufs de l'Ontario en vertu de deux lois du Parlement du Canada, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chapitre A-7, et la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65.

LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHÉ DES PRODUITS AGRICOLES, S.R.C. 1970, CHAP. A-7

En vertu du Décret relatif aux œufs de l'Ontario D.O.R.S./72-243, passé conformément à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, *The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board* (devenu *The Ontario Egg Producers Marketing Board*)

and collecting levies or charges from persons engaged in the marketing of eggs.

The Ontario Egg Producers Marketing Board passed Orders imposing such levies as follows:

S.O.R./72-246
S.O.R./72-306
S.O.R./73-228
S.O.R./75-217

These Orders required egg producers to pay to the Ontario Egg Producers Marketing Board the amount of money specified therein for each dozen eggs marketed.

FARM PRODUCTS MARKETING AGENCIES ACT, 19-20-21, ELIZ. II, C. 65

An agreement was entered into on November 20th, 1972 between the Federal Minister of Agriculture, the National Farm Products Marketing Council, the Minister of Agriculture and Food for Ontario, the Ontario Farm Products Marketing Board, the Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board (now the Ontario Egg Producers Marketing Board) and their counterpart in all other provinces. The parties agreed to establish a comprehensive egg marketing programme under the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65.

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 17 empowered the Governor in Council to establish an agency with powers relating to inter alia, eggs marketed in interprovincial and export trade.

The Canadian Egg Marketing Agency (hereinafter referred to as "CEMA") was established on December 19th, 1972 pursuant to the Farm Products Marketing Agencies Act by the Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, S.O.R./73-1.

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 18(1)(*c*) provides:

"A proclamation establishing an agency shall set out the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement."

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 23(1)(*b*) provides that:

"Subject to the proclamation by which it is established and to any subsequent proclamation altering its

a été autorisé à rendre des ordonnances pour fixer et imposer des contributions ou droits aux personnes s'occupant de la commercialisation des œufs et pour leur recouvrement.

*The Ontario Egg Producers Marketing Board* a rendu les décrets suivants à cet égard.

D.O.R.S./72-246
D.O.R.S./72-306
D.O.R.S./73-228
D.O.R.S./75-217

Ces décrets exigent des producteurs d'œufs qu'ils paient à *The Ontario Egg Producers Marketing Board* le montant spécifié pour chaque douzaine d'œufs commercialisée.

LOI SUR LES OFFICES DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME, 19-20-21, ELIZ. II, CHAP. 65

Un accord a été conclu le 20 novembre 1972 entre le ministre fédéral de l'Agriculture, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario, *The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board* (devenu *The Ontario Egg Producers Marketing Board*) et leurs homologues des autres provinces. Les parties ont convenu de mettre sur pied un programme complet de commercialisation des œufs conformément à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65.

L'article 17 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme permet au gouverneur en conseil d'établir un office ayant des pouvoirs relativement, entre autres choses, aux œufs commercialisés aux fins de commerce interprovincial et du commerce d'exportation.

L'Office canadien de commercialisation des œufs (ci-dessous appelé l'OCCO) a été établi le 19 décembre 1972, conformément à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme par la Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs, D.O.R.S./73-1.

L'alinéa 18(1)*c*) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme dispose que:

«Une proclamation portant création d'un office doit énoncer les modalités de tout plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter.»

L'article 23(1)*b*) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme dispose que:

«Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, un

powers, an agency may implement a marketing plan the terms of which are set out in the proclamation establishing it. . ."

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 2(*e*)(vi) provides that the marketing plan includes:

"The imposition and collection by the appropriate agency of levies or charges from persons engaged in the growing or production of the regulated product or the marketing thereof. . ."

Section 10 of the Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, S.O.R./73-1 authorized CEMA, by order or regulation, to impose levies or charges upon persons engaged in the production of eggs or the marketing thereof. That section also provides that CEMA may, with the concurrence of a commodity board (which includes the Ontario Egg Producers Marketing Board) appoint that commodity board to collect on its behalf levies or charges imposed by any such order or regulations.

Levies have been imposed by CEMA as follows:

S.O.R./73-284 (Canada Egg Marketing Levies Order)

S.O.R./74-89 (Canada Egg Marketing Levies Order)

S.O.R./74-207 (Canada Interim Egg Levies Order)

S.O.R./75-173 (Canada Interim Egg Levies Order)

In addition, CEMA has imposed levies providing for the fixing and imposing of egg levies for the Agency's purchasing programme and for the collecting of levies as follows:

S.O.R./74-208 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-329 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-393 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-562 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-644 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./75-89 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./75-174 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

office peut exécuter un plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant . . .»

L'alinéa 2*e*) (vi) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme dispose que le plan de commercialisation comprend:

«l'imposition par l'office approprié de redevances ou frais et leur recouvrement des personnes s'occupant de la culture, de la production ou de la commercialisation du produit réglementé . . .»

L'article 10 de la Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs, D.O.R.S./73-1 autorise l'OCCO à imposer, par ordonnance ou par règlement, des redevances ou frais aux personnes qui s'occupent de la production ou de la commercialisation des œufs. Cet article prévoit également que l'OCCO peut, avec l'assentiment de l'Office de commercialisation (ce qui comprend *The Ontario Egg Producers Marketing Board*) mandater ledit office de percevoir pour son compte les redevances ou frais imposés par ces ordonnances ou règlements.

L'OCCO a imposé des redevances par les ordonnances suivantes:

D.O.R.S./73-284 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada)

D.O.R.S./74-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada)

D.O.R.S./74-207 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada)

D.O.R.S./75-173 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada)

En outre, l'OCCO a édicté les ordonnances suivantes prévoyant la fixation, l'imposition et la perception de redevances à payer pour le programme d'achat des œufs par l'Office:

D.O.R.S./74-208 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-329 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-393 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-562 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-644 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./75-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./75-174 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

Pursuant to S.O.R./73-284 the Ontario Egg Producers Marketing Board was appointed to collect the levies imposed by CEMA.

Pursuant to Ontario Regulation 595/72, section 10, passed pursuant to The Farm Products Marketing Act of Ontario, R.S.O. 1970, c. 162 the Ontario Egg Producers Marketing Board is required to collect the levies imposed by CEMA.

In addition Regulation S.O.R./73-274 was passed and deals with the obtaining of information by CEMA from egg producers engaged in the production of eggs for, or the marketing of eggs in interprovincial or export trade; and S.O.R./73-286 was passed and dealt with the licensing of persons engaged in the marketing of eggs in interprovincial or export trade.

To date certain Ontario egg producers have not complied with the legislation in regard to levies, the result of which is that $392,124.50 of levies which should have been received by the Ontario Egg Producers Marketing Board have not been received. In addition certain egg producers have commenced legal action challenging the validity of such levies and the Statement of Claim of one such action is appended hereto.

QUOTAS FOR THE POSSESSION OF FOWL AND PRODUCTION OF EGGS

The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board was continued and renamed the Ontario Egg Producers Marketing Board by Ontario Regulation 593/72 passed pursuant to The Farm Products Marketing Act of Ontario.

By Ontario Regulation 594/72 passed pursuant to The Farm Products Marketing Act of Ontario the Farm Products Marketing Board provided for the Ontario Egg Producers Marketing Board to exercise certain powers.

By S.O. 1975, Chapter 6, the Farm Products Marketing Act of Ontario was amended to provide for quotas for, inter alia, the possession of fowl and the production of eggs within Ontario.

By Ontario Regulation 434/75 the Farm Products Marketing Board of Ontario authorized the Ontario Egg Producers Marketing Board to exercise powers in relation to such quotas.

The Ontario Egg Producers marketing Board has, pursuant to Ontario Regulation 434/75, passed Regulations fixing and allotting quotas for the possession of fowl and the production of eggs as follows:

En vertu de D.O.R.S./73-284, *The Ontario Egg Producers Marketing Board* a été désigné pour percevoir les redevances imposées par l'OCCO

En vertu de l'article 10 du règlement 595/72 de l'Ontario, passé conformément à *The Farm Products marketing Act* de l'Ontario, R.S.O. 1970, chap. 162, *The Ontario Egg Producers Marketing Board* est requis de percevoir les redevances imposées par l'OCCO.

Les règlements suivants ont été en outre passés: D.O.R.S./73-274 qui permet à l'OCCO de recueillir des renseignements auprès des producteurs dont les œufs sont vendus dans le commerce interprovincial ou d'exportation et le D.O.R.S./73-286 qui prévoit l'octroi de permis aux personnes qui s'occupent de la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation.

Certains producteurs d'œufs de l'Ontario n'ont pas encore satisfait aux exigences de la législation en ce qui concerne les redevances et il en résulte que $392,124.50 de redevances, que *The Ontario Egg Producers Marketing Board* aurait dû recevoir, ne l'ont pas été. Par ailleurs, certains producteurs ont entamé des procédures pour contester la validité de ces redevances et l'on trouvera ci-jointe la déclaration dans l'une de ces actions.

CONTINGENTEMENT DE LA VOLAILLE ET DE LA PRODUCTION D'ŒUFS

Le règlement 593/72 de l'Ontario, passé conformément à *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario a maintenu *The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board* de l'Ontario sous le nouveau nom de *The Egg Producers Marketing Board*.

En vertu du règlement 594/72 de l'Ontario passé conformément à *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario, *The Farm Products Marketing Board* a confié à *The Ontario Egg Producers Marketing Board* l'exercice de certains pouvoirs.

En vertu du chapitre 6 des S.O. 1975, *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario a subi des modifications qui prévoient notamment le contingentement de la volaille et de la production d'œufs en Ontario.

En vertu du règlement 434/75 de l'Ontario, *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario a autorisé *The Ontario Egg Producers Marketing Board* à exercer des pouvoirs relativement à ces contingentements.

*The Ontario Egg Producers Marketing Board* a, conformément au règlement 434/75 de l'Ontario, fixé et réparti des contingents pour la volaille et pour la production d'œufs en vertu des règlements suivants:

Regulation No. 2-75, dated June 5, 1975
Regulation No. 3-75, dated June 5, 1975
Regulation No. 5-75, dated June 11, 1975
Regulation No. 6-75, dated June 11, 1975
Regulation No. 7-75, dated June 25, 1975 . . ."

Those opposing the validity of the legislation, in bringing an appeal to this Court, moved for the usual directions as to service of notice of the constitutional questions on the Attorney-General of Canada and on the Attorneys-General of the Provinces and as to interventions by them and by other interested persons and as to other related matters. The order for directions made on April 4, 1977 contained a reduced number of questions for the consideration of this Court and it will be useful to contrast these questions with those referred to the Ontario Court of Appeal (and showing the answers given by that Court) in the following parallel columns:

| Questions Referred | Questions on Appeal Here |
|---|---|
| 1. Are sections 2 and 3 of the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?<br>Answer 1 No | 1. Are sections 2 and 3 of the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part and if so, in what respect and to what extent? |
| 2. Are S.O.R./72-243, (Ontario Egg Order) S.O.R./72-246, S.O.R./72-306, S.O.R./73-228 and S.O.R./75-217 (Ontario Egg Marketing Levies Orders) ultra vires the enabling legislation, the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?<br>Answer 2 No | 2. Are S.O.R./72-243; (Ontario Egg Order) S.O.R./72-246, S.O.R./72-306, S.O.R./73-228 and S.O.R./75-217 (Ontario Egg Marketing Levies Orders) ultra vires the enabling legislation, the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent? |
| 3. Do sections 2(*e*)(vi), 18(1)(*e*) and 23(1)(*b*) and 23(1)(g) of the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, authorize the imposition and collection of levies or charges?<br>Answer 3. Yes | 3. Is the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, and in particular<br>(*a*) Sections 2(*e*)(vi), 18 and 23 and<br>(*b*) Sections 6, 7, 17 and 32<br>ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part and if so, in what respect and to what extent? |
| 4. Is the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, and in particular<br>(*a*) Sections 2(*e*)(vi), 18 and 23 and | 4. (*a*) Is S.O.R./73-1 (Canadian Egg Marketing Agency Proclamation) ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act, |

Règlement n° 2-75, du 5 juin 1975
Règlement n° 3-75, du 5 juin 1975
Règlement n° 5-75, du 11 juin 1975
Règlement n° 6-75, du 11 juin 1975
Règlement n° 7-75, du 25 juin 1975 . . ."

En se pourvoyant devant cette Cour, les personnes qui contestent la validité de la législation ont demandé que les mesures habituelles soient prises quant à la signification d'un avis des questions constitutionnelles au procureur général du Canada et aux procureurs généraux des provinces, quant à l'intervention de ceux-ci et d'autres personnes intéressées et quant à d'autres matières connexes. Dans l'ordonnance à cet effet rendue le 4 avril 1977 le nombre de questions soumises à l'examen de cette Cour est inférieur à celui des questions renvoyées à la Cour d'appel de l'Ontario et il est utile de les mettre en regard et d'indiquer les réponses données par cette dernière:

| Questions renvoyées | Questions objet du pourvoi |
|---|---|
| 1. Les articles 2 et 3 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?<br>Réponse 1 Non | 1. Les articles 2 et 3 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure? |
| 2. Les D.O.R.S./72-243; (Décret relatif aux œufs de l'Ontario) D.O.R.S./72-246, D.O.R.S./72-306, D.O.R.S./73-228 et D.O.R.S./75-217 (Ordonnances sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?<br>Réponse 2. Non | 2. Les D.O.R.S./72-243 (Décret relatif aux œufs de l'Ontario) D.O.R.S./72-246, D.O.R.S./72-306, D.O.R.S./73-228 et D.O.R.S./75-217 (Ordonnances sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure? |
| 3. Les alinéas 2*e*) (vi), 18(1)*e*), 23(1)*b*) et 23(1)g) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, autorisent-ils l'imposition et la perception de redevances ou de frais?<br>Réponse 3 Oui | 3. La Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65 et, en particulier<br>*a*) les articles 2*e*) (vi), 18 et 23 et<br>*b*) les articles 6, 7, 17 et 32<br>excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure? |
| 4. La Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65 et en particulier<br>*a*) les articles 2*e*) (vi), 18 et 23 et | 4. *a*) Le D.O.R.S./73-1 (Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi |

(*b*) Sections 6, 7, 17 and 32 ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 4. No

5. (*a*) Is S.O.R./73-1 (Canadian Egg Marketing Agency Proclamation) ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 5. (*a*) No

(*b*) Is S.O.R./73-1 section 10 ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 5. (*b*) No

6. (*a*) Are S.O.R./73-284 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-89 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-207 (Canada Interim Egg Levies Order), S.O.R./75-173 (Canada Interim Egg Levies Order) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agency Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 6. (*a*) No

(*b*) Are S.O.R./74-208 (Canada Egg Purchasing Levies Order), 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

(*b*) Is S.O.R./73-1 section 10 ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

5. (*a*) Are S.O.R./73-284 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-89 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-207 (Canada Interim Egg Levies Order), S.O.R./75-173 (Canada Interim Egg Levies Order) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agencies Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

(*b*) Are S.O.R./74-208 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-329 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-393 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-562 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-644 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./75-89 (Canada Egg Purchasing Levies Order) and S.O.R./75-174 (Canada Egg Purchasing Levies Order) ultra vires the enabling legislation, the Farm Products Marketing Agencies Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

6. Is S.O.R./73-286 (Canadian Egg Licensing Regulations) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agencies Act and the Canadian Egg Marketing Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

*b*) les articles 6, 7, 17 et 32 excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 4. Non

5. *a*) Le D.O.R.S./73-1 (Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 5.*a*) Non

*b*) L'article 10 du D.O.R.S./-73-1 est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et dans l'affirmative à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 5.*b*) Non

6 *a*) Les D.O.R.S./73-284 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-207 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada), 75-173 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des

sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

*b*) l'article 10 du D.O.R.S./-73-1 est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

5. *a*) Les D.O.R.S./73-284 (Ordonnances sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-207 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada), 75-173 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des produits de ferme et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

*b*) Les D.O.R.S./74-208 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-329 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) 74-393 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-562 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-644 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 75-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) et 75-174 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des produits de ferme, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

6 Le D.O.R.S./73-286 (Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et la Proclamation visant la commercialisation des œufs au Canada, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

S.O.R./74-329 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-393 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-562 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-644 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./75-89 (Canada Egg Purchasing Levies Order), and S.O.R./75-174 (Canada Egg Purchasing Levies Order) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agency Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 6. (*b*) No

produits de ferme et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 6.*a*) Non

*b*) Les D.O.R.S./74-208 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-329 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-393 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-562 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-644 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 75-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) et 75-174 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des produits de ferme, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 6.*b*) Non

7. Is S.O.R./73-286 (Canadian Egg Licensing Regulations) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agencies Act and the Canadian Egg Marketing Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 7. No

7. Are sections 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15(*a*) and 22 of The Farm Products Marketing Act of Ontario and amendments thereto ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

7. Le D.O.R.S./73-286 (Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et la Proclamation visant la commercialisation des œufs au Canada, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 7. Non

7. Les articles 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15*a*) et 22 de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et modifications excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

8. Is S.O.R./73-274 (Canadian Egg Information Regulations) ultra vires the enabling legislation, Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 8. Not answered

8. Is Ontario Regulation 595/72 ultra vires the legislative power of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

8. Le D.O.R.S./73-274 (Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 8. Pas de réponse

8. Le Règlement 595/72 de l'Ontario est-il ultra vires, en tout ou en partie, des pouvoirs législatifs de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

9. Are sections 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15(*a*) and 22 of The Farm Products Marketing Act of Ontario and amendments thereto ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 9. No

9. Is section 21*a* of The Farm Products Marketing Act of Ontario ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

9. Les articles 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15*a*) et 22 de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et modifications excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 9. Non

9. L'article 21*a*) de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario excède-t-il, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

10. Is Ontario Regulation 595/72 ultra vires the legislative power of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 10. No

10. Are Regulations 2, 3, 5, 6 and 7 for the year 1975 passed by the Ontario Egg Producers Marketing Board ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Act of Ontario, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

10. Le règlement 595/72 de l'Ontario excède-t-il la compétence législative de l'Ontario en tout ou en partie et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 10. Non

10. Les règlements 2, 3, 5, 6 et 7 passés pour l'année 1975 par The Ontario Egg Producers Marketing Board sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

11. (*a*) Is Ontario Regulation 595/72 ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, Chapter 162 in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 11. (*a*) Not answered

(*b*) Do Ontario Regulation 315, R.R.O. 1970, Ontario Regulation 316, R.R.O. 1970, Ontario Regulations 46/71, 184/72, 593/72 and 594/72, 239/73, 243/73, 183/74, 184/74, 764/74 or any of them affect the imposition and collection of levies in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 11. (*b*) No

12. Is section 21*a* of The Farm Products Marketing Act of Ontario ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 12. No

13. Are Regulations 2, 3, 5, 6 and 7 for the year 1975 passed by the Ontario Egg Producers Marketing Board ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Act of Ontario, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 13. Not answered

11. *a*) Le règlement 595/72 de l'Ontario est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, chapitre 162 et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 11 *a*) Pas de réponse

*b*) Les règlements 315, R.R.O. 1970, 316, R.R.O. 1970, 46/71, 184/72, 593/72 et 594/72, 239/73, 243/73, 183/74, 184/74, 764/74 de l'Ontario ou l'un d'entre eux ont-ils, en tout ou en partie, une incidence sur l'imposition et la perception de redevances et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 11 *b*) Non

12. L'article 21*a*) de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario excède-t-il, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 12. Non

13. Les règlements 2, 3, 5, 6 et 7 passés pour l'année 1975 par The Ontario Egg Producers Marketing Board sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 13. Pas de réponse.

It will be apparent from the foregoing lists of questions that the present appeal excludes any challenge to the answers given below to questions 3, 8 and 11.

Il ressort de la liste de questions qui précède que le présent pourvoi exclut toute contestation des réponses données en appel aux questions 3, 8 et 11.

II

Counsel involved in the reference before the Ontario Court of Appeal agreed that the Case on Appeal filed in this Court should include the order of reference, the order for directions respecting the proceedings in this Court and two documents entitled respectively "Background Information Submitted by the Attorney-General of Ontario" (a document of about 15 pages) and "Memorandum of Information Submitted by Persons Opposed to the Validity of the Legislation" (a document of about 125 pages). Supplementary material was filed jointly by the Attorney-General of Ontario and the Ontario Farm Products Marketing Board, and included in this material was a 1972 Report (The Ross Report) of a Royal Commission on the

II

Les avocats qui ont plaidé le renvoi devant la Cour d'appel de l'Ontario ont convenu que le dossier d'appel déposé devant cette Cour devait contenir l'ordonnance de renvoi, l'ordonnance donnant les instructions relatives aux procédures devant cette Cour et deux documents respectivement intitulés «Background Information Submitted by the Attorney-General of Ontario» (document d'environ 15 pages) et «Memorandum of Information Submitted by Persons Opposed to the Validity of the Legislation» (document d'environ 125 pages). D'autres documents ont été déposés conjointement par le procureur général de l'Ontario et *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario, parmi lesquels se trouve un rapport de

Egg Industry in Ontario.

The background information supplied by the Attorney-General of Ontario was accepted by the Canadian Egg Marketing Agency and by the Ontario Egg Producers Marketing Board, who were separately represented, as well as by the Attorney-General of Ontario and the Ontario Farm Products Marketing Board, who were jointly represented—all of whom supported the validity of the legislation, orders and regulations involved in this Reference—as a statement of the facts and considerations against which the issues of validity could and should be determined. It was also referred to for the same purpose by the challenging appellants but the extensive additional material provided by the appellants was not viewed with reciprocal hospitality by the proponents of the legislation, orders and regulations. They alleged it to be irrelevant to the questions at issue, but in so far as it puts a different interpretation on the same basic facts—those reflected in the background memorandum of the Attorney-General of Ontario—it represents nothing more fearsome than argument which must be assessed for its relevancy and cogency in the same way as that offered by the proponents, whether in their factums or in oral submissions to the Court. There are in the appellants' material statements of information by three Ontario egg producers referring to their experiences under the marketing plans and the adverse effect upon them of the system of levies and quotas. Other parts of the material consist, as counsel for those in opposition to the legislation say, of "information . . . obtained from government agency and board sources and in part from the discovery of documents in one levy action against the Ontario Board". To some extent it is directed to the effect of the marketing system as bearing on the constitutional questions before this Court. However, I find no such factual differences in the appellants' memorandum of information as to put this Court to a choice that would influence the result to be reached on the questions that must be answered.

1972 d'une Commission royale sur l'industrie des œufs en Ontario (le rapport Ross).

L'Office canadien de commercialisation des œufs et *The Ontario Egg Producers Marketing Board*, qui plaidaient séparément, ainsi que le procureur général de l'Ontario et *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario, qui plaidaient conjointement—tous défenseurs de la validité de la législation, des ordonnances et des règlements, objet du présent renvoi—ont admis que la documentation de base fournie par le procureur général de l'Ontario établissait les faits et considérations à la lumière desquels on pouvait et devait trancher la validité des dispositions litigieuses. Les appelants adversaires de la législation l'ont également admis, mais l'abondante documentation supplémentaire qu'ils ont fournie n'a pas reçu le même accueil chez les partisans de la législation, des ordonnances et des règlements. Ceux-ci ont prétendu que cette documentation était sans rapport avec les questions en litige, mais pour autant qu'elle donne une interprétation différente des mêmes données de base—que l'on retrouve dans le mémoire récapitulatif du procureur général de l'Ontario—elle ne représente rien de plus redoutable que des arguments dont il faut apprécier la pertinence et le bien-fondé au même titre que ceux présentés par les partisans de la législation, que ce soit dans leurs factums ou dans leurs plaidoiries orales devant la Cour. On trouve, dans la documentation des appelants, des déclarations de trois producteurs d'œufs de l'Ontario dans lesquelles ils font état de leur expérience des plans de commercialisation et des difficultés que leur ont causées le système de redevances et de contingentements. D'autres parties de la documentation consistent, comme le disent les avocats des adversaires de la législation, en [TRADUCTION] «des renseignements . . . recueillis auprès des offices et régies du gouvernement et, pour partie, en des documents produits lors d'une action pour redevances contre l'Office de l'Ontario». Dans une certaine mesure, elle porte sur les effets du système de commercialisation en rapport avec les questions constitutionnelles soumises à la Cour. Cependant, je ne trouve pas dans le mémoire des appelants des différences de faits telles qu'elles mettent cette Cour devant un choix de nature à influer sur les réponses qui doivent être fournies aux questions posées.

An examination of the material in the Case on Appeal and of the supplementary material, and of the statutes, orders and regulations to which this material is related gives the following picture of the interlocking scheme of control of egg marketing, both as to price and supply, established under federal and provincial authority.

The egg market in Canada and in the Provinces is a strictly regulated market, involving control of prices, the fixing of producing and marketing quotas, the imposition of several classes of levies upon producers and a surplus (over quota) egg removal programme through which eggs surplus to the table market are disposed of mainly to egg processors, although some may be redirected to the table market. This control programme is based on the table market, that is on the retail purchase of fresh eggs for consumption, representing in 1975 (according to the material before this Court) 92 per cent of eggs in the market, the other 8 per cent representing processing eggs used in the manufactured products market.

The main control agencies, in respect of the present case, are the Canadian Egg Marketing Agency established under s. 17 of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1972 (Can.), c. 65, hereinafter referred to as CEMA, and the Ontario Egg Producers Marketing Board, established by Ontario Regulation 593/72 (as a continuation of a differently named board) under *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162, as amended, hereinafter referred to as the Ontario Egg Board. CEMA was born of a proclamation of December 19, 1972, S.O.R./73-1, which followed upon an agreement between Canada and all the Provinces, and the marketing agencies of the parties, for the establishment of a comprehensive plan to regulate the marketing of eggs in Canada. Schedules to the agreement set out the terms of the proposed plan, involving the integration of federal and provincial prescriptions, and including the scheme of organization and powers of the

Un examen des documents versés au dossier du pourvoi et de la documentation supplémentaire ainsi que des lois, ordonnances et règlements auxquels ils se rapportent donne le tableau suivant de la combinaison des régimes de contrôle de la commercialisation des œufs établis par les autorités fédérale et provinciale en ce qui concerne aussi bien les prix que la production.

Le marché des œufs, au Canada et dans les provinces, est strictement réglementé; il comporte un contrôle des prix, la fixation de contingents de production et de commercialisation, l'imposition aux producteurs de plusieurs catégories de redevances et un programme d'écoulement des excédents (pour ce qui dépasse les contingents) en vertu duquel les surplus d'œufs pour l'alimentation sont principalement dirigés vers les transformateurs d'œufs, encore qu'une partie puisse être renvoyée sur le marché de l'alimentation. Ce programme de contrôle est fondé sur le marché de l'alimentation, c'est-à-dire sur l'achat au détail d'œufs frais destinés à la consommation, ce qui représentait en 1975 (selon les documents dont dispose cette Cour) 92 pour cent des œufs sur le marché; les autres 8 pour cent représentent les œufs transformés utilisés sur le marché des produits manufacturés.

Les principaux organismes de contrôle, en ce qui concerne la présente affaire, sont l'Office canadien de commercialisation des œufs, créé en vertu de l'art. 17 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1972 (Can.), chap. 65, appelé ci-dessous l'OCCO et *The Ontario Egg Producers Marketing Board*, créé par le règlement 593/72 de l'Ontario (qui succède à un office portant un nom différent) en vertu de *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162 et modifications, appelé ci-dessous l'Office des œufs de l'Ontario. L'OCCO est né d'une proclamation du 19 décembre 1972, D.O.R.S./73-1, à la suite d'un accord intervenu entre le Canada et toutes les provinces, et leurs offices de commercialisation respectifs, en vue de la mise sur pied d'un plan complet de réglementation de la commercialisation des œufs au Canada. En annexe à l'accord figurent les conditions du plan proposé, notamment l'intégration des prescriptions fédérales et

contemplated CEMA, as later established by S.O.R./73-1.

The control programme envisaged identical quotas for producers, whether in intraprovincial trade or in the interprovincial or export market, fixed by the national and provincial agencies in relation to an assigned egg production to each of the Provinces. Section 3 of the CEMA proclamation shows the dozen quantities and relative percentages assigned to each Province in the following table:

3

TABLE

| | Column I | Column II | Column III | |
|---|---|---|---|---|
| 1. | British Columbia | 57,250,000 | 12.055 | per cent |
| 2. | Alberta | 41,344,000 | 8.704 | " |
| 3. | Saskatchewan | 22,611,000 | 4.760 | " |
| 4. | Manitoba | 54,189,000 | 11.408 | " |
| 5. | Ontario | 181,267,000 | 38.161 | " |
| 6. | Quebec | 78,647,000 | 16.556 | " |
| 7. | New Brunswick | 8,683,000 | 1.828 | " |
| 8. | Nova Scotia | 19,504,000 | 4.106 | " |
| 9. | Prince Edward Island | 3,028,000 | 0.637 | " |
| 10. | Newfoundland | 8,477,000 | 1.785 | " |

The authority for this division in the CEMA proclamation is s. 24 of the federal *Farm Products Marketing Agencies Act*, reading as follows:

**24.** A marketing plan to the extent that it allocates any production or marketing quota to any area of Canada, shall allocate that quota on the basis of the production from that area in relation to the total production of Canada over a period of five years immediately preceding the effective date of the marketing plan. In allocating additional quotas for anticipated growth of market demand, the marketing agency shall consider the principle of comparative advantage of production

The Court was told by counsel for the appellants that the percentages were modified in June, 1976 by S.O.R./76-371 but the modifications do not, of course, affect the constitutional issues that are before the Court. I should note that the production and percentage figure for Ontario, shown in the Table reproduced above, was prescribed by

provinciales, ainsi que les grandes lignes de l'organisation et des pouvoirs du futur OCCO, qui devait être créé plus tard par le D.O.R.S./73-1.

Le programme de contrôle prévoit des contingents identiques pour les producteurs, qu'ils soient dans le commerce intra-provincial ou sur le marché interprovincial ou d'exportation; ces contingents sont déterminés par les offices national et provincial par rapport à une production d'œufs fixée pour chaque province. L'article 3 de la Proclamation visant l'OCCO indique les quantités de douzaines et les pourcentages correspondants fixés pour chaque province, dans le tableau suivant:

3

TABLE

| | Colonne I | Colonne II | Colonne III | |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Colombie-Britannique | 57,250,000 | 12.055 | pour cent |
| 2. | Alberta | 41,344,000 | 8.704 | " |
| 3. | Saskatchewan | 22,611,000 | 4.760 | " |
| 4. | Manitoba | 54,189,000 | 11.408 | " |
| 5. | Ontario | 181,267,000 | 38.161 | " |
| 6. | Québec | 78,647,00 | 16.556 | " |
| 7. | Nouveau-Brunswick | 8,683,000 | 1.828 | " |
| 8. | Nouvelle-Écosse | 19,504,000 | 4.106 | " |
| 9. | Île du-Prince-Édouard | 3,028,000 | 0.637 | " |
| 10. | Terre-Neuve | 8,477,000 | 1.785 | " |

Cette répartition faite par la Proclamation créant l'OCCO est fondée sur l'art. 24 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* fédérale, qui se lit ainsi:

**24.** Un plan de commercialisation établi de manière à attribuer un contingentement quelconque de production ou de commercialisation à une région du Canada, attribuera ce contingentement en s'appuyant sur la production de cette région par rapport à la production totale du Canada au cours d'une période de cinq ans précédant immédiatement la date de mise en vigueur du plan de commercialisation. En attribuant des contingentements additionnels en vue de la croissance anticipée des demandes de produits, l'office de commercialisation tiendra compte des principes d'avantages ou de production comparés.

Les avocats des appelants ont signalé à la Cour que les pourcentages ont été modifiés en juin 1976, par D.O.R.S./76-371, mais ces modifications sont évidemment sans influence sur les questions constitutionnelles soumises à la Cour. Je dois souligner que le chiffre de production et les pourcentages de l'Ontario, qui figurent au tableau ci-dessus, ont été

Ontario Regulation 595/72 of December 28, 1972, made under *The Ontario Farm Products Marketing Act*, and in furtherance of the dovetailing Ontario Egg Producers' Marketing Plan established by Ontario Regulation 593/72 of November 22, 1972, also made under *The Ontario Farm Products Marketing Act*.

In short, the overall scheme was to assign to each Province a share of the national market and to relate the quotas of producers in each Province to the particular share. Ontario went further by placing all laying hens on a quota basis and prohibiting possession of laying hens by persons without a quota. This was done by Board Regulation 2-75 of June 5, 1975, which was authorized by Ontario Regulation 434/75 of May 8, 1975, which in turn rested on the authority of s. 21*a* of *The Farm Products Marketing Act*, enacted by 1975 (Ont.), c. 6. The appellants take an objection to the Regulation as embracing the possession of laying hens whose production is solely for the interprovincial or export trade and, beyond this, attack the validity of s. 21*a*. The attack on the section is the subject of question 9 herein.

The material before the Court states that the Ontario quota system above-mentioned does not apply to persons who possess less than 500 hens and, further, that eggs produced and sold for hatching purposes are also exempt from the Ontario quota regulations. These exemptions were not said to have any market effect. The material is silent on this, but what it does show is that in Ontario about 1200 producers are registered with the Ontario Egg Board and they each have, on an average, about 10,000 laying hens.

Alongside the national and local quota system is a licensing system for grading stations where eggs are graded according to federal standards. Some producers do their own grading and may grade for other producers as well, but otherwise producers deliver their eggs to a grading station operator or have them picked up by such operators on some regular basis. The price paid to producers depends on the grade or grades of their eggs. The price is fixed weekly for the various grades of eggs by

prescrits par le règlement 595/72 de l'Ontario, en date du 28 décembre 1972, passé en vertu de *The Ontario Farm Products Marketing Act* pour assurer l'adaptation du plan de commercialisation des œufs par les producteurs de l'Ontario, plan établi par le règlement 593/72 de l'Ontario, en date du 22 novembre 1972, passé également en vertu de *The Ontario Farm Products Marketing Act*.

En bref, l'idée d'ensemble est d'attribuer à chaque province une part du marché national et d'établir une relation entre les contingents des producteurs dans chaque province et la part en question. L'Ontario est allé plus loin en contingentant toutes les poules pondeuses et en interdisant aux personnes sans contingentement d'en posséder. Cela a été réalisé par le règlement de l'office 2-75 du 5 juin 1975, fondé sur le règlement 434/75 du 8 mai 1975, lequel est lui-même fondé sur l'art. 21*a* de *The Farm Products Marketing Act*, édicté par 1975 (Ont.), chap. 6. Les appelants s'opposent au règlement au motif qu'il s'étend à la possession de poules pondeuses dont la production n'est destinée qu'au commerce interprovincial ou d'exportation et, en outre, ils contestent la validité de l'art. 21*a*. Cette contestation fait l'objet de la question 9.

La documentation soumise à la Cour établit que le système de contingentement susmentionné ne s'applique pas aux personnes qui possèdent moins de 500 poules et, en outre, que les œufs produits et vendus pour l'incubation sont également soustraits aux règlements de contingentement de l'Ontario. On ne dit pas que ces exemptions ont quelque effet sur le marché. La documentation est silencieuse sur ce point, mais elle montre tout de même qu'en Ontario, environ 1200 producteurs sont enregistrés auprès de l'Office des œufs de l'Ontario et qu'ils possèdent, en moyenne, quelque 10,000 poules.

A côté du système national et régional de contingentement, il existe un système de permis pour les postes de classement où les œufs sont classés selon les normes fédérales. Certains producteurs classent eux-mêmes leurs œufs et font cette opération pour d'autres producteurs également. Sinon, les producteurs livrent leurs œufs à des exploitants de postes de classement ou les font ramasser régulièrement par ceux-ci. Le prix payé aux producteurs dépend du classement de leurs œufs. Le prix

consultation between the local boards (in Ontario, the Ontario Egg Board) and CEMA and is based, the Court was told, on a cost of production formula. Included in the so-called producer price are the levies imposed by CEMA and the local board, and I shall come to them shortly. The Memorandum of Information supplied by the opponents of the challenged legislation includes an illustration of the elements of the producer price fixed for grade A large eggs, and I reproduce it in full:

NATIONAL AVERAGE QUOTED PRODUCER PRICE FOR GRADE A LARGE EGGS

(Based on Farm-Gate Cost of Production Model Results, National Average, May 31, 1975)

(in ¢ per dozen)

| | ¢ | % |
|---|---|---|
| Depreciation | 1.88 | 2.81 |
| Pullet | 11.23 | 16.78 |
| Feed | 32.84 | 49.08 |
| Labour | 4.30 | 6.43 |
| Overhead | 4.08 | 6.10 |
| Farm-Gate Cost | 54.33 | 81.20 |
| Producer Return | 2.13 | 3.18 |
| Net Producer Price | 56.46 | 84.38 |
| Conversion Factor to Grade A Large | 5.45 | 8.14 |
| CEMA and Provincial Board Levies | 5.00 | 7.48 |
| | 66.91 | 100.00 |

Although the levies are included in the estimation of the producer price, the grading station operator is required to deduct them from what he pays to the producers who trade with him. The grading station operator sells to the retail trade at a price fixed by the market or may sell to a wholesaler or broker who in turn sells to the retail trade. There appears to be nothing to prevent direct retail sales by the grading station operator. If he wishes to sell in the interprovincial or export market he must have a licence from CEMA as required under the Canadian Egg Licensing Regulations, S.O.R./73-286 of May 30, 1973, made by CEMA in pursuance of powers granted by s. 9 of

est fixé hebdomadairement pour les diverses classes d'œufs après consultation entre les offices locaux (en Ontario, l'Office des œufs de l'Ontario) et l'OCCO et est fondé, a-t-on dit à la Cour, sur une formule de coût de production. Dans ce qu'on appelle le prix du producteur sont comprises les redevances imposées par l'OCCO et l'office local, et j'y reviendrai un peu plus loin. Le mémoire d'information soumis par les adversaires de la législation attaquée contient un tableau des éléments du prix du producteur fixé pour les œufs de la catégorie A gros. Je le reproduis intégralement:

[TRADUCTION]—COTE MOYENNE NATIONALE DU PRIX DU PRODUCTEUR POUR LES ŒUFS DE LA CATÉGORIE A GROS

(basée sur les résultats types du coût de production à la sortie de la ferme, moyenne nationale, au 31 mai 1975)

(en ¢ par douzaine)

| | ¢ | % |
|---|---|---|
| Dépréciation | 1.88 | 2.81 |
| Poulettes | 11.23 | 16.78 |
| Nourriture | 32.84 | 49.08 |
| Main-d'œuvre | 4.30 | 6.43 |
| Frais généraux | 4.08 | 6.10 |
| Coût sortie de ferme | 54.33 | 81.20 |
| Recette producteur | 2.13 | 3.18 |
| Prix net producteur | 56.46 | 84.38 |
| Facteur de conversion à la catégorie A gros | 5.45 | 8.14 |
| Redevances de l'OCCO et de l'office provincial | 5.00 | 7.48 |
| | 66.91 | 100.00 |

Bien que les redevances soient comprises dans l'estimation du prix du producteur, l'exploitant de poste de classement est tenu de les déduire de ce qu'il paie aux producteurs qui traitent avec lui. L'exploitant de poste de classement revend au détail à un prix fixé par le marché ou peut revendre à un grossiste ou à un courtier qui revend à son tour au détail. Rien ne semble interdire à l'exploitant de poste de classement de vendre directement au détail. S'il désire vendre sur le marché interprovincial ou d'exportation, il doit posséder un permis de l'OCCO, comme l'exige le *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, D.O.R.S./73-286 du 30 mai 1973, passé par

Part II of its constituent proclamation and approved pursuant to s. 7(1)(*e*) of the *Farm Products Marketing Agencies Act*. Surplus grade A eggs, that is surplus to the table demand, being eggs which the grading station operator cannot sell, are sold to CEMA which buys them, if they are within the provincial allocation, at the price paid to the producer plus an additional 7 or 8 cents per dozen to compensate the grading station operator for his costs of washing, grading and packaging. CEMA sells these eggs in the main to processors and at prices lower than what it has paid for them, making up the difference by levies imposed upon the producers.

The levies collected by grading station operators are imposed under the authority of two federal statutes, the *Agricultural Products Marketing Act* and the *Farm Products Marketing Agencies Act*, and are remitted, in Ontario, to the Ontario Egg Board which receives them both for itself and for CEMA. The validity of the imposition and collection of these levies is strongly challenged in the present case. The Ontario Egg Board, acting under authority given by s. 2(2) of the federal *Agricultural Products Marketing Act* (as first enacted by 1957 (Can.), c. 15) exacts now two types of levies; first, a levy to finance its own costs of administration and, second, a levy to cover the cost of the surplus removal programme in respect of over quota eggs. (There was, and may still be, a third levy to cover the cost of surplus removal of eggs within quota incurred prior to the institution of the CEMA surplus removal scheme.) CEMA imposes its levies under the *Farm Products Marketing Agencies Act* and they are of two types; first, a levy to cover its administrative costs and, second, a levy to cover the cost of its surplus removal pro-

l'OCCO en vertu des pouvoirs conférés par l'art. 9 de la partie II de sa proclamation constitutive et approuvé conformément à l'al. 7(1)*e*) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Les excédents d'œufs de la catégorie A, c'est-à-dire ce qui excède la demande aux fins de consommation, sont des œufs que l'exploitant de poste de classement ne peut pas vendre. Ils sont alors vendus à l'OCCO qui, s'ils ne dépassent pas ce qui a été alloué à la province, les achète au prix payé au producteur, augmenté de 7 ou 8 cents par douzaine pour indemniser l'exploitant de poste de classement de ses frais de lavage, de classement et d'emballage. L'OCCO revend ces œufs principalement à des transformateurs et à des prix inférieurs à ceux auxquels il les a achetés, la différence étant comblée par les redevances imposées aux producteurs.

Les redevances perçues par les exploitants de postes de classement sont imposées en vertu de deux lois fédérales, la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* et la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* et sont remises, en Ontario, à l'Office des œufs de l'Ontario qui les reçoit pour lui-même et pour l'OCCO. La validité de l'imposition et de la perception de ces redevances est fortement contestée dans la présente affaire. L'Office des œufs de l'Ontario, agissant en vertu des pouvoirs conférés par le par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale (édictée en 1957 (Can.), chap. 15) impose actuellement deux types de redevances; en premier lieu, une redevance pour financer ses propres frais d'administration et, en second lieu, une redevance pour couvrir le coût du programme d'écoulement des excédents pour les œufs dépassant le contingent. (Il existait, et il peut encore exister, une troisième redevance pour couvrir le coût de l'écoulement des excédents d'œufs dans le cadre du contingentement accumulés avant l'institution par l'OCCO de son régime d'écoulement des excédents. L'OCCO impose ses redevances en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* et elles sont de deux types; en premier lieu, une redevance destinée à couvrir ses frais d'administration et, en second lieu, une redevance destinée à couvrir le coût de son programme d'écoulement des excé-

gramme in respect of eggs which are within the provincial allocation but are in excess of table demand.

This integrated scheme is designed to introduce stability into the egg market on a national level by assuring all producers a producer price for their eggs within their respective quotas, regardless of whether those eggs are sold locally or extraprovincially and regardless of whether they are sold for table consumption or end up in the surplus removal programme. The producers, however, share the cost of this programme, again on a national level, through the levies payable in respect thereof. In short, if in a particular Province there is a large surplus of within quota eggs, it would be because the table demand there has been met by out-of-province eggs but the producers in that Province would still get the producer price for their eggs within their respective quotas and the deficiency in returns on the surplus sold by CEMA in the processors market would be made up by levies exacted from all producers equally.

III

In giving reasons for judgment for the majority of the Ontario Court of Appeal, MacKinnon J.A. summarized the main attack upon the federal and provincial legislation, and the orders and regulations thereunder, by those who appeared in opposition to their validity. It was said, on the one hand, that the federal legislation, orders and regulations encroached upon provincial legislative authority in relation to local and intraprovincial trade (a point, I may say, that was made in the *Natural Products Marketing Act* reference[2] and that the levies imposed in pursuance of the federal enactments were a colourable device to interfere with the local egg market and were, in any event, not properly enacted or authorized under s. 54 of the *British North America Act*. On the other hand, the provincial legislation, orders and regulations were challenged as reaching into interprovincial and

[2] [1937] A.C. 377.

dents pour les œufs qui ne dépassent pas ce qui est alloué à la province mais excèdent la demande aux fins de consommation.

Ce régime intégré est destiné à stabiliser le marché des œufs sur le plan national, en assurant à tous les producteurs un prix de producteur pour les œufs dans les limites de leurs contingents respectifs, que ces œufs soient vendus dans la province ou à l'extérieur et qu'ils soient vendus pour la consommation domestique ou finissent dans le programme d'écoulement des excédents. Toutefois les producteurs se partagent le coût de ce programme, encore une fois sur le plan national, en payant les redevances prévues. En somme, si dans une province donnée, il existe de grands excédents d'œufs dans les limites du contingent, ce sera parce que la demande aux fins de consommation y a été satisfaite par des œufs de l'extérieur de la province. Les producteurs de cette province obtiendront néanmoins le prix de producteur pour leurs œufs dans les limites de leurs contingents respectifs et les pertes subies sur les excédents vendus par l'OCCO sur le marché des transformateurs seront comblées par les redevances imposées également à tous les producteurs.

III

En donnant les motifs du jugement de la majorité de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge MacKinnon a résumé les principales objections à la législation fédérale et provinciale, ainsi qu'aux ordonnances et règlements passés en vertu de celle-ci, formulées par ceux qui en contestent la validité. Ils soutiennent, d'une part, que la législation fédérale, ainsi que les ordonnances et règlements fédéraux, empiètent sur la compétence législative provinciale en matière de commerce local et intraprovincial (point qui, dois-je dire, avait été soulevé dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*[2] et que les redevances imposées en vertu des dispositions fédérales constituent une façon déguisée de s'immiscer dans le marché local des œufs et ne sont pas, en toute hypothèse, régulièrement édictées ni autorisées en vertu de l'art. 54 de l'*Acte de l'Amérique du Nord*

[2] [1937] A.C. 377.

export trade. Overall, a breach of s. 121 of the *British North America Act* was alleged in that the interlocking schemes interfered with the free flow of trade interprovincially.

Additional grounds of attack considered in the Ontario Court of Appeal concerned allegedly improper delegation, both in a constitutional sense and in the administrative law sense reflected in *Brant Dairy Co. v. Milk Marketing Commission of Ontario*[3]. There was also a challenge to the levies from the standpoint of their taxation character, if they were taxes, and of their regulatory character if they were not. This last-mentioned issue was given particular emphasis in the submissions to this Court but no more than the emphasis on the delegation points. Various strands of the argument on these matters were bound up with the objections taken from the standpoint of alleged federal intrusion into local trade and provincial interference with interprovincial and export trade. The various issues are best considered in relation to the questions confronting this Court and I shall deal with these questions *seriatim*.

The first question engages the validity of ss. 2 and 3 of the federal *Agricultural Products Marketing Act*, which read as follows:

2. (1) The Governor in Council may by order grant authority to any board or agency authorized under the law of any province to exercise powers of regulation in relation to the marketing of any agricultural product locally within the province, to regulate the marketing of such agricultural product in interprovincial and export trade and for such purposes to exercise all or any powers like the powers exercisable by such board or agency in relation to the marketing of such agricultural product locally within the province

(2) The Governor in Council may by order grant to any board or agency mentioned in subsection (1) authority

(*a*) in relation to the powers granted to such board or agency under the laws of any province with respect to

[3] [1973] S.C.R. 131.

*britannique*. D'autre part, ils contestent la législation provinciale, ainsi que les ordonnances et règlements provinciaux, au motif qu'ils touchent au commerce interprovincial et d'exportation. Par dessus tout, ils allèguent une violation de l'art. 121, en ce que la combinaison des régimes porte atteinte à la liberté du commerce interprovincial.

D'autres motifs de contestation examinés en Cour d'appel de l'Ontario visent une délégation prétendument irrégulière, à la fois au sens du droit constitutionnel et au sens du droit administratif comme dans l'affaire *Brant Dairy Co. c. Milk Marketing Commission of Ontario*[3]. On conteste également les redevances du point de vue de leur nature fiscale, s'il s'agit de taxes, et sinon, du point de vue de leur nature réglementaire. Dans les plaidoiries devant cette Cour, on a particulièrement insisté sur ce dernier point mais pas plus que sur celui de la délégation. Divers éléments de l'argumentation sur ces questions étaient mêlés aux objections soulevées du point de vue d'une prétendue ingérence fédérale dans le commerce local et d'une prétendue immixtion provinciale dans le commerce interprovincial et d'exportation. Il vaut mieux étudier les divers points en relation avec les questions posées à cette Cour et je traiterai donc celles-ci l'une après l'autre.

La première question met en jeu la validité des art. 2 et 3 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale, qui se lisent comme suit:

2. (1) Le gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser tout office ou organisme auquel la législation d'une province permet d'exercer des pouvoirs de réglementation sur le placement de tout produit agricole, localement, dans les limites de la province, à régler la vente de ce produit agricole sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation, et, pour ces objets, à exercer tous pouvoirs semblables à ceux que l'office ou organisme en question peut exercer quant au placement dudit produit agricole, localement, dans les limites de la province.

(2) Le gouverneur en conseil peut, par décret, accorder à tout office ou organisme mentionné au paragraphe (1) la faculté,

*a*) à l'égard des pouvoirs conférés audit office ou organisme, selon les lois de quelque province, en ce

[3] [1973] R.C.S. 131.

the marketing of any agricultural product locally within the province, and

(*b*) in relation to the powers that may be granted to such board or agency under this Act with respect to the marketing of any agricultural product in interprovincial and export trade,

to fix, impose and collect levies or charges from persons engaged in the production or marketing of the whole or any part of any agricultural product and for such purpose to classify such persons into groups and fix the levies or charges payable by the members of the different groups in different amounts, to use such levies or charges for the purposes of such board or agency, including the creation of reserves, and the payment of expenses and losses resulting from the sale or disposal of any such agricultural product, and the equalization or adjustment among producers of any agricultural product of moneys realized from the sale thereof during such period or periods of time as the board or agency may determine.

(3) The Governor in Council may by order revoke any authority granted under this section. 1957, c. 15, s. 2.

3. The Governor in Council may make regulations prescribing the terms and conditions governing the granting and revocation of authority under section 2 and generally may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect. R.S., c. 6, s. 3.

This is skeleton legislation, originating as to s. 2(1) and (3) and s. 3 in the *Agricultural Products Marketing Act*, 1949 (Can.), c. 16. Section 2(2) was introduced by an amendment to the 1949 Act (there was an inconsequential amendment also to s. 2(1)) by 1957 (Can.), c. 15, s. 2. It followed upon the decision of this Court in *Reference re Farm Products Marketing Act of Ontario*[4], the decision being handed down on January 22, 1957. What, quite obviously, precipitated the addition of the present s. 2(2) was the ruling of this Court in the aforementioned *Reference* that a Province could not constitutionally authorize a provincial marketing board to impose licence fees to cover losses in marketing surpluses of a regulated product and to use the funds to equalize or adjust

[4] [1957] S.C.R. 198.

qui concerne l'organisation du marché d'un produit agricole, localement, dans les limites de la province, et,

*b*) à l'égard des pouvoirs qui peuvent être conférés audit office ou organisme selon la présente loi, en ce qui concerne le placement de tout produit agricole sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation,

de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions ou droits, de la part de personnes adonnées à la production ou au placement de la totalité ou d'une partie de quelque produit agricole et, à cette fin, de classer ces personnes en groupes et de fixer les contributions ou droits payables par les membres des différents groupes en divers montants, d'employer ces contributions ou droits aux fins de cet office ou organisme, y compris la création de réserves, et le paiement de frais et pertes résultant de la vente ou de l'aliénation d'un tel produit agricole, et l'égalisation ou le rajustement, entre ceux qui ont produit un produit agricole, des sommes d'argent qu'en rapporte la vente durant la ou les périodes que l'office ou organisme peut déterminer.

(3) Le gouverneur en conseil peut, par décret, révoquer tout pouvoir conféré en vertu du présent article. 1957, c. 15, art. 2.

3. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements déterminant les conditions qui doivent régir l'octroi et la révocation de l'autorisation prévue par l'article 2 et, de façon générale, établir des règlements en vue de l'accomplissement des fins et dispositions de la présente loi. S.R., c. 6, art. 3.

Il s'agit là d'une législation cadre qui, pour les par. 2(1) et (3) et l'art. 3, a son origine dans la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, 1949 (Can.), chap. 16. Le paragraphe 2(2) résulte d'une modification apportée à la loi de 1949 (une autre modification sans conséquence a été apportée au par. 2(1)) par la loi de 1957 (Can.), chap. 15, art. 2. Elle faisait suite à l'arrêt de cette Cour dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*[4], en date du 22 janvier 1957. Ce qui, de toute évidence, a précipité l'addition de l'actuel par. 2(2), c'est l'arrêt de cette Cour dans le *Renvoi* précité selon lequel il est inconstitutionnel pour une province d'autoriser un office de commercialisation à imposer, en délivrant des permis, des droits destinés à couvrir les pertes

[4] [1957] R.C.S. 198.

returns to producers in the regulated market because this would amount of indirect taxation. In so holding, this Court founded itself upon the judgment of the Judicial Committee in *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy Limited*[5]. I shall come shortly to a consideration of the *Crystal Dairy* case and to the cases in this Court which have dealt with it.

The appellants, in their attack upon s. 2 (and I should say here that if s. 2 falls, s. 3 must fall with it and does not need independent consideration) drew attention to the addition made by 1957 (Can.), c. 15 to the preamble to the *Agricultural Products Marketing Act*. In the original enactment the preamble was as follows:

> WHEREAS it is desirable to improve the methods and practices of marketing agricultural products of Canada; and whereas the legislatures of several of the provinces have enacted legislation respecting the marketing of agricultural products locally within the province; and whereas it is desirable to co-operate with the provinces and to enact a measure respecting the marketing of agricultural products in interprovincial and export trade; . . .

The 1957 amendment added the following sentence:

> . . . and whereas it is desirable to facilitate such marketing by authorizing the imposition of levies or charges for the equalization or adjustment among producers of the moneys realized from the marketing of the products: . . .

The thrust of the contention as to this addition is that it reinforces the submission as to the intrusion by Parliament into local and intraprovincial trade by the levy provisions of s. 2(2) as a derogation from the federal statute's declared concern with interprovincial and export trade alone.

The submission as to s. 2(1) brings into question this Court's decision in *P.E.I. Potato Marketing*

[5] [1933] A.C. 168.

subies en commercialisant les excédents d'un produit réglementé et à utiliser les fonds pour égaliser ou rajuster les recettes des producteurs sur le marché réglementé, parce que cela équivaudrait à de la taxation indirecte. La Cour en était arrivée à cette conclusion en se fondant sur l'arrêt rendu par le Comité judiciaire dans l'affaire *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Limited*[5]. J'étudierai un peu plus loin l'arrêt *Crystal Dairy* ainsi que les arrêts de cette Cour qui en ont traité.

En attaquant l'art. 2 (et je dois dire ici que si l'art. 2 tombe, l'art. 3 doit tomber avec lui et n'a pas à être considéré séparément), les appelants ont attiré l'attention sur l'addition faite par la Loi de 1957 (Can.), chap. 15 au préambule de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Dans sa version originale, le préambule se présente ainsi.

> CONSIDÉRANT qu'il importe d'améliorer les méthodes et la pratique employées pour l'organisation du marché des produits agricoles du Canada; considérant que les législatures de plusieurs des provinces ont édicté des lois sur la vente des produits agricoles, localement, dans les limites respectives desdites provinces, et considérant qu'il est opportun de coopérer avec les provinces et d'adopter une mesure à l'égard du placement des produits agricoles sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation; . . .

La modification de 1957 a ajouté la phrase suivante:

> . . . et considérant qu'il convient de faciliter cette organisation du marché en autorisant l'imposition de contributions ou de droits pour l'égalisation ou le rajustement, entre producteurs, des sommes d'argent que rapporte le placement des produits; . . .

Ce que l'on soutient essentiellement à propos de cette addition, c'est qu'elle renforce la prétention selon laquelle le Parlement s'est immiscé dans le commerce local et intra-provincial en édictant les dispositions du par. 2(2) sur les contributions, dispositions qui dérogent à l'intention déclarée de la loi fédérale de ne s'attacher qu'au commerce interprovincial et d'exportation.

L'argument relatif au par. 2(1) remet en question la décision de cette Cour dans l'affaire *P.E.I.*

[5] [1933] A.C. 168.

*Board v. H. B. Willis Inc.*[6], and, alternatively, raises an issue as to the scope of that decision and, in consequence, of the later decision of this Court in *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*[7]. The *Willis* case, to put it briefly, authorized a constitutional method of escape from the prohibition of the *Nova Scotia Inter-Delegation* case, *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada*[8], which denied authority for delegation of *legislative* power between Parliament and a provincial legislature. The *Willis* case permits delegation by Parliament of *administrative* authority to a provincial board to exercise like regulatory authority in an area of federal competence as it exercises in the provincial area. The administrative authority is to be exercised pursuant to federal orders, and I see nothing in s. 2(1) to give ground for impugning the decision of this Court in the *Willis* case which went so far as to support federal authorization by order-in-council for regulation making by the provincial board, thus supporting the administrative delegation by a concomitant power to enact subordinate legislation. The only difference between the 1949 federal Act that was under consideration in the *Willis* case and the same Act as it now reads is the exclusion in the present Act of the words "outside the Province" in s. 2(1) before the words "in interprovincial and export trade". This does not, in my opinion, alter the application of the *Willis* case but is merely a reflection of a view taken in the *Ontario Farm Products Marketing Act* reference, referred to above, that federal competence in the regulation of interprovincial and export trade does not necessarily begin only at the point where a product crosses the provincial boundary.

Nor is it a sound distinction to dwell, as did counsel for the appellants, on the fact that in the *Willis* case the federally authorized provincial board was the only "federal" agency authorized to market Prince Edward Island potatoes. This does not exclude a federal umbrella agency empowered

[6] [1952] 2 S.C.R. 392.
[7] [1968] S.C.R. 569.
[8] [1951] S.C.R. 31

*Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*[6] et, en tout cas, la portée de cette décision et, en conséquence, celle de la décision plus récente de cette Cour dans l'affaire *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*[7]. L'arrêt *Willis* a, en bref, sanctionné une façon constitutionnelle d'échapper à la prohibition de l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation, Le procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Le procureur général du Canada*[8], qui a nié la possibilité d'une délégation de pouvoir *législatif* entre le Parlement et une législature provinciale. L'arrêt *Willis* permet au Parlement de déléguer à un organisme provincial le pouvoir *administratif* d'exercer, dans un domaine de compétence fédérale, un pouvoir réglementaire semblable à celui qu'il exerce dans le domaine provincial. Le pouvoir administratif doit être exercé conformément à des décrets fédéraux, et je ne vois rien au par. 2(1) qui puisse remettre en cause la décision de cette Cour dans l'affaire *Willis* qui est allée jusqu'à admettre que l'organisme provincial soit autorisé, par décret fédéral en conseil, à faire des règlements, doublant ainsi la délégation administrative d'un pouvoir concomitant de législation déléguée. La seule différence entre la loi fédérale de 1949 qui était examinée dans l'arrêt *Willis* et la même loi, dans sa version actuelle, réside dans la suppression, dans la loi actuelle, des mots «en dehors de la province», à l'art. 2(1), avant les mots «sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation». Cela ne modifie pas, à mon avis, l'application de l'arrêt *Willis*, mais traduit simplement la position adoptée dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*, précité, selon laquelle le pouvoir fédéral de réglementation du commerce interprovincial et d'exportation ne commence pas nécessairement seulement au point où un produit traverse la frontière provinciale.

Ce n'est pas davantage une saine distinction d'insister, comme l'on fait les avocats des appelants, sur le fait que, dans l'affaire *Willis*, la commission provinciale jouissant d'une autorisation fédérale était le seul organisme «fédéral» autorisé à commercialiser les pommes de terre de

[6] [1952] 2 R.C.S. 392.
[7] [1968] R.C.S. 569.
[8] [1951] R.C.S. 31.

to act in the federal field in some co-ordinated fashion. Moreover, it proves too much to contend that federal adoption of provincial regulations for purposes of the delegation of authority to a provincial board offends the principles of the *Nova Scotia Inter-Delegation* case. There is nothing to preclude the debating of that adoption in Parliament, any more than the adoption by Parliament of its own regulations. It should be plain, in the light of the delegation cases which have followed after the *Nova Scotia Inter-Delegation* case, that its basis is that the mutually exclusive legislative authority of Parliament and Provincial Legislatures cannot as such be exchanged between them but it does not preclude borrowing or adopting for valid federal purposes prescriptions which a Provincial Legislature may have validly enacted within its own areas of competence and, again, it does not preclude delegation of administrative authority to a provincial board which may be permitted by federal order to support that authority by being empowered to make implementing regulations.

What appellants in the lengthy attack in their factum on s. 2(1) point to is the alleged distortion of the principle of the *Willis* case when ten provincial marketing boards are given delegated authority to regulate marketing in interprovincial and export trade. This may make a federal umbrella agency all the more necessary but I do not see how it gives rise to a constitutional issue, even if it be an awkward way of overcoming a want of federal authority to regulate through an agency of its own the marketing of eggs throughout and beyond Canada, including local marketing. The distortion allegedly involved in the overall regulatory scheme is said by the appellants to impede the free flow of commodities but, apart from the effect of s. 121 of the *British North America Act*, that could be the effect of any federal regulatory scheme which had no interaction with provincial agencies and there is no constitutional infirmity in such a consequence.

l'Île-du-Prince-Édouard. Cela n'exclut pas un organisme fédéral de supervision autorisé à agir dans le domaine fédéral de façon coordonnée. Au surplus, c'est vouloir trop prouver que de prétendre que l'adoption par l'autorité fédérale de règlements provinciaux dans le but de déléguer des pouvoirs à un office provincial enfreint les principes de l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation*. Il n'y a rien qui empêche de débattre de cette adoption au Parlement, pas plus que de l'adoption par le Parlement de ses propres règlements. Il devrait être évident, à la lumière des affaires de délégation qui ont suivi l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation*, que son fondement est que le Parlement et les législatures provinciales ne peuvent s'échanger directement leurs compétences législatives exclusives. Mais cela n'interdit pas d'emprunter ou d'adopter, à des fins fédérales valides, des dispositions qu'une législature provinciale peut avoir valablement édictées dans ses propres domaines de compétence et, encore une fois, cela n'interdit pas une délégation de pouvoirs administratifs à un office provincial, lequel peut être autorisé par décret fédéral à asseoir son autorité sur le pouvoir de faire des règlements d'application.

Ce sur quoi insistent les appelants dans leur abondante argumentation contre le par. 2(1) dans leur factum, c'est sur la prétendue déformation du principe de l'arrêt *Willis* qui découle de la délégation, à dix offices provinciaux de commercialisation, d'un pouvoir de réglementation du marché interprovincial et du commerce d'exportation. Cela peut rendre un organisme fédéral de supervision encore plus nécessaire, mais je ne vois pas en quoi cela soulève une question constitutionnelle, même si c'est là une façon maladroite de remédier à l'absence d'autorité fédérale pour réglementer, au moyen d'un organisme proprement fédéral, la commercialisation des œufs à travers le Canada et vers l'extérieur, et notamment sur le marché local. Selon les appelants, la déformation qui résulte prétendument de l'ensemble de la réglementation, porte atteinte à la libre circulation des marchandises mais, mis à part l'effet de l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ce pourrait être l'effet de tout régime de réglementation fédéral sans lien avec les offices provinciaux, ce qui n'en provoque pas l'inconstitutionnalité.

What the objections come to, in the attempt to distinguish the *Willis* case and to regard its very facts as expressing the outward limit of federal resort to administrative delegation, is an assertion of colourability. The legislative scheme here is a far cry from that involved, say, in the legislation considered in *Attorney-General of Ontario v. Reciprocal Insurers*[9], which was regarded as a transparent attempt to evade constitutional limitations on federal insurance regulation by resort to the *Criminal Code*. Here there is no such colourable reliance, but a direct invocation of federal competence in relation to interprovincial and export trade with the authority to be exercised on a delegated basis by provincial agencies. The delegation, as I have already noted, cannot impeach the assertion of power; nor is it impeachable (to take another point raised by the appellants) on the ground that the delegates, the provincial boards, are given a discretionary authority as opposed to the compulsory exercise said to be commanded by the federal legislation considered in *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board, supra*.

No doubt, there may be variations as among the Provinces on the way in which the delegated federal power is exercised by the provincial boards but, again, this is not a ground of constitutional objection but goes simply to the scope of the administrative delegation and is controllable at that level both by Parliament or the Governor-in-Council or by the Courts, as the case may be. Counsel for the appellants is, at bottom, complaining of the variation in standards resulting from the mode of administrative delegation adopted by Parliament, a variation that is also exhibited in methods of enforcement, as for example, by fine, by seizure, by peremptory penalty.

There is a case to be made, from the standpoint of administrative regularity in the interests of both the regulating agencies and of the regulated producers, for a uniform set of standards. Involved in

[9] [1924] A.C. 328.

Ce à quoi les objections reviennent, dans leur tentative de faire une distinction avec l'arrêt *Willis* et de considérer les faits sur lesquels il repose comme l'extrême limite de la compétence fédérale en matière de délégation administrative, c'est à affirmer le caractère déguisé de la législation. L'économie de la législation en cause ici est bien loin, disons, de celle de la législation examinée dans l'arrêt *Le procureur général de l'Ontario c. Reciprocal Insurers*[9], qui a été considérée comme une tentative évidente d'éviter les obstacles constitutionnels à la réglementation des assurances par le fédéral en recourant au *Code criminel*. Il n'existe aucun artifice semblable ici; on invoque directement la compétence fédérale en matière de commerce interprovincial et d'exportation afin que les offices provinciaux l'exercent par délégation. La délégation, comme je l'ai déjà indiqué, ne remet pas en cause la répartition des pouvoirs, pas plus qu'elle ne peut être contestée (pour prendre un autre point soulevé par les appelants) au motif que l'on donne aux délégataires, les offices provinciaux, un pouvoir discrétionnaire, par opposition à l'obligation d'agir prescrite, dit-on, par la législation fédérale examinée dans l'arrêt *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, précité.

Il ne fait pas de doute qu'il peut y avoir des différences d'une province à l'autre sur la façon dont les pouvoirs délégués par le fédéral sont exercés par les offices provinciaux mais, une fois de plus, il n'y a pas là matière à contestation sur le terrain constitutionnel. Cela influe simplement sur la portée de la délégation administrative et peut être contrôlé à ce niveau aussi bien par le Parlement que par le gouverneur en conseil ou les tribunaux, selon le cas. Au fond, les avocats des appelants se plaignent des divergences de normes résultant du mode de délégation administrative adopté par le Parlement, divergences que l'on rencontre également dans les méthodes de sanction, par exemple amendes, confiscations, peines péremptoires.

Du point de vue de la régularité administrative dans l'intérêt à la fois des organismes de réglementation et des producteurs réglementés, préconiser un ensemble uniforme de normes est tout à fait

[9] [1924] A.C. 328

the appellants' submissions, as reflected in their factum and in oral argument, was the contention that there is a constitutional requirement in the delegation of authority that standards be fixed by Parliament or where, as here, there is delegation in depth, that is by orders which the Governor-in-Council is authorized to make, the orders of the Governor-in-Council should establish standards and not, by wholesale redelegation, leave their determination to the provincial boards nor, as s. 2(1) provides, adopt the various provincial standards for federal purposes. I do not think this Court would be warranted in imposing such a constitutional limitation on the delegation of authority. The matter of delegation in depth is covered by the judgment of this Court in *Reference re Regulations (Chemicals) under the War Measures Act*[10], and I would not limit its rationale to emergency legislation. There is sufficient control on an administrative law basis through the principle enunciated and applied by this Court in the *Brant Dairy* case, *supra* (which arises for consideration under question 2) and I find no ground for raising it to a constitutional imperative.

It follows from the foregoing that the challenge to the validity of s. 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act* fails.

IV

The issues raised by the appellants in respect of the validity of s. 2(2) of the *Agricultural Products Marketing Act* require this Court (1) to consider anew what was decided by the Judicial Committee in the *Crystal Dairy* case and how that case sits in the light of a succession of cases in this Court; (2) to consider whether, apart from that case and later cases in this Court in which its application came up, s. 2(2) or any part thereof is vulnerable; and (3) to determine whether s. 54 of the *British North America Act* was violated in the enactment of s. 2(2) as one of the provisions introduced by 1957 (Can.) c. 15. It will be convenient to deal with the third point first.

[10] [1943] S.C.R. 1.

défendable. Parmi les prétentions des appelants, que reflètent leur factum et leur plaidoirie orale, se trouve l'allégation selon laquelle le droit constitutionnel exige que, lors d'une délégation de pouvoirs, des normes soient fixées par le Parlement ou que, lorsqu'il s'agit d'une délégation en profondeur, comme c'est le cas ici, c'est-à-dire au moyen de décrets que le gouveneur général est autorisé à passer, ces décrets établissent des normes et n'en abandonnent pas la détermination, par une redélégation globale, aux offices provinciaux ni adoptent, comme le prévoit le par. 2(1), les diverses normes provinciales à des fins fédérales. Je ne crois pas que cette Cour soit justifiée d'imposer de telles limites constitutionnelles aux délégations de pouvoirs. La question des délégations en profondeur a fait l'objet de l'arrêt rendu par cette Cour dans le *Renvoi sur les règlements (produits chimiques) en vertu de la Loi des mesures de guerre*[10], et je n'en limiterai pas la portée à la législation en cas d'urgence. Le principe exprimé et appliqué par cette Cour dans l'arrêt *Brant Dairy*, (précité) (étudié plus loin à propos de la question 2) assure un contrôle suffisant sur le terrain du droit administratif et je ne vois pas de raison pour l'ériger en impératif constitutionnel.

Il résulte de ce qui précède que l'attaque contre la validité du par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* est irrecevable.

IV

Les questions soulevées par les appelants au sujet de la validité du par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* oblige cette Cour: 1) à réexaminer la décision rendue par le Comité judiciaire dans l'affaire *Crystal Dairy* et la portée de cet arrêt à la lumière d'une série d'arrêts de cette Cour; 2) à examiner si, indépendamment de cet arrêt et des arrêts ultérieurs de cette Cour où son application était en jeu, le par. 2(2) est, en tout ou en partie, attaquable; et 3) à déterminer si l'art. 54 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été violé par l'adoption du par. 2(2) parmi les dispositions introduites par la Loi de 1957 (Can.), chap. 15. Il convient de traiter d'abord du troisième point.

[10] [1943] R.C.S. 1.

Section 54 of the *British North America Act* reads as follows:

> **54.** It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.

It follows upon s. 53 which provides that "bills for appropriating any part of the public revenue, or for imposing any tax or impost, shall originate in the House of Commons". The appellants urged that ss. 53 and 54, being embodied in the *British North America Act* and prescribing certain procedures for the lawful appropriation of any part of the public revenue or imposition of taxes, were constitutional imperatives which were enforceable by the Courts no less than other prescriptions which establish controls on legislative authority. The counter contention was that the sections merely established a procedure that spoke to the House of Commons alone and that it was for that House to act upon it and to enforce it without intervention of the Courts. British precedents were relied upon by the respondents although not based upon the terms of a fundamental written constitution, and they were relied upon by MacKinnon J.A. in his holding that conformity to s. 54 was not reviewable by the Courts once the legislation was enacted. Reliance was also placed upon the preamble to the *British North America Act*, referring to "a constitution similar in principle to that of the United Kingdom". I do not think that this carries any force against express enactment. It may help to identify constitutional elements just as the British precedents may help to determine what is meant by any of the terms used in ss. 53 and 54, but I do not agree that they can control the determination of the question whether obedience to the prescriptions of those sections is judicially reviewable.

It is a curious feature of the issue under discussion that both the appellants and the respondents, albeit for different reasons, insisted that the levies

L'article 54 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* se lit comme suit:

> **54.** Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter quelque motion, résolution, adresse ou bill pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à un objet non préalablement recommandé à la Chambre par un message du gouverneur général dans la session pendant laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel bill est proposé.

Il fait suite à l'art. 53 qui dispose que «tout bill ayant pour but l'affectation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra prendre naissance à la Chambre des communes». Les appelants ont fait valoir que, comme les art. 53 et 54 sont incorporés à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et prescrivent certaines procédures pour l'affectation légale d'une portion quelconque du revenu public ou l'imposition de taxes, il s'agit d'impératifs constitutionnels dont les tribunaux doivent assurer le respect au même titre que les autres dispositions qui établissent des contrôles du pouvoir législatif. La prétention opposée est que ces articles ne font qu'établir une procédure qui ne s'adresse qu'à la Chambre des communes et que c'est à celle-ci de la suivre et de l'appliquer sans intervention des tribunaux. Les intimés se sont appuyés sur des précédents britanniques bien que ceux-ci ne soient pas fondés sur les termes d'une constitution écrite. Le juge d'appel MacKinnon s'est aussi appuyé sur eux pour décider qu'une fois la législation édictée, le respect de l'art. 54 échappe au contrôle judiciaire. On s'est également appuyé sur le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui parle d'une «constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Je ne crois pas que cela puisse avoir quelque valeur à l'encontre de dispositions expresses. Cela peut aider à identifier des éléments constitutionnels, tout comme les précédents britanniques peuvent aider à déterminer la signification de l'un des termes employés dans les art. 53 et 54, mais je ne crois pas que ces précédents soient déterminants pour décider si l'observation des prescriptions de ces articles est sujette au contrôle judiciaire.

C'est un aspect curieux du point en litige que les appelants, aussi bien que les intimés, quoique pour des raisons différentes, insistent sur le fait que les

should be regarded as taxes. For the appellants it was a means of striking down s. 2(2) of the *Agricultural Products Marketing Act* if there was no message of recommendation by the Governor General and if this requirement was cognizable judicially. For the respondents it was a means of supporting the *Crystal Dairy* case. Implicit in their respective positions was the proposition that s. 54 cannot be evaded by a delegation device through which a subordinate agency is empowered to impose taxes as contrasted with their direct imposition by the House of Commons.

Although the record does not disclose whether there was in fact a message from the Governor General recommending the enactment of s. 2(2)—indeed, counsel for the appellants contended that, at least, leave should be given to produce evidence on the matter and counsel for the Attorney-General of Canada relied on the fact that there was no evidence of non-compliance with s. 54—I think I can take judicial notice of the procedure by which money Bills are introduced in the House of Commons. The present procedure, governed by House of Commons S.O. 62(2), introduced in 1968, provides that the message and recommendation of the Governor General in relation to any appropriation Bill or one to impose a tax shall be printed in the Notice Paper and in the Votes and Proceedings when the measure is to be introduced, and that the text of the recommendation shall be printed with or annexed to the Bill. Prior to 1968 the applicable procedure was that a money Bill had to be referred to a Committee of the Whole before it was dealt with in the House of Commons. A resolution of the Committee, where the Governor General's recommendation was read out, preceded the introduction of the Bill and the resolution was recorded in the House Debates. There was no such resolution recorded in the Debates for the session in which the Bill 403, introduced on April 3, 1957 and embodying s. 2(2) was passed.

redevances devraient être considérées comme des taxes. Pour les appelants, c'est un moyen de faire invalider le par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, s'il n'y a pas eu de message de recommandation du gouverneur général et si les tribunaux peuvent connaître de cette exigence. Pour les intimés, c'est un moyen d'appuyer l'arrêt *Crystal Dairy*. Leurs positions respectives emportent implicitement la proposition selon laquelle l'art. 54 ne peut être contourné par un mécanisme de délégation donnant à un organisme subordonné le pouvoir d'imposer des taxes, par opposition à leur imposition directe par la Chambre des Communes.

Bien que le dossier ne révèle pas s'il y a eu en fait un message du gouverneur général recommandant que soit édicté le par. 2(2)—à vrai dire, les avocats des appelants ont prétendu que, pour le moins, on devrait accorder la permission de produire des preuves à ce sujet, et l'avocat du procureur général du Canada s'est appuyé sur le fait que le non-respect de l'art. 54 n'était pas prouvé—je pense que je peux prendre connaissance d'office de la procédure suivie pour présenter les projets de lois de finances à la Chambre des Communes. La procédure actuelle, qui est régie par l'art. 62(2) du règlement de la Chambre des Communes passé en 1968, prévoit que le message et la recommandation du gouverneur général à l'égard de tout projet de loi comportant l'affectation de revenus ou l'imposition d'une taxe doivent être imprimés au *Feuilleton des avis* et dans les *Procès-verbaux* au moment où la mesure est sur le point d'être présentée et que le texte de la recommandation doit figurer dans le projet de loi ou y être annexé. Avant 1968, la procédure à suivre était qu'un projet de loi de finance devait être renvoyé à un comité plénier avant d'être étudié par la Chambre des Communes. La présentation du projet de loi était précédée d'une résolution du comité où l'on donnait lecture de la recommandation du gouverneur général et la résolution était publiée dans les *Débats de la Chambre*. Aucune résolution de ce genre n'a été publiée dans les *Débats* pour la session au cours de laquelle le projet de loi 403, présenté le 3 avril 1957 et qui incorporait le par. 2(2), a été passé.

In the present case, I need not come to any definite conclusion as to whether ss. 53 and 54 lay down prescriptions which are cognizable in the Courts. In my opinion, for reasons that follow, I do not agree that the levies authorized by s. 2(2) can be characterized as taxes, having regard especially to the context in which authority to impose or exact them is given. They are merely ingredients of a regulatory scheme and fall to be considered as elements thereof.

En l'espèce, je n'ai pas à me prononcer de façon définitive sur le point de savoir si les art. 53 et 54 posent des exigences dont les tribunaux doivent connaître. Pour les raisons qui suivent, en effet, je ne suis pas d'avis que les redevances autorisées par le par. 2(2) sont d'une nature fiscale, spécialement eu égard au contexte dans lequel le pouvoir de les imposer ou de les prélever a été accordé. Ce ne sont que des ingrédients d'un régime de réglementation et on doit les considérer comme des éléments de celui-ci.

I come now to the merits of s. 2(2) and to the *Crystal Dairy* case. MacKinnon J.A. for the majority of the Ontario Court of Appeal rightly took the position that he was bound by that case and by the judgments of this Court in which it was endorsed and applied, and that if a fresh look was required it was for this Court to take it. On the other hand, Dubin J.A. found that s. 2(2)(*a*) was *ultra vires*, apart from any challenge to the *Crystal Dairy* case, in that it (and s. 4(*a*) of S.O.R./72-243 which he held fell with s. 2(2)(*a*)) authorized the provincial marketing board to impose levies in relation solely to intraprovincial marketing of eggs, and it was incompetent for Parliament to authorize regulation of intraprovincial trade or to authorize exaction of levies by a provincial board in respect of that kind of trade.

J'en viens maintenant à la substance du par. 2(2) et à l'arrêt *Crystal Dairy*. Au nom de la majorité de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge MacKinnon a estimé, à juste titre, qu'il était lié par cet arrêt et par les jugements de cette Cour dans lesquels il a été approuvé et appliqué, et que, s'il fallait adopter un nouveau point de vue, cela incombait à cette Cour. D'un autre côté, le juge Dubin en est arrivé à la conclusion que l'al. 2(2)*a*) était *ultra vires*, en ce que cet alinéa (ainsi que l'al. 4*a*) du D.O.R.S./72-243 dont il a jugé qu'il tombait avec l'al. 2(2)*a*)) autorisait l'office provincial de commercialisation à imposer des redevances relativement à la commercialisation intra-provinciale des œufs seulement et que le Parlement n'avait pas compétence pour autoriser la réglementation du commerce intra-provincial ou pour autoriser un office provincial à imposer des redevances à l'égard de cette sorte de commerce.

Wilson J.A. considered that s. 2(2)(*a*) and (*b*) were not severable in their constitutional impact but that s. 2(2) was a conjunctive provision delegating composite authority which, I gather, must be exercised compositely to embrace all producers, whether they market intraprovincially or extraprovincially. Madame Justice Wilson went on to hold that s. 2(2) was taxation legislation under s. 91(3) of the *British North America Act*, authorizing a provincial board to impose indirect taxes and that its validity as such (involving in this respect an acceptance of the *Crystal Dairy* case that the levies were taxes) was somehow supported by the emphasis in the federal Act on regulation of interprovincial and export trade in agricultural products, although that was not its constitutional base. What emerges from her reasons is that s. 2(1) of

Le juge Wilson a estimé que les al. 2(2)*a*) et *b*) ne sont pas divisibles quant à leur portée constitutionnelle, mais que le par. 2(2) est une disposition conjonctive déléguant des pouvoirs composites qui, je résume, doivent être exercés de façon variée pour embrasser tous les producteurs, qu'ils vendent à l'intérieur ou à l'extérieur de la province. Madame le juge Wilson a jugé également que le par. 2(2) constitue de la législation fiscale en vertu du par. 91(3) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, car il autorise un office provincial à imposer des taxes indirectes, et que sa validité intrinsèque (ce qui suppose en l'occurrence une adhésion à l'arrêt *Crystal Dairy* pour ce qui est de l'assimilation des redevances à des taxes) est dans un sens renforcée par l'accent mis par la loi fédérale sur la réglementation du commerce interpro-

the *Agricultural Products Marketing Act* is an exercise of the federal trade and commerce power and s. 2(2) of the federal taxing power.

In his majority judgment, MacKinnon J.A. gave separate consideration (as did Dubin J.A.) to s. 2(2)(*a*) and (*b*). He found no difficulty in sustaining s. 2(2)(*b*) as an exercise of federal authority in relation to the regulation of interprovincial and export trade under s. 91(2) of the *British North America Act* and also of federal taxing power under s. 91(3). It was s. 2(2)(*a*) which required more extensive examination, and he proceeded to consider it as based primarily on federal power to impose or authorize the imposition of indirect taxes, and then (not differing particularly from the views of Wilson J.A.) he found additional support for it in a generous view of federal power to embrace in its undoubtedly valid legislation matters which it could not independently enact. The following passages in his reasons show this:

. a federal taxing statute which assists a local board in carrying out its regulatory duties with regard to both local and interprovincial trade in a fashion which would not be competent to a provincial legislature, cannot be said to be legislation which, in pith and substance, is legislation in relation to property and civil rights in the Province. I accordingly, have concluded that s. 2(2)(*a*) is competent legislation.

A secondary argument made by those supporting the legislation was that s. 2(2)(*a*) was legislation purely and simply with relation to the regulation of interprovincial and export trade. It was a necessary and integral part of the effective control of interprovincial and export trade, the argument went, that the common agency have the power to impose levies on local trade.

. . .

It may be that for the efficient marketing of a farm product extraprovincially it is necessary that the local

vincial et d'exportation des produits agricoles, bien que ce ne soit pas là son fondement constitutionnel. Ce qui ressort de ses motifs, c'est que le par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* relève de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce et le par. 2(2) en matière de taxation.

Dans son jugement rendu pour la majorité, le juge MacKinnon a étudié séparément (comme l'a fait le juge Dubin) les al. 2(2)*a*) et *b*). Il n'a pas eu de difficulté à soutenir que l'al. 2(2)*b*) relève de la compétence fédérale en matière de réglementation des échanges et du commerce en vertu de l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et également de la compétence fédérale en matière de taxation en vertu de l'art. 91(3). C'est l'al. 2(2)*a*) qui a exigé un examen plus approfondi. Il est parti du point de vue que cet alinéa est fondé au premier chef sur le pouvoir fédéral d'imposer des taxes indirectes ou d'en autoriser l'imposition, et alors (sans différer particulièrement de l'opinion du juge Wilson) il a trouvé des arguments supplémentaires en faveur de l'alinéa dans une conception généreuse du pouvoir fédéral d'englober dans sa législation indubitablement valide des matières sur lesquelles il ne pourrait légiférer de façon indépendante. C'est ce que montrent les passages suivants de ses motifs:

[TRADUCTION] . . . une loi fédérale de taxation qui aide un organisme local à s'acquitter de ses attributions de réglementation à l'égard du commerce local et interprovincial à la fois, d'une façon qui ne serait pas de la compétence d'une législature provinciale, ne peut être considérée comme de la législation qui, de par son caractère véritable, serait relative à la propriété et aux droits civils dans la province. J'en suis arrivé en conséquence à la conclusion que l'al. 2(2)*a*) a été valablement édicté.

Les tenants de la validité de la législation ont subsidiairement avancé que l'al. 2(2)*a*) est une disposition législative ayant purement et simplement trait au commerce interprovincial et d'exportation. Selon cet argument, cela faisait partie intégrante et nécessaire du contrôle effectif du commerce interprovincial et d'exportation, que l'office commun possédât le pouvoir d'imposer des redevances sur le commerce local.

. . .

Il est possible que, pour la commercialisation efficace d'un produit agricole à l'extérieur de la province, il soit

board have the power to impose levies on intraprovincial as well as extraprovincial trade. The words "such marketing" found in the 1957 amendment to the preambule may refer only to interprovincial and export trade, for the facilitating of which it is necessary to impose levies on both intra and extraprovincial trade. However, grammatically, "such marketing" could refer also to the words earlier found in the preamble, namely, "the marketing of agricultural products locally within the province".

There was no factual background given to us with relation to this particular subsection to support directly the argument that it was essential and necessarily incidental to the effective control over interprovincial and export trade that levies be imposed by federal authority on intraprovincial trade to be used by the local Board. However, the subsection does allow for the granting of authority to a local board to fix, impose and collect levies with respect to the marketing of any agricultural product intraprovincially *and* extraprovincially. This indicates that both powers may be used contemporaneously, if need be, in aid of a national marketing scheme. This indeed was done by paragraph 4 of the *Ontario Egg Order* S.O.R./72-243 and is an answer to the argument that the legislation is a colourable use of the indirect taxation power to control a particular product in a particular province.

. . .

I can only gather from these passages either that the unlimited federal taxing power was itself a sufficient prop upon which the Parliament of Canada could exercise or authorize a provincial marketing board to exercise conjoint regulatory power over extraprovincial and intraprovincial trade or that the *Natural Products Marketing Act*[11] case, which commanded a separation of regulatory authority in respect of extraprovincial trade from authority in respect of intraprovincial trade, limiting Parliament only to the former, must be modified or else distinguished. The intimation is that, in the case of a product passing into interprovincial and export trade as well as having an intraprovincial market, overall regulatory control

[11] [1937] A.C. 377.

nécessaire que l'office local ait le pouvoir d'imposer des redevances sur le commerce aussi bien intra-provincial qu'extra-provincial. Les mots «cette organisation du marché» que l'on trouve dans la modification apportée en 1957 au préambule peuvent se référer seulement au marché interprovincial et au commerce d'exportation, car le fonctionnement de ceux-ci nécessite l'imposition de redevances sur le commerce intra-provincial et extra-provincial à la fois. Grammaticalement cependant, «cette organisation du marché» pourrait également se référer aux mots que l'on trouve plus haut dans le préambule, savoir «la vente des produits agricoles, localement, dans les limites respectives desdites provinces».

En ce qui concerne ce paragraphe en particulier, on ne nous a pas indiqué de faits venant directement à l'appui de l'argument selon lequel il serait essentiel et nécessairement accessoire à l'efficacité du contrôle du commerce interprovincial et d'exportation que l'office local utilise des redevances imposées par l'autorité fédérale sur le commerce intra-provincial. Toutefois, le paragraphe permet effectivement de conférer à un office local le pouvoir de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions en ce qui concerne le placement des produits agricoles à l'intérieur *et* à l'extérieur de la province. Cela indique que les deux pouvoirs peuvent être exercés simultanément, au besoin, pour venir au secours d'un plan national de commercialisation. C'est ce qu'a fait le par. 4 du *Décret sur les œufs de l'Ontario*, D.O.R.S./72-243 et cela répond à l'argument selon lequel la législation constitue une utilisation déguisée du pouvoir de taxation indirecte pour contrôler un produit particulier dans une province en particulier.

. . .

Voici ce qu'à mon sens, on peut déduire de ces extraits. Ou bien le pouvoir fédéral illimité de taxation suffit en lui-même à permettre au Parlement du Canada d'exercer un pouvoir conjoint de réglementation du commerce extra-provincial et intra-provincial ou d'autoriser un office de commercialisation provincial à le faire. Ou bien le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*[11], qui commande une séparation du pouvoir de réglementer le commerce extra-provincial du pouvoir relatif au commerce intra-provincial en confinant le Parlement au premier, doit être modifié ou distingué de quelque façon. On suggère que, dans le cas d'un produit dans le commerce interprovincial et d'exporta-

[11] [1937] A.C. 377.

may be exercised under federal legislation where it is the result of a Dominion-Provincial agreement to which all Provinces were parties. This is to take an enlarged view of the federal trade and commerce power which is not supported by any existing authority. Nor can a federal-provincial agreement be a basis for enlarging either the legislative authority of Parliament or of a provincial Legislature. If the power asserted is not found in the Constitution, it cannot be given by agreement.

It is one thing for the Parliament of Canada to legislate in relation only to interprovincial and export trade with consequential effects upon the local or intraprovincial market, or for a provincial Legislature to legislate in relation to local and intraprovincial trade with consequential, with unplanned even if foreseen effects upon extraprovincial trade; it is a different thing for the Parliament of Canada to legislate to embrace expressly interprovincial, export and local or intraprovincial trade and to do so, as here, by expressly recognizing the separate sources of legislative power for the extraprovincial and intraprovincial regulatory authority. Assuming that there may be situations where the case for overall federal regulatory authority is so overwhelming as to justify sweeping into a federal scheme all phases of a marketing plan, including local transactions, s. 2(2) of the federal Act is not posited on any such basis. Rather it distinguishes, quite carefully, federal regulation of interprovincial and export trade from provincial regulation of intraprovincial trade and seeks to blend them administratively through exercise of a delegation power. In my opinion, in providing for authorization to local boards to impose levies in respect of intraprovincial marketing Parliament has purported to enlarge the powers of the local boards in a matter falling within exclusive provincial competence, and I am in full agreement with the dissenting reasons of

tion et qui possède également un marché intra-provincial, un contrôle d'ensemble par voie réglementaire peut être exercé en vertu de la législation fédérale si c'est là le résultat d'une entente fédérale-provinciale à laquelle toutes les provinces sont parties. C'est adopter une conception élargie du pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce qui n'a le soutien d'aucune autorité existante. Une entente fédérale-provinciale ne peut pas plus servir de base à l'élargissement des compétences législatives du Parlement que de celles d'une législature provinciale. Si le pouvoir revendiqué ne se trouve pas dans la Constitution, il ne peut être conféré par entente.

C'est une chose que le Parlement du Canada légifère relativement au commerce interprovincial et d'exportation avec des répercussions sur le marché local ou intra-provincial ou qu'une législature provinciale légifère relativement au commerce local et intra-provincial avec des répercussions, non recherchées bien que prévues, sur le commerce extra-provincial; c'est autre chose que le Parlement du Canada légifère de façon à embrasser expressément le commerce interprovincial ou d'exportation et le commerce local ou intra-provincial et qu'il le fasse, comme en l'espèce, en reconnaissant expressément la séparation des sources législatives du pouvoir de réglementation extra-provinciale et intra-provinciale. A supposer qu'il puisse y avoir des situations où la nécessité d'un pouvoir fédéral de réglementation globale serait assez impérieuse pour justifier l'inclusion dans un régime fédéral de toutes les phases d'un plan de commercialisation, y compris les opérations locales, ce n'est pas là le fondement du par. 2(2) de la loi fédérale. Au contraire, elle distingue très soigneusement la réglementation fédérale du commerce interprovincial et d'exportation de la réglementation provinciale du commerce intra-provincial et cherche à les intégrer administrativement par l'exercice d'un pouvoir de délégation. A mon avis, en prévoyant que les offices locaux peuvent être autorisés à imposer des contributions à l'égard de l'organisation du marché intra-provincial, le Parlement a eu pour but d'élargir les pouvoirs des offices locaux dans un domaine relevant de la compétence exclusive des provinces et je suis pleinement d'accord avec la dissidence du juge d'appel Dubin selon

Dubin J.A. below that Parliament has thus overstepped its own authority.

It is, of course, said (and, as I have noted, both MacKinnon J.A. and Wilson J.A. have taken the point) that what Parliament has done has been merely to supplement the existing regulatory authority of provincial boards in respect of local marketing by endowing them with a taxing power which, under the Constitution and the case law, they could not be given by the Legislature which authorized their creation. A Province cannot impose or authorize the imposition of indirect taxes, and if the levies authorized by s. 2(2) are species of taxation why cannot Parliament fill the gap in provincial regulatory power by supplying that authorization? Indeed, MacKinnon J.A. found reinforcement for his view in the so-called theory of exhaustiveness of legislative power, namely, that what is not given to the provincial Legislatures must rest with Parliament so that legislative authority in relation to any particular matter must be vested in the one or the other. Rand J. in a familiar statement of the principle expressed it in *Murphy v. C.P.R.*[12], at p. 643, with necessary qualifications, as follows:

> It has become a truism that the totality of effective legislative power is conferred by the Act of 1867, subject always to the express or necessarily implied limitations of the Act itself . .

I need not dwell on all the limitations, but one recognized by the Courts is the prohibition of inter-delegation of legislative power as between Parliament and a provincial Legislature. There are others resulting from certain entrenched provisions of the Constitution as, for example, ss. 91(1), 99 and 133. The distribution of taxing authority suggests another limitation, this being a limitation on federal power to impose indirect taxes for provincial purposes. The question, as is well known, was raised and left open in *Caron v. The King*[13], at p. 1004, by Lord Phillimore and I leave it open here. There is, nonetheless, some incongruity in Parlia-

[12] [1958] S.C.R. 626.
[13] [1924] A.C. 999.

laquelle le Parlement a ainsi excédé ses propres pouvoirs.

On a évidemment allégué (et, comme je l'ai dit, les juges MacKinnon et Wilson ont tous deux accepté l'argument) qu'en fait, le Parlement s'est contenté d'ajouter un élément aux pouvoirs de réglementation existants des offices provinciaux à l'égard de l'organisation du marché local, en les investissant d'un pouvoir de taxation que la législature qui a autorisé leur création ne pouvait, en vertu de la Constitution et de la jurisprudence, leur conférer. Une province ne peut imposer des taxes indirectes ou en autoriser l'imposition et, si les contributions autorisées par le par. 2(2) sont une espèce d'impôt, pourquoi le Parlement ne peut-il combler la lacune du pouvoir provincial de réglementation en accordant cette autorisation? De fait, le juge MacKinnon a trouvé un appui à la thèse dans la théorie dite de la plénitude du pouvoir législatif, en ce sens que ce qui n'est pas attribué aux législatures provinciales doit revenir au Parlement, de sorte que la compétence législative relative à une matière donnée doit être conférée aux unes ou à l'autre. Le juge Rand a exprimé le principe, en des termes bien connus, dans l'arrêt *Murphy c. C.P.R.*[12], à la p. 643, avec les réserves nécessaires:

> [TRADUCTION] On s'accorde à reconnaître que l'Acte de 1867 confère la totalité du pouvoir législatif, sous réserve des restrictions expresses ou tacites apportées par l'Acte lui-même . . .

Je n'ai pas à m'étendre sur toutes les restrictions, mais parmi celles que les tribunaux admettent, il y a la prohibition des délégations réciproques de pouvoirs législatifs entre le Parlement et une législature provinciale. Il en est d'autres qui résultent de dispositions intangibles de la Constitution comme, par exemple, le par. 91(1) et les art. 99 et 133. La répartition des pouvoirs de taxation suggère une autre restriction, quant à l'imposition par le pouvoir fédéral de taxes indirectes à des fins provinciales. La question, comme on le sait, a été soulevée et laissée en suspens dans l'arrêt *Caron c. Le Roi*[13], à la p. 1004, par lord Phillimore et je la

[12] [1958] R.C.S. 626
[13] [1924] A.C. 999.

ment legislating to impose or authorize taxation for provincial purposes but that may be an undue nod to excessive formality. What is more to the point, however, is the view expressed by the Privy Council in the *Employment and Social Insurance Act* reference[14], at p. 356 that the use of the federal taxing power to finance a regulatory scheme which is itself beyond its authority cannot rectify the invalidity.

laisse en suspens ici. Il paraît néanmoins assez inconséquent que le Parlement légifère pour imposer des taxes à des fins provinciales ou pour en autoriser l'imposition, mais ce peut être un acquiescement injustifié à un formalisme excessif. Ce qui est plus à propos, toutefois, c'est l'opinion exprimée par le Conseil privé dans le *Renvoi relatif à la Loi sur le placement et les assurances sociales*[14], à la p. 356, selon laquelle l'invalidité d'un régime de réglementation qui excède, en lui-même, la compétence du fédéral ne sera pas couverte parce que celui-ci aura utilisé son pouvoir de taxation pour le financer.

I think that this proposition is particularly applicable in the present case. The authorization of levies in respect of local marketing purports to put in place a cardinal feature of the marketing plan as it operates intraprovincially. If the levies are to be characterized as taxes, they are being applied here not as having any integrity of their own, as is the norm in taxation (albeit there are eddying consequences of tax measures), but as elements of a marketing scheme which Parliament could not itself prescribe, namely, a scheme of intraprovincial marketing. In short, the so-called taxes do not themselves reflect the pith and substance of the marketing plan of which they are part but rather take their colour from the scheme. Beyond this, it is, in my opinion, a mistaken view to regard the various types of levies associated with marketing schemes as species of taxes: they are integral to the operation of the schemes and are, in the context thereof, related either to their administration or to their price mechanisms designed to make the schemes tolerable and equitable for those compulsorily brought within their ambit.

Je pense que cette proposition est particulièrement applicable en l'espèce. L'autorisation d'imposer des redevances à l'égard de l'organisation du marché local aboutit à mettre en place un aspect essentiel du plan de commercialisation dans son fonctionnement intra-provincial. Si l'on doit qualifier les redevances de taxes, on les applique ici non comme valant en elles-mêmes, comme c'est la norme en matière de taxation (encore que les mesures fiscales entraînent des remous), mais comme des éléments d'un régime de commercialisation que le Parlement ne pouvait lui-même prescrire, c'est-à-dire un régime de commercialisation intra-provinciale. En bref, les prétendues taxes ne reflètent pas elles-mêmes le caractère véritable du plan de commercialisation dont elles font partie, mais tirent plutôt leur caractère du régime. Au surplus, il est, à mon avis, erroné de considérer les divers types de redevances qui accompagnent les régimes de commercialisation comme des sortes de taxes; elles font partie intégrante du fonctionnement de ces régimes et ont trait, dans ce contexte, soit à leur administration soit à leurs mécanismes de prix destinés à rendre les régimes tolérables et équitables pour ceux qui y sont obligatoirement soumis.

This view is at variance with what was said by the Privy Council in the *Crystal Dairy* case, but that case was itself reduced by later cases and, in my opinion, ought no longer to be regarded as stating the law on the subject of marketing levies. I support this conclusion by what immediately follows in these reasons.

Ce point de vue diffère de celui exprimé par le Conseil privé dans l'arrêt *Crystal Dairy*, mais la portée de cet arrêt a été elle-même réduite par des arrêts ultérieurs. A mon avis, on ne doit plus considérer qu'il traduit l'état du droit sur la question des redevances de commercialisation. J'en arrive à cette conclusion pour les motifs suivants.

[14] [1937] A.C. 355.

[14] [1937] A.C. 355.

*Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*[15], may serve as a starting point for consideration of the matter. There, a provincial marketing statute, which authorized the regulatory agency to exact licence fees from shippers of the regulated products and to impose levies upon any produce marketed to defray the costs of administration, was struck down because under its terms it reached into and was administered as encompassing extraprovincial trade. The Court also struck down the expenses levy as being an indirect tax and struck down the licence fee because, being characterized as an instrumentality for the control of trade, it did not fall within s. 92(9) of the *British North America Act* which referred to licences for the raising of a revenue. The licence fee aspect of the *Lawson* judgment was in effect overturned by the Privy Council in *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*[16], which sustained a provision for licensing and for licence fees in connection with an otherwise valid provincial marketing scheme. The Privy Council said this, at p. 721:

> . . . Their Lordships do not consider it necessary to support this legislation by reference to s. 92(2). Without deciding the matter either way, they can see difficulties in holding this to be direct taxation within the Province. But on the other grounds the legislation can be supported. If regulation of trade within the Province has to be held valid, the ordinary method of regulating trade, i.e., by a system of licences, must also be admissible. A licence itself merely involves a permission to trade subject to compliance with specified conditions. A licence fee, though usual, does not appear to be essential. But, if licences are granted, it appears to be no objection that fees should be charged in order either to defray the costs of administering the local regulation or to increase the general funds of the Province, or for both purposes. The object would appear to be in such a case to raise a revenue for either local or Provincial purposes. On this part of the case their Lordships, with great respect, think that the present Chief Justice, then Duff J., took a somewhat narrow view of the Provincial powers under s. 92(9) in *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*. . . . It cannot, as their Lord-

[15] [1931] S.C.R. 357.
[16] [1938] A.C. 708.

L'arrêt *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*[15] peut servir de point de départ à l'étude de la question. Une loi provinciale de commercialisation, qui autorisait l'organisme de réglementation à percevoir des droits pour l'octroi de permis aux expéditeurs de produits réglementés et à imposer des redevances sur chacun des produits réglementés pour couvrir les frais d'administration, a été annulée parce que, selon ses propres termes, elle touchait au commerce extra-provincial et était administrée de façon à l'englober. La Cour a également annulé les contributions aux dépenses en tant que taxes indirectes et a annulé les droits de permis parce que, étant qualifiés d'instrument de contrôle du commerce, ils ne relevaient pas du par. 92(9) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui se réfère aux permis en vue de prélever un revenu. L'arrêt *Lawson* a été en fait écarté, sur la question des droits de permis, par l'arrêt *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*[16] où le Conseil privé a confirmé une disposition concernant l'octroi de permis et des droits de permis en relation avec un régime provincial de commercialisation par ailleurs valide. Le Conseil privé a déclaré ceci, à la p. 721:

> [TRADUCTION] . . . Leurs Seigneuries ne croient pas nécessaire de recourir au par. 92(2) pour défendre la validité de cette législation. Sans décider de la question de quelque façon, elles éprouvent des difficultés à conclure qu'il s'agit de taxation directe dans la province. Mais la législation peut être défendue pour d'autres motifs. Si la réglementation du commerce dans la province est valide, il faut également accueillir le procédé courant de réglementation du commerce, c'est-à-dire un système de permis. En lui-même, un permis comporte seulement une permission de faire du commerce en observant des conditions précises. Un droit de permis, quoique habituel, ne paraît pas essentiel. Mais, si l'on accorde des permis, il semble n'y avoir aucune objection à ce qu'on prélève des droits, soit pour couvrir les frais d'application de la réglementation locale ou pour augmenter les ressources générales de la province, soit pour atteindre ces deux fins. Dans pareil cas, l'objet semblerait être de prélever un revenu à des fins locales ou provinciales. Sur cet aspect de l'affaire, leurs Seigneuries pensent, en toute déférence, que l'actuel juge en chef Duff, alors juge puîné, a adopté une conception un

[15] [1931] R.C.S. 357.
[16] [1938] A.C. 708

ships think, be an objection to a licence plus a fee that it is directed both to the regulation of trade and to the provision of revenue. . . .

There is one further aspect of the *Shannon* case to be noted. The licence fees were, by the legislation therein, to be available to pay the expenses of administration of the marketing scheme. On this score too, the licence fees were upheld, and thus there was a further repudiation of the *Lawson* case's holdings, that which invalidated an expenses levy as being an indirect tax. What is evident from the passage in *Shannon* above-quoted is that although the Privy Council did not feel that the licence fee was a direct tax it did not think that the taxation power had to be invoked in considering the validity of a marketing scheme which included a provision for licence fees.

This judgment was given, of course, after the *Crystal Dairy* case had been decided, and it must be a matter of comment that the *Crystal Dairy* case was not mentioned in the reasons in *Shannon* although it was cited in argument. It seems to me quite obvious that what was decided in the *Crystal Dairy* case was considerably qualified by the *Shannon* judgment. In *Crystal Dairy*, the Privy Council dealt with a British Columbia milk marketing statute which sought to stabilize the market as between fluid milk and manufactured milk products, the instability resulting from the production above demand of fluid milk which commanded a higher price than did manufactured milk products. The regulatory agency was authorized to fix monthly the standard prices for fluid milk and for milk products, and then, on the basis of compulsory returns of weight and quantity sold by dairy farmers under the scheme, to apportion the difference between the total value of the sales in each class, calculated at the standard prices, over the whole body of farmers in proportion to the weight of fluid milk sold by each of them. The apportioned sum assessed against each farmer was payable on an apportionment basis to farmers who sold in the manufactured products market. The apportioned sum was called an adjustment levy and, in addition, another levy, one for the expenses

peu étroite des pouvoirs provinciaux en vertu du par. 92(9) dans l'affaire *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction* . . On ne peut, selon leurs Seigneuries, s'opposer à un permis assorti d'un droit au motif qu'il a pour double objet de réglementer le commerce et de procurer des revenus. . . .

Un autre aspect de l'arrêt *Shannon* mérite d'être noté. En vertu de la législation en cause, les droits de permis étaient destinés à couvrir les frais d'administration du régime de commercialisation. À ce titre également, les droits de permis ont été maintenus, ce qui écarte encore plus l'arrêt *Lawson* qui avait invalidé une contribution aux frais en tant que taxe indirecte. Ce qui ressort du passage précité de l'arrêt *Shannon*, c'est que, quoique le Conseil privé n'eût pas le sentiment que les droits de permis étaient des taxes directes, il ne pensait pas que le pouvoir de taxation devait être invoqué pour apprécier la validité d'un régime de commercialisation prévoyant des droits de permis.

Evidemment, ce jugement a été rendu après l'arrêt *Crystal Dairy* et il faut souligner que ce dernier arrêt n'a pas été mentionné dans les motifs de l'arrêt *Shannon* bien qu'il ait été cité dans les plaidoiries. Il me semble évident que l'arrêt *Shannon* a considérablement atténué la décision rendue dans l'affaire *Crystal Dairy*. Dans cette dernière, le Conseil privé avait à se prononcer sur une loi de la Colombie-Britannique, sur la commercialisation du lait, qui cherchait à stabiliser le marché entre le lait liquide et les produits laitiers manufacturés. L'instabilité résultait d'une production dépassant le marché du lait liquide qui comporte un prix plus élevé que celui des produits laitiers manufacturés. L'organisme de réglementation était autorisé à fixer mensuellement les prix courants du lait liquide et des produits laitiers, puis sur la base de déclarations obligatoires du poids et de la quantité vendus par les producteurs laitiers soumis au régime, à répartir la différence entre la valeur totale des ventes effectuées dans chaque catégorie, calculée aux prix courants, sur l'ensemble des fermiers en proportion du poids de lait liquide vendu par chacun d'eux. La somme exigée de chaque fermier était payable, selon une formule de péréquation, aux fermiers qui vendaient sur le marché des produits manufacturés. La somme répartie était appelée contribution de rajustement; une

of the regulatory agency was chargeable against the farmers.

In concluding that the adjustment levies were taxes, the Privy Council adopted the indicia of taxation expressed by Duff J. in the *Lawson* case, namely, that they were (1) enforceable by law; (2) imposed under authority of the Legislature; (3) imposed by a public body; and (4) imposed for a public purpose. These indicia would make any exaction included in a regulatory scheme a tax, without regard to its particular trade or marketing purpose, as in the *Crystal Dairy* case and other marketing cases, to be a price support or to be a price fixing mechanism. I do not think it reasonable to detach the provisions for levies from a marketing statute and view them in isolation. This was commented on by Rand J. in the *Ontario Farm Products Marketing Act* reference[17], at p. 217, where he said that "The reasons of Lord Thankerton [in the *Crystal Dairy* case] contain no reference to trade regulation; the statute is dealt with as one providing taxation to enable an equalization of price return"; and Rand J. went on to contrast the different approach taken in the *Shannon* case. I note also that there is a clue to the conception of provincial taxation in the formulation of the provincial taxing power in s. 92(2) of the *British North America Act* as being "direct taxation within the Province in order to the raising of a revenue for provincial purposes". Marketing levies are not imposed to raise revenue in the sense stated in s. 92(2).

Having concluded in the *Crystal Dairy* case that the adjustment levy was a tax, it was easily perceivable that the Privy Council would be constrained to hold that the tax was an indirect one; and it then swept the expenses levies into the same net by assessing them as ancillary to the adjustment levies, an assessment which I find difficult to

[17] [1957] S.C.R. 198.

autre contribution, destinée à couvrir les dépenses de l'organisme de réglementation, était imposable aux fermiers.

Pour conclure que les contributions de rajustement étaient des taxes, le Conseil privé a adopté les critères de la fiscalité énoncés par le juge Duff dans l'arrêt *Lawson*, savoir qu'elle est 1) exigée par une loi, 2) en vertu des pouvoirs de la législature, 3) par un organisme public, et 4) dans un but d'intérêt public. Ces critères feraient une taxe de toute imposition contenue dans un régime de réglementation, sans égard au fait que, comme dans l'affaire *Crystal Dairy* et les autres affaires de commercialisation, elle présente la particularité, dans des buts commerciaux ou d'organisation du marché, d'être un mécanisme de soutien ou de fixation des prix. Je ne crois pas qu'il soit raisonnable de détacher d'une loi de commercialisation les dispositions qui prévoient des contributions et de les considérer isolément. Le juge Rand l'a fait remarquer dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*[17], à la p. 217, où il déclarait que [TRADUCTION] «Les motifs de lord Thankerton [dans l'arrêt *Crystal Dairy*] ne font aucune mention de la réglementation du commerce. On n'y envisage la loi que sous l'angle de la taxation afin de permettre une péréquation des recettes»; et le juge Rand poursuit en montrant le contraste avec le point de vue adopté dans l'arrêt *Shannon*. Je note également qu'il existe un indice du concept de taxation provinciale dans la formulation du pouvoir provincial de taxation au par. 92(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui la désigne comme «la taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux». Les redevances de commercialisation ne sont pas imposées en vue de prélever un revenu au sens indiqué au par. 92(2).

Ayant conclu, dans l'arrêt *Crystal Dairy* que la contribution de rajustement était une taxe, il était facile à prévoir que le Conseil privé serait contraint de juger qu'il s'agissait d'une taxe indirecte; il a alors mis les contributions aux dépenses dans le même panier estimant qu'elles étaient accessoires aux contributions de rajustement, ce que j'ai quel-

[17] [1957] R.C.S. 198.

follow. It is, at any rate, now clear not only from the *Shannon* case but from judgments of this Court, beginning with *Ontario Boys' Wear Ltd. v. Advisory Committee*[18], and extending through the *Willis* case[19], to *Reference re Farm Products Marketing Act of Ontario, supra*, that an expenses levy may validly be imposed by provincial legislation upon regulated producers and sellers to cover the cost of administering a provincial marketing scheme. It may be regarded as a "fee for services" to use the phrase of Kerwin J., as he then was, in the *Ontario Boys' Wear* case, *supra*, at p. 359 and supportable under s. 92(13)(16) of the *British North America Act*, that is as an element of a valid regulatory scheme. It is quite clear from all of this that the *Crystal Dairy* case has been effectively overruled in respect of the validity of provincially authorized expenses or administration levies.

I turn now to the adjustment and equalization levies. Rand J. in the *Willis* case, *supra*, at p. 416, sought to soften the effect of the *Lawson* case and of the *Crystal Dairy* case, which held both expenses levies and adjustment levies to be invalid as indirect taxation, by seeing them, in the *Lawson* case, as part of an invalid provincial scheme to regulate interprovincial and export trade and, in the *Crystal Dairy* case, as "affecting" external trade. That has not, however, been the view generally taken of those cases, but the observations of Rand J. are relevant to the point I have already made, namely, that levies involved in marketing schemes must be viewed in their relation to the schemes and not as disembodied tax measures.

In *Lower Mainland Dairy Products Board v. Turner's Dairy Ltd.*[20], this Court applied the

[18] [1944] S.C.R. 349.
[19] [1952] 2 S.C.R. 392.
[20] [1941] S.C.R. 573.

que peine à suivre. De toute façon, il ressort maintenant clairement tant de l'arrêt *Shannon* que des décisions de cette Cour, depuis l'arrêt *Ontario Boys' Wear Ltd. c. Advisory Committee*[18] jusqu'au *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*, précité, en passant par l'arrêt *Willis*[19], qu'une contribution aux dépenses peut valablement être imposée par une loi provinciale à des producteurs et vendeurs réglementés pour couvrir les frais d'administration d'un régime provincial de commercialisation. On peut la considérer comme des «honoraires pour services rendus» selon la formule du juge Kerwin, alors juge puîné, dans l'arrêt *Ontario Boys' Wear*, précité, à la p. 359 et l'appuyer sur les par. 13 et 16 de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, c'est-à-dire en tant qu'élément d'un régime valide de réglementation. De tout ceci, il résulte manifestement que l'arrêt *Crystal Dairy* a été effectivement écarté sur la question de la validité des contributions aux dépenses ou aux frais d'administration autorisées par une province.

J'en viens maintenant aux contributions de rajustement et d'égalisation. Dans l'arrêt *Willis*, précité, à la p. 416, le juge Rand a essayé d'atténuer la portée de l'arrêt *Lawson* et de l'arrêt *Crystal Dairy*, où les contributions aux dépenses et les contributions de rajustement avaient toutes deux été jugées invalides en tant que taxes indirectes. Dans l'affaire *Lawson*, il a considéré ces contributions comme faisant partie d'un régime provincial invalide visant à réglementer le commerce interprovincial et d'exportation et, dans l'affaire *Crystal Dairy*, comme «affectant» le commerce extérieur. Même si ces arrêts n'ont généralement pas été envisagés de cette façon, les observations du juge Rand demeurent pertinentes sur un point que j'ai déjà relevé, savoir que les contributions que l'on trouve dans les régimes de commercialisation doivent être appréciées en relation avec ceux-ci et non comme des mesures fiscales désincarnées.

Dans l'arrêt *Lower Mainland Dairy Products Board c. Turner's Dairy Ltd.*[20], cette Cour s'est

[18] [1944] R.C.S. 349.
[19] [1952] 2 R.C.S. 392.
[20] [1941] R.C.S. 573.

*Crystal Dairy* case to invalidate a regulatory milk marketing scheme which sought to overcome the indirect tax hurdle of the *Lawson* case. The same umbrella legislation was involved as that held valid in the *Shannon* case. The scheme in question centered on a regulatory agency through which all milk was to be marketed and which, consequently, had the exclusive right to sell to dairies and to manufacturers of milk products. The agency had price fixing authority, and a fixed percentage of milk purchased from producers was treated as sold in the fluid milk market and the remainder in the manufactured products market irrespective of the market in which each producer's milk may actually have been sold. The receipts from sales to dairies and manufacturers less expenses were divided among the producers on a quota basis and, in the result, there was an equalization of returns. There were no specified levies exacted directly, as in the *Lawson* case, but rather a pooling of receipts in the hands of the regulatory agency which made the calculations leading to equalization of returns. This was held to be a colourable attempt to evade the *Crystal Dairy* case and the scheme was struck down. No point was made of the expenses deducted from the gross receipts.

The *Crystal Dairy* doctrine came up for consideration again in *Reference re Farm Products Marketing Act of Ontario*[21], a federal government reference of questions touching the validity of certain Ontario legislation, regulations and orders, brought before this Court at the request of the Government of Ontario. Among the eight questions submitted to the Court were a number dealing with, respectively, a service charge and with licence fees in respect of marketing, prescribed by the marketing agency, and since they were held valid without engaging the *Crystal Dairy* doctrine I leave them to one side. I leave also to one side a question involving compulsory licensing of processors of hogs and shippers which concerned the

[21] [1957] S.C.R. 198.

appuyée sur l'arrêt *Crystal Dairy* pour invalider un régime de réglementation de la commercialisation du lait qui cherchait à contourner l'obstacle de taxe indirecte de l'arrêt *Lawson*. Il s'agissait de la même loi cadre que celle qui a été jugée valide dans l'arrêt *Shannon*. Le régime en question était centré sur un organisme de réglementation par lequel devait passer toute la commercialisation du lait et qui, en conséquence, avait le droit exclusif de vendre aux laiteries et aux fabricants de produits laitiers. L'organisme avait le pouvoir de fixer les prix et un pourcentage déterminé du lait acheté aux producteurs était traité comme vendu sur le marché du lait liquide et le reste sur le marché des produits manufacturés, indépendamment du marché sur lequel le lait de chaque producteur avait été réellement vendu. Une fois les dépenses déduites, les recettes des ventes aux laiteries et aux fabricants étaient divisées entre les producteurs selon une formule de contingentement et cela aboutissait à une péréquation des revenus. Aucune contribution précise n'était imposée directement, comme dans l'affaire *Lawson*, mais il s'agissait plutôt d'une mise en commun des recettes entre les mains de l'organisme de réglementation qui procédait aux calculs conduisant à la péréquation des revenus. On a jugé qu'il y avait là une tentative déguisée de tourner l'arrêt *Crystal Dairy* et le régime a été annulé. On n'a pas discuté des dépenses déduites des recettes brutes.

La doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy* a été réexaminée dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*[21], renvoi porté devant cette Cour par le gouvernement fédéral à la demande du gouvernement de l'Ontario et qui a trait à la validité de lois, règlements et décrets de l'Ontario. Parmi les huit questions soumises à la Cour, un certain nombre portaient respectivement sur un droit de service et sur des droits de permis imposés à des fins de mise en marché par un organisme de commercialisation. Comme ces droits ont été jugés valides sans mettre en cause la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, je les laisse de côté. Je laisse également de côté une question qui portait sur l'obligation des transformateurs de

[21] [1957] R.C.S. 198.

Court on the issue of encroachment on the federal trade and commerce power. Three of the questions touched the *Crystal Dairy* doctrine directly, and I propose to examine them and the answers given by the eight Judge Court (Kellock J. did not sit in the case) to those questions.

The first such question was also the first posed in the Reference and was as follows:

> 1. Assuming that the said Act applies only in the case of intraprovincial transactions, is clause (*l*) of subsection 1 of section 3 of *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950 chapter 131 as amended by Ontario Statutes 1951, chapter 25, 1953, chapter 36, 1954, chapter 29, 1955, chapter 21, *ultra vires* the Ontario Legislature?

The statutory provision mentioned in this question was in these terms:

> 3. (1) The Board may, . . .
>
> (*l*) authorize any marketing agency appointed under a scheme to conduct a pool or pools for the distribution of all moneys received from the sale of the regulated product and requiring any such marketing agency, after deducting all necessary and proper disbursements and expenses, to distribute the proceeds of sale in such manner that each person receives a share of the total proceeds in relation to the amount, variety, size, grade and class of the regulated product delivered by him and to make an initial payment on delivery of the product and subsequent payments until the total net proceeds are distributed

This provision raised, in the view of the Court, a number of issues touching the relation between provincial regulatory power in respect of intraprovincial transactions and federal power in relation to the regulation of trade and commerce but, those apart, all members of the Court save Cartwright J. (as he then was) were of the opinion that the clause was valid.

Chief Justice Kerwin's answer on the question was short, in the following terms, at p. 206:

pores et des expéditeurs d'obtenir un permis et à l'égard de laquelle la Cour devait examiner la question de l'empiétement sur le pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce. Trois des questions touchaient directement la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, et je me propose de les examiner ainsi que les réponses qu'y ont apportées les huit juges de la Cour (le juge Kellock ne siégeait pas dans cette affaire).

La première de ces questions est également la première posée dans le Renvoi et se lit ainsi:

> [TRADUCTION] 1. A supposer que ladite loi ne s'applique qu'aux opérations intra-provinciales, l'alinéa 3(1)*l*) de *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950, chap. 131, modifié par les Ontario Statutes 1951, chap. 25, 1953, chap. 36, 1954, chap. 29 et 1955, chap. 21, est-il *ultra vires* de la législature de l'Ontario?

La disposition législative mentionnée dans cette question était rédigée en ces termes:

> [TRADUCTION] 3. (1) L'Office peut, . . .
>
> *l*) autoriser toute agence de commercialisation nommée en vertu d'un plan à gérer une ou plusieurs caisses communes en vue de distribuer toutes les sommes provenant de la vente de produits réglementés et exiger que toute agence de commercialisation semblable, après avoir déduit tous les frais et dépenses nécessaires et équitables, distribue le produit des ventes de telle manière que chaque personne reçoive une partie du produit total en fonction de la quantité, de la variété, de la taille, de la qualité et de la classe du produit réglementé qu'elle a livré et que l'agence fasse un paiement initial lors de la livraison du produit ainsi que des paiements postérieurs, jusqu'à ce que le total des revenus nets soit distribué.

Cette disposition soulevait, selon la Cour, un certain nombre de questions quant à la relation entre le pouvoir provincial de réglementation à l'égard des opérations intra-provinciales et le pouvoir fédéral relatif à la réglementation des échanges et du commerce. Toutefois, cela mis à part, tous les membres de la Cour, à l'exception du juge Cartwright (alors juge puîné), ont été d'avis que la clause était valide.

Le juge en chef Kerwin a répondu brièvement à la question en ces termes, à la p. 206:

In view of the wording of question 1, I take clause (*l*) of subs. (1) of s. 3 of *The Farm Products Marketing Act* as being a successful endeavour on the part of the Ontario Legislature to fulfil its part while still keeping within the ambit of its powers. On the assumption directed to be made and reading the clause so as not to apply to transactions which I have indicated would be of a class beyond the powers of the Legislature, my answer to the first question is "No"

[TRADUCTION] En raison de la formulation de la 1re question, je considère que l'alinéa 3(1)*l*) de *The Farm Products Marketing Act* constitue une tentative fructueuse de la législature de l'Ontario de jouer son rôle tout en restant dans les limites de sa compétence. Me fondant sur l'hypothèse de la question 1 et interprétant l'alinéa de façon qu'il ne s'applique pas aux opérations qui, comme je l'ai indiqué, entreraient dans une catégorie excédant les pouvoirs de la législature, je réponds à cette question: «Non».

Rand J. prefaced his consideration of all the questions by an examination of the scope of provincial regulatory authority in relation to marketing, and then answered question 1 as follows, at pp. 214-15:

Le juge Rand a fait précéder son examen de toutes les questions par une étude de la portée du pouvoir provincial de réglementation à l'égard de la commercialisation et a ensuite répondu ainsi à la 1re question, aux pp. 214 et 215:

Co-operative disposal may take different forms: it may be that of an exclusive local marketing by an agency, either as owner or agent, by which the products are disposed of and the returns equalized, a form, I should say, within the authority of the Province; or, in the interest of convenience and economy, the producers, as contemplated by the Act here, would make their own sales with all moneys made returnable to the agency, for the recovery of which it may bring suit, and by it equalized and distributed. Since prices can be fixed by the agency, at the point of collecting them the result in both forms becomes the same, and I cannot see any jurisdictional difference between the equalization in the two cases. The exclusion of such an ordinary device of co-operative marketing from Provincial power would be a curtailment which I cannot think warranted. As it appears elsewhere in these reasons, indirect taxation is not, under a licensing scheme, a disqualifying factor and in co-operative marketing the essential condition of indirect taxation, the general tendency to pass the tax on to another, is excluded.

[TRADUCTION] La vente coopérative peut prendre diverses formes: il peut s'agir d'une mise en marché régionale et exclusive par une agence qui agit à titre de propriétaire ou de représentant et grâce à laquelle les produits sont vendus et les recettes égalisées, une forme qui, selon moi, relève de la compétence de la province, ou de la formule que la loi en l'espèce envisage, savoir que, pour plus de commodité et d'économie, les producteurs procèdent à leurs propres ventes et envoient toutes leurs recettes à l'agence qui peut ester en justice pour les obtenir et qui les égalise et répartit. Puisque l'agence peut fixer les prix, en ce qui concerne la perception des fonds, le résultat, quelle que soit la forme choisie, sera le même et je ne peux voir de différence en matière de compétence d'égalisation dans les deux cas. Exclure de la compétence provinciale un tel moyen courant de mise en marché coopérative constituerait une restriction que je ne peux tenir pour légitime. Comme cela ressort ailleurs dans ces motifs, la taxation indirecte ne constitue pas, sous un régime de permis, un facteur d'exclusion et, dans le cadre d'une mise en marché coopérative, la condition fondamentale de la taxation indirecte, soit la tendance générale à la répercussion de la taxe, est exclue.

A more specific indication of what was to be understood by the reference to equalization of returns in the reasons of Rand J. is seen in the reasons of Locke J., with whom Nolan J. agreed, in answering question 1. He said this, at p. 231:

On trouve dans les motifs du juge Locke, auxquels le juge Nolan a souscrit, une réponse à la question 1 qui indique plus précisément ce qu'il fallait entendre par la mention faite par le juge Rand de la péréquation des revenus. Il déclarait ceci, à la p. 231:

The pools authorized by clause (*l*) appear to be designed to obtain the most favourable prices for the producers as a whole by selling the regulated product through the medium of a marketing agency, a procedure which, it is apparently hoped, will result in better prices

[TRADUCTION] Les caisses communes autorisées par l'alinéa *l*) semblent avoir pour objet d'obtenir les prix les plus avantageux pour l'ensemble des producteurs, grâce à la vente du produit réglementé par l'intermédiaire d'une agence de commercialisation, technique qui,

being realized for the crop as a whole than would otherwise be possible. I do not consider that the decision of the Judicial Committee in *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy, Limited* supports a contention that the authority to authorize the proposed pools is beyond Provincial powers. In my view, the fact that some of the producers might under such regulations receive less for their product than they would if they were at liberty to sell when the opportunity offers and that others might receive more than they would otherwise receive does not mean that a tax is imposed upon one producer for the benefit of others. The design is apparently to realize what will be over the years better prices for all producers and this, in my opinion, is within the powers given by heads 13 and 16.

comme on semble l'espérer, permettra d'obtenir pour l'ensemble de la récolte des prix supérieurs à ce qu'il aurait été autrement possible d'obtenir. Je ne considère pas que la décision du Comité judiciaire dans *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Limited* étaie la prétention selon laquelle le pouvoir d'autoriser les caisses communes envisagées est exorbitant de la compétence de la province. A mon avis, le fait que certains producteurs pourraient, en vertu de ces règlements, recevoir pour leurs produits une somme inférieure à celle qu'ils auraient reçue s'ils avaient été libres de vendre lorsqu'une bonne occasion se présentait et que d'autres pourraient recevoir une somme supérieure à celle qu'ils auraient autrement reçue ne signifie pas qu'une taxe est imposée à un producteur au profit des autres. L'objectif est apparemment d'obtenir au fil des années de meilleurs prix pour tous les producteurs, ce qui, à mon avis, entre dans le cadre des pouvoirs que confèrent les paragraphes 13 et 16.

What this passage imports is that the regulatory agency would return the proceeds of sales made by it of particular producers' products to those producers, less expenses of administration, on the basis of a pooling of all their products and of pooling the prices received so that whether or not some of the products were sold at a higher price than others of the same class, all products would be deemed to have commanded the same price. Fauteux J. (as he then was), with whom Taschereau J. and Abbott J. agreed, expressed the point clearly in distinguishing the *Crystal Dairy* and *Turner's Dairy Ltd.* cases, saying, at pp. 251-52:

. . . In both the *Crystal Dairy* and *Turner's Dairy* cases, though achieved by different methods, there was compulsory equalization of returns, traders of processed milk products receiving more, at the expense of traders in the fluid milk products. Under the Act here considered, there is no pooling of returns but a pooling of products aiming at more advantageous marketing and, hence, returns: each producer remaining entitled to receive out of the total returns—all necessary and proper disbursements and expenses being deducted—his share according to the amount, variety, size, grade and class of the product he pooled with the other producers. The object of the compulsory equalization and compulsory deduction is not here the same as in the *Crystal Dairy* and *Turner's Dairy* cases, *supra*. In its normal operation, and this under the authorities is the test, the Act, in pith and substance, does not contemplate that

Il résulte de ce passage que l'organisme de réglementation devait procéder à la vente de la production et en retourner les recettes aux producteurs, déduction faite des dépenses d'administration, sur la base d'une mise en commun de toute leur production et des recettes réalisées de sorte que, même si certains produits étaient vendus à un prix plus élevé que d'autres de la même catégorie, tous les produits étaient censés avoir bénéficié du même prix. Le juge Fauteux (alors juge puîné), appuyé par les juges Taschereau et Abbott, s'est clairement exprimé sur ce point en faisant une distinction avec les arrêts *Crystal Dairy* et *Turner's Dairy Ltd.*, aux pp. 251 et 252:

[TRADUCTION] . . . Aussi bien dans l'affaire *Crystal Dairy* que dans l'affaire *Turner's Dairy*, quoique selon des méthodes différentes, il y avait une péréquation forcée des recettes, car les négociants de produits laitiers transformés reçoivent davantage, aux frais des négociants de produits laitiers liquides. Selon la Loi en cause ici, il n'existe pas de mise en commun des recettes mais une mise en commun des produits dans le but d'obtenir une commercialisation plus avantageuse et, par voie de conséquence, de meilleures recettes: chaque producteur demeure habilité—une fois déduits tous les frais et dépenses nécessaires et équitables—à recevoir sa part de recettes en fonction de la quantité, de la variété, de la taille, de la qualité et de la classe du produit mis en commun avec les autres producteurs. L'objectif de la péréquation forcée et de la déduction obligatoire n'est pas le même ici que dans les affaires *Crystal Dairy* et

one producer or one class of producers should contribute part of his or its returns to another producer or class of producers

I am of the opinion that there is in the foregoing answers an erosion of the *Crystal Dairy* doctrine, and the dissent of Cartwright J. points this up. I should note, however, that the learned Justice took a different view from his brethren on the construction of the words of the governing statute, and he stated that were he able to construe the statute in the same way as did Rand J. he would, for the reasons given by Rand J., answer the questions in the same way. Proceeding, however, on another construction basis and referring to other statutory provisions in connection with his assessment of the provision set out in question 1, he expressed his view as follows, at pp. 242-43:

. . . the Act envisages situations in which while the regulated product is to be marketed through the designated marketing agency it is the producer and not the agency who becomes the vendor with whom the contract of sale is made and to whom the purchaser becomes indebted for the price

. . . It also appears, . . . that the price received during the operation of a scheme by one producer, "A", for a quantity of the regulated product of a certain variety, size, grade and class may vary from time to time and from place to place from the price received by another producer, "B", for an equal quantity of the product of the same variety, size, grade and class In such a situation the plain words of cl. (*l*) appear to me to empower the Board to authorize the marketing agency to distribute the total moneys received by it from the purchasers from "A" and "B" between "A" and "B" not having regard to the prices contracted to be paid to each of them but having regard only to the amount of the regulated product sold by each of them, in other words to make an equalization as was sought to be done by the legislation found to be invalid in the *Crystal Dairy* case.

I am not unmindful of the rule that if the words of an enactment so permit they shall be construed in accordance with the presumption which imputes to the legislature the intention of limiting the operation of its enactments to matters within its allotted sphere; but this rule

*Turner's Dairy*, précitées. Dans son fonctionnement normal, et c'est là le critère reconnu, la Loi ne vise pas, dans son caractère véritable, à obliger un producteur ou une catégorie de producteurs à verser une partie de ses recettes à un autre producteur ou à une autre catégorie de producteurs.

J'estime qu'il y a, dans les réponses qui précèdent, une érosion de la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, érosion que souligne la dissidence du juge Cartwright. Je dois remarquer toutefois que le savant juge s'est écarté du point de vue de ses collègues sur l'interprétation des termes de la Loi en cause et qu'il a déclaré que, s'il avait pu l'interpréter dans le même sens que le juge Rand, il aurait, pour les motifs exprimés par celui-ci, répondu aux questions de la même façon. Choisissant cependant une autre interprétation et se référant à d'autres dispositions législatives en rapport avec son appréciation de la disposition visée dans la question 1, il a exprimé son point de vue de la façon suivante, aux pp. 242 et 243:

[TRADUCTION] . . . la Loi envisage des situations où, bien que le produit réglementé doive être mis en marché par l'entremise de l'agence de commercialisation désignée, c'est le producteur et non l'agence qui devient le vendeur avec lequel le contrat de vente est conclu et auquel l'acheteur est redevable du prix du produit.

. . . Il semble ressortir aussi . . . que le prix touché pendant l'application d'un plan par un producteur, «A», pour une quantité du produit réglementé d'une certaine variété, taille, qualité et classe peut être différent de temps à autre et d'un endroit à un autre du prix que recevrait un autre producteur, «B», pour une quantité égale du produit de la même variété, taille, qualité et classe. Dans une telle situation, les termes précis de l'al. *l*) me semblent autoriser l'Office à permettre à l'agence de commercialisation de répartir entre «A» et «B» tous les montants qu'elle obtient des acheteurs de «A» et de «B» sans tenir compte du prix qu'aux termes des contrats chacun doit toucher, mais en tenant uniquement compte de la quantité du produit réglementé vendu par chacun d'eux, en d'autres termes à effectuer une péréquation comme avait voulu le faire la loi jugée invalide dans l'affaire *Crystal Dairy*.

Je ne perds pas de vue la règle qui veut que lorsque les termes d'un texte législatif le permettent, on doive les interpréter en accord avec la présomption qui impute à la législature l'intention de limiter l'application de ses lois aux matières qui sont de son ressort; toutefois, cette

does not permit the adoption of a forced construction at variance with the plain meaning of the words employed.

Using the example I have given above, the clause in question appears to me to empower the Board to authorize a marketing agency to deduct from the moneys received from the purchasers of the product of producer "A" not only "all necessary and proper disbursements and expenses" but also such amount as it may be necessary to add to the moneys received from the purchasers of the product of producer "B" to equalize the price received by "A" and "B" for products of like variety, size, grade and class. The fact that the amount required to make the equalization will be deducted from moneys received by the marketing agency on behalf of the producers instead of being collected from them as an "adjustment levy" does not appear to me to enable us to distinguish the clause in question from the legislation declared to be invalid in the *Crystal Dairy* case.

I pass to the other two questions which touch the *Crystal Dairy* case, being questions 7 and 8 in the Reference, and they are in the following terms:

7. Is the following draft amendment to subsection (1) of Section 7 of The Farm Products Marketing Act, *ultra vires* the Ontario Legislature either in whole or in part and if so in what particular or particulars and to what extent?

"Subsection (1) of Section 7 of The Farm Products Marketing Act as amended by Section 4 of The Farm Products Marketing Amendment Act, 1951, Section 6 of The Farm Products Marketing Amendment Act, 1954 and Section 7 of The Farm Products Marketing Act, 1955 is amended by adding thereto the following paragraph:

(ss) authorizing a local board.

(i) to inquire into and determine the amount of surplus of a regulated product,

(ii) to purchase or otherwise acquire the whole or such part of such surplus of a regulated product as the marketing agency may determine,

(iii) to market any surplus of a regulated product so purchased or acquired,

(iv) to require processors who receive the regulated product from producers to deduct from the moneys payable to the producers any licence fees payable by the producer to the local board and to remit such licence fees to the local board,

(v) to use such licence fees to pay the expenses of the local board and the losses, if any, incurred in the marketing of the surplus of the regulated product and

règle ne permet pas une interprétation forcée qui s'écarte du sens ordinaire des termes utilisés.

Me fondant sur l'exemple cité plus haut, il me semble que l'alinéa en question donne à l'Office le pouvoir d'autoriser une agence de commercialisation à soustraire des montants obtenus des acheteurs du produit par le producteur «A» non seulement «tous les frais et dépenses nécessaires et équitables», mais aussi les montants qu'il pourrait être nécessaire d'ajouter aux montants reçus des acheteurs du produit du producteur «B» afin d'égaliser le prix reçu par «A» et «B» pour des produits de même variété, taille, qualité et classe. Le fait que le montant nécessaire pour effectuer la péréquation sera déduit des montants reçus par l'agence de commercialisation au nom des producteurs plutôt que d'être exigé d'eux à titre de «contribution de rajustement» ne permet pas, à mon sens, de distinguer l'alinéa en question de la mesure législative déclarée invalide dans l'arrêt *Crystal Dairy*.

Je passe aux deux autres questions qui touchent à l'arrêt *Crystal Dairy*, c'est-à-dire les questions 7 et 8 du Renvoi, rédigées en ces termes:

[TRADUCTION] 7. Le projet suivant de modification du paragraphe 7(1) de The Farm Products Marketing Act est-il *ultra vires* de la législature de l'Ontario, soit totalement soit partiellement, et, s'il en est ainsi, dans quelles circonstances et dans quelle mesure?

«Le paragrahe 7(1) de The Farm Products Marketing Act, modifié par l'article 4 de The Farm Products Marketing Amendment Act, 1951, l'article 6 de The Farm Products Marketing Amendment Act, 1954, et l'article 7 de The Farm Products Marketing Act, 1955, est modifié par l'adjonction de l'alinéa suivant:

(ss) autorisant un office régional

(i) à enquêter sur l'existence d'un excédent d'un produit réglementé et à en déterminer la quantité,

(ii) à acheter ou à autrement acquérir, en tout ou en partie, cet excédent de produit réglementé, à la discrétion de l'agence de commercialisation,

(iii) à mettre en vente tout excédent d'un produit réglementé ainsi acheté ou acquis,

(iv) à obliger les fabricants qui reçoivent le produit réglementé des producteurs à déduire des sommes payables à ces derniers les droits de permis qu'ils doivent acquitter à l'office régional et à lui verser ces droits,

(v) à utiliser ces droits de permis au remboursement de ses frais et, le cas échéant, du déficit qu'il a subi en vendant l'excédent de produit réglementé et à la

to set aside reserves against possible losses in marketing the surplus of the regulated product,

(vi) to use such licence fees to equalize or adjust returns received by producers of the regulated product."

8. If the answer to question No. 7 is in the negative, could the Farm Products Marketing Board under the proposed amendment, authorize the local board to impose licence fees on all producers in the Province of the regulated product based upon the volume of the product marketed and to use such licence fees to equalize or adjust returns to the producers?

Rand J., speaking for himself and Kerwin C.J.C. on these questions, answered question 7 in the negative (the provision was not *ultra vires*) and question 8 also in the negative (the proposed authorization would not be *intra vires*). His examination of the issues was brief and in these words, at pp. 215-16:

Question 7 deals with marketing the surplus of a regulated product. I take "Surplus", as determined, to be what remains in the hands of producers after the local market is satisfied. Subclauses (i), (ii), (iii) and (v) of the proposed s. 7(1)(ss) deal exclusively with a "surplus"; (iv) and (vi) do not expressly mention it, but in the context I am unable to interpret the language as applying to any other subject. Subclause (ii) authorizes purchase by the local board from a voluntary seller; there is no compulsion on either. The clause as a whole sets up a separate feature of regulation which would extend to disposal in external trade. But the producer remains free to enter that trade as he pleases; if he elects to sell to the marketing agency, he does so under the terms of the statute as a matter of agreement; and the provision for a licence fee and its application to the purposes mentioned are valid as contractual compensation for services. Any dealing with the product by the local board or others in external trade would obviously be subject to Dominion regulation.

Question 8. I take to ask this: Could the Farm Products Marketing Board, under the proposed amendment, impose fees on *all producers* of the regulated product destined to the local market to equalize the returns received for the *surplus* with those received for the

constitution de réserves destinées à combler les déficits qu'il pourrait subir en vendant l'excédent de produit réglementé,

(vi) à utiliser ces droits de permis pour égaliser ou équilibrer les sommes que reçoivent les producteurs du produit réglementé.»

8. Si la 7e question reçoit une réponse négative, The Farm Products Marketing Board pourrait-il, en vertu de la modification envisagée, autoriser l'office régional à imposer à tous les producteurs de produit réglementé dans la province des droits de permis qui seraient calculés en fonction de la quantité de produit commercialisé et à les utiliser pour égaliser ou équilibrer les sommes versées aux producteurs?

Le juge Rand, parlant en son nom propre et au nom du juge Kerwin, juge en chef du Canada, sur ces questions, a répondu par la négative à la question 7 (la disposition n'était pas *ultra vires*) ainsi qu'à la question 8 (l'autorisation proposée ne serait pas *intra vires*). C'est brièvement et en ces termes qu'il s'est prononcé sur ces questions, aux pp. 215 et 216:

[TRADUCTION] La 7e question traite de la vente de l'excédent d'un produit réglementé. Je considère que «l'excédent», comme prévu, désigne ce qui reste entre les mains des producteurs une fois le marché local approvisionné. Les sous-alinéas (i), (ii), (iii) et (v) du projet d'alinéa 7(1)ss) traitent exclusivement de «l'excédent»; les sous-alinéas (iv) et (vi) n'en parlent pas expressément, mais, dans le contexte, je ne peux interpréter l'expression comme s'appliquant à quelque autre sujet. Le sous-alinéa (ii) permet à l'office régional d'acheter d'un vendeur volontaire, sans aucune contrainte de part et d'autre. La disposition toute entière crée une condition distincte de réglementation, qui s'étendrait aux ventes relevant du commerce extérieur. Toutefois, le producteur reste libre de participer à ce commerce s'il le veut; s'il choisit de vendre à l'agence de commercialisation, il le fait en vertu des conditions de la loi qui tiennent lieu d'accord. La disposition relative aux droits de permis et son application aux fins indiquées est valide en tant qu'indemnisation contractuelle de services. Toute opération relative au produit pratiquée par l'office régional ou par d'autres, dans le cadre du commerce extérieur, serait évidemment soumise à la réglementation fédérale.

En ce qui concerne la 8e question, je suppose qu'elle veut dire: The Farm Products Marketing Board pourrait-il, en vertu du projet de modification, imposer des droits à *tous les producteurs* du produit réglementé destiné au marché local, afin d'égaliser les recettes

product generally, that is, can the surplus be gathered in with that marketed locally and the whole equalized in returns? It would be adding the returns from the surplus to the equalization under clause (*l*) dealt with in question 1. That could not be done because the amendment is confined to dealings with the surplus; nor could it be done by an independent provision because, under the machinery of regulation provided, it would be within the decision in *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy, Limited.*

Locke J., for himself and Nolan J., answered questions 7 and 8 as follows:

Question 7: That part of clause (v) which authorizes the imposition of licences for the purpose of providing moneys to pay for the losses referred to, to set up reserves, and for the purposes referred to in clause (vi) is *ultra vires*.

Question 8. No.

He thus differed in part from Rand J., and his reasons for his answers were stated on pp. 237-38:

Clauses (i), (ii) and (iii) appear to require no comment since there is no compulsion on the part of the producer to sell to the local board.

Clause (iv) appears to me to be unrelated to the previous clauses since if the local board buys from the producer the latter would presumably have nothing to do with the processors. Processors who have purchased the regulated product from producers may be required, in my opinion, to deduct any licence fees lawfully payable by the producer from the purchase-money and remit the amounts to the local board.

Clauses (v) and (vi), to the extent that they authorize the use of moneys realized from licence fees to pay the operating expenses of the local board, are, in my opinion, *intra vires*. The proposed amendment is to be construed in the same manner as the section of the Act referred to in the first question and so applying to products marketed or purchased for consumption within the Province. On the assumption that the producer sells his own product on the market, a licence designed to raise moneys not merely for the expenses of the Board but to cover losses incurred by it in its market operations or to equalize or adjust returns received by all the producers would, in my opinion, be *ultra vires*. So-called

provenant de l'*excédent* avec celles provenant du produit en général, c'est-à-dire l'excédent peut-il être réuni à ce que l'on vend dans la région et le tout peut-il être égalisé quant aux recettes? On ajouterait les recettes provenant de l'excédent à la somme à égaliser en vertu de l'alinéa *l*) traité dans la 1re question. Cela ne pourrait se faire, car la modification se limite aux opérations concernant les excédents. Cela ne pourrait non plus se faire à l'aide d'une disposition indépendante, car, en vertu des mécanismes de réglementation prévus, l'arrêt *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy, Limited* s'appliquerait.

Le juge Locke, parlant en son nom et au nom du juge Nolan, a répondu aux questions 7 et 8 de la façon suivante:

[TRADUCTION] 7e question: La partie du sous-alinéa (v) qui permet d'imposer des permis aux fins de recueillir des fonds pour combler le déficit mentionné, pour constituer des réserves et pour servir aux fins mentionnées au sous-alinéa (vi) est *ultra vires*.

8e question: Non.

Son opinion différait ainsi partiellement de celle du juge Rand, et les motifs de ses réponses sont exposés aux pp. 237 et 238.

[TRADUCTION] Les sous-alinéas (i), (ii) et (iii) n'exigent aucun commentaire, puisque le producteur n'est nullement obligé de vendre à l'office régional.

Le sous-alinéa (iv) me semble n'avoir aucun rapport avec les sous-alinéas précédents, puisque, si l'office régional achète du producteur, ce dernier n'aura vraisemblablement aucun contact avec les fabricants. A mon avis, il est possible d'exiger des fabricants qui ont acheté le produit réglementé à des producteurs qu'ils déduisent tous les droits de permis que les producteurs doivent légalement acquitter sur le montant payable par suite de la vente et qu'ils remettent ces sommes à l'office régional.

Les sous-alinéas (v) et (vi), dans la mesure où ils permettent d'utiliser les sommes découlant des droits de permis pour couvrir les dépenses de fonctionnement de l'office régional, sont, à mon avis, *intra vires*. Le projet de modification doit s'interpréter de la même manière que l'article de la Loi cité à la première question et donc s'appliquer aux produits vendus ou achetés à des fins de consommation dans la province. A supposer que le producteur vende son propre produit sur le marché, un permis destiné à prélever des fonds pour couvrir non seulement les dépenses de l'Office mais aussi le déficit qu'il a subi lors de ses opérations de mise en marché ou pour égaliser ou ajuster les revenus de tous les produc-

licence fees or charges imposed for this purpose would, in my opinion, be taxes the nature of which could not be distinguished from the adjustment levies referred to in the *Crystal Dairy* case above referred to.

It will be seen from the report of that case that, on behalf of the respondent, it was contended not merely that the levies were bad as constituting indirect taxation but also that imposing them was an attempt to regulate trade which was, at least partly, interprovincial. The Judicial Committee, finding that the levies, being in the nature of indirect taxes, could not be supported, did not consider the argument based upon head 2 of s. 91. From the fact that the point was argued, however, and the further fact that the fluid milk market referred to was obviously within the Province, it is proper to conclude, in my opinion, that, though this substantial part of the product was sold for local consumption, the objection that the method adopted to equalize the returns of the producers was beyond Provincial powers must be given effect to. This aspect of the matter appears to me to be concluded by the judgment in that case.

I would not construe clauses (v) and (vi) as contemplating that the imposition and use of such licence fees for the last-mentioned purposes would be a matter of agreement between the local board and the producers. To do so would be to render the question itself pointless.

What I have said as to clauses (v) and (vi) of the proposed amendment referred to in question 7 applies to question 8.

Cartwright J. (subject to his qualification on construction, previously mentioned) came to the same conclusion as Locke J., as the following passages of his reasons, at pp. 246-47, show:

As to question 7, cls. (i), (ii), and (iii) of the proposed para. (ss) do not appear to be open to objection.

In dealing with cl. (iv) it must, I think, be assumed that the words "any licence fees payable by the producer" contemplate true licence fees such as the Legislature has power to impose or authorize and on this assumption the clause merely provides a method of collection of such fees and is unobjectionable.

Clause (v) purports to authorize the local board to use moneys compulsorily collected from producers of a product to make up the losses sustained by the board in

teurs serait, à mon avis, *ultra vires*. Les soi-disant droits ou frais de permis imposés à cette fin constitueraient, à mon avis, des taxes qu'il ne serait pas possible de distinguer des contributions de rajustement en cause dans l'affaire *Crystal Dairy* précitée.

Il ressort de la lecture de cette affaire qu'on prétend, au nom de l'intimée, non seulement que les contributions pèchent en ce qu'elles constituent de la taxation indirecte mais aussi qu'en les imposant, on tente de réglementer un commerce qui est, tout au moins en partie, interprovincial. Ayant conclu que les contributions sont de la nature de taxes indirectes et qu'en conséquence elles ne peuvent être admises, le Comité judiciaire n'a pas pris en considération l'argument fondé sur le par. 91(2). Compte tenu, toutefois, du fait que le point a été débattu et, en outre, que le marché du lait liquide envisagé est manifestement de la compétence de la province, il convient, à mon avis, de conclure que, quoique cette partie substantielle du produit soit vendue pour la consommation locale, il faut se ranger à l'objection que la méthode adoptée pour égaliser les recettes des producteurs excède la compétence provinciale. Cet aspect de la question me paraît réglé par la décision rendue dans cette affaire.

Je ne peux interpréter les sous-alinéas (v) et (vi) comme voulant que l'imposition et l'utilisation de ces droits de permis aux fins mentionnées soient une question d'entente entre l'office régional et les producteurs. Ce serait priver la question elle-même de sens.

Ce que j'ai dit au sujet des sous-alinéas (v) et (vi) du projet de modification cité à la 7e question s'applique aussi bien à la 8e question.

Le juge Cartwright (sous les réserves d'interprétation déjà signalées) en est arrivé à la même conclusion que le juge Locke, comme le montrent les passages suivants de ses motifs, aux pp. 246 et 247:

[TRADUCTION] Quant à la question 7, les sous-alinéas (i), (ii) et (iii) de l'alinéa ss) projeté semblent inattaquables.

En traitant du sous-alinéa (iv), on doit, je crois, présumer que l'expression «les droits de permis que [les producteurs] doivent acquitter» désigne d'authentiques droits de permis que la Législature peut imposer ou autoriser; ceci étant acquis, l'alinéa prévoit tout simplement un mode de perception de ces droits et il ne peut faire naître d'objection.

Le sous-alinéa (v) vise à permettre à l'office régional d'utiliser les fonds perçus obligatoirement des producteurs d'un produit pour compenser les pertes que l'office

purchasing the surplus of such product from other producers and reselling the same. In effect the board would be using such moneys to bring about en equalization, or a partial equalization, of the very sort which the Judicial Committee, in the *Crystal Dairy* case, held to be beyond the powers of the Legislature. The circumstance that the loss for which equalization is to be brought about is sustained by the local board in purchasing from the less fortunate producers and then reselling rather than by such producers themselves does not enable the nature of the legislation to be differentiated from that considered in the *Crystal Dairy* case; nor does giving to the moneys which the producers are required to pay for this purpose the name of licence fees afford a sufficient ground of distinction. In my view clause (v) is *ultra vires* of the Legislature; and for similar reasons I am of the same opinion as to cl. (vi).

From the wording of the opening clause of question 8, it would seem that, in view of my answer to question 7, it is not necessary for me to answer question 8, but it follows from the reasons I have given in answering question 7 that, in my opinion, the answer to question 8 would clearly be in the negative.

Fauteux J., giving the reasons in this respect of Taschereau and Abbott JJ., was of the same view as Locke J. and Cartwright J. with respect to questions 7 and 8. The Court was thus not quite unanimous on the answer to question 7 (the difference among them turning on Rand J.'s construction of the proposed amendment) but unanimous on the answer to question 8, and in that respect adhered completely to the *Crystal Dairy* case.

It is, in my opinion, not always a simple matter to dissociate construction from constitutionality, although the two are theoretically different. In the type of case before us, we are driven to consider how far there can be subtraction from the total integrity of a marketing scheme to regulate intra-provincial transactions so as to fasten on aspects thereof designed to make the scheme as fair as possible to all those brought within its scope and subject in the same way to its administration. There is a sharing of the risks in regulated marketing of the output of producers. Why should pooling of products and receipts and equality of distribution of returns—co-operative disposal as Rand J. named it—be treated as valid against the *Crystal Dairy* doctrine, but a pooling of products and

a subies en achetant d'autres producteurs l'excédent de ce produit et en le revendant. En fait, l'office utiliserait ces fonds pour effectuer une péréquation totale ou partielle du genre même de celle que le Comité judiciaire a jugé excéder la compétence de la Législature dans l'arrêt *Crystal Dairy*. Le fait que la perte qui rend l'égalisation nécessaire est subie par l'office régional, qui achète le produit de producteurs moins avantagés et le revend, plutôt que par les producteurs eux-mêmes, ne permet pas de différencier le caractère de cette législation de celle examinée dans l'arrêt *Crystal Dairy*, pas plus d'ailleurs que le fait d'appeler droits de permis les sommes que les producteurs sont tenus de payer à cette fin ne nous donne de motifs valables d'établir une distinction. Selon moi, le sous-alinéa (v) est *ultra vires* de la Législature tout comme le sous-alinéa (vi) et pour les mêmes motifs.

Vu les termes qui introduisent la question 8, il me semble que la réponse que j'ai donnée à la question 7 me dispense d'y répondre; il s'ensuit donc, à mon avis, que vu ma réponse à la question 7, la réponse à la question 8 doit nettement être négative.

Le juge Fauteux, exprimant sur ce point les motifs des juges Taschereau et Abbott, a partagé les vues du juge Locke et du juge Cartwright à l'égard des questions 7 et 8. Ainsi la Cour n'était pas tout à fait unanime sur la réponse à la question 7 (les divergences découlant de l'interprétation que le juge Rand donne de la modification proposée), mais elle l'était sur la réponse à la question 8 et, sous ce rapport, son adhésion à l'arrêt *Crystal Dairy* était entière.

Il n'est pas toujours simple, à mon avis, de dissocier interprétation et constitutionnalité, bien qu'on les distingue en théorie. Dans une affaire comme la présente, nous sommes conduits à nous demander jusqu'où l'on peut faire abstraction de l'aspect global d'un régime de commercialisation qui réglemente des opérations intra-provinciales, pour ne s'attacher qu'aux aspects dont le but est de rendre le régime aussi équitable que possible pour tous ceux auxquels il s'applique et qui sont soumis de la même façon à son administration. La commercialisation réglementée de la production entraîne un partage des risques. Pourquoi la mise en commun des produits et des recettes et la distribution égale de celles-ci—ce que le juge Rand appelait la mise en marché coopérative—

returns and an equalization of returns, notwithstanding that different classes of products are sold, actually or notionally, at different prices or that surpluses of any class of the same product, commanding a lower price, are brought into calculation, be treated as invalid? In neither situation do the receipts reach nor are they intended to reach provincial coffers. Rand J. said in answering question 1 that co-operative disposal may take many forms. The same is true of any regulatory marketing scheme operating upon producers, and the adjustment of proceeds, whatever the manner in which the scheme is administered as a self-financing one, cannot be said to bring in a tax consideration as a dominating element.

This Court put a final piece in place in its examination of the relationship between an intraprovincial marketing statute and price adjustments as provided therein in its judgment in *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*[22], the reasons of a unanimous Court being delivered by Locke J. The case originated in a Reference to the British Columbia Court of Appeal of the following two questions:

1. Is the *Milk Industry Act*, c. 28 of the Statutes of British Columbia 1956, in its pith and substance a statute to regulate the production, distribution and marketing of milk and manufactured products within British Columbia and within the competence of the Legislative Assembly of British Columbia to enact or is it in its pith and substance a taxing statute to impose indirect taxation and *ultra vires* of the said Legislative Assembly and if it is *ultra vires* in what particular or particulars and to what extent?

2. Is Order No. 5 of the Milk Board under the said Act, dated the 18th day of January, 1957, *intra vires* of the said Milk Board and if not in what particular or particulars and to what extent?

That Court unanimously answered the first question in favour of the validity of the statute as being an intraprovincial milk marketing measure,

[22] [1960] S.C.R. 346.

serait-elle considérée comme valide à l'encontre de la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, alors que serait invalide une mise en commun des produits et des recettes et une péréquation de celles-ci, nonobstant le fait que différentes catégories de produits sont vendues, réellement ou prétendument, à différents prix ou que l'on tient compte des excédents d'une catégorie du même produit qui obtiennent un prix inférieur? Dans aucune de ces situations les recettes ne vont dans les coffres de la province ni ne sont destinées à y aller. Dans sa réponse à la question 1, le juge Rand a déclaré que la mise en marché coopérative peut prendre diverses formes. C'est également vrai pour tout régime de réglementation de la commercialisation imposé aux producteurs et on ne peut considérer que le rajustement des recettes, quelle que soit la formule administrative d'auto-financement du régime, y fait prédominer les considérations fiscales.

Cette Cour a mis en place la dernière pièce de son examen des relations entre une loi de commercialisation intra-provinciale et les rajustements de prix qui y sont prévus dans l'arrêt *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*[22]; le jugement unanime de la Cour a été rendu par le juge Locke. L'affaire a eu son origine dans un renvoi à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique des deux questions suivantes:

[TRADUCTION] 1. La *Milk Industry Act*, chap. 28 des *Statutes of British Columbia* de 1956, est-elle, dans son caractère véritable, une loi destinée à réglementer la production, la distribution et la commercialisation du lait et des produits de transformation en Colombie-Britannique et qui relève de la compétence de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ou s'agit-il, dans son caractère véritable, d'une loi fiscale imposant des taxes indirectes et exorbitantes des pouvoirs de ladite Assemblée législative et, dans ce cas, à quels égards et dans quelle mesure?

2. Le règlement n° 5 passé par le *Milk Board* en vertu de ladite loi, en date du 18 janvier 1957 est-il de la compétence dudit *Milk Board* et, dans la négative, à quels égards et dans quelle mesure?

Sur la première question, cette Cour s'est prononcée unanimement en faveur de la validité de la loi en la considérant comme une mesure intra-pro-

[22] [1960] R.C.S. 346.

and rejected the contention that it was invalid as a measure in relation to indirect taxation. It seems to me that the British Columbia Court of Appeal returned to first principles in approaching the statute (as the reference question properly directed) from the point of view of ascertaining its pith and substance, its essential nature. As DesBrisay C.J.B.C. put it in his reasons, reported in (1959), 17 D.L.R. (2d) 637, at p. 640, the Act "does not possess the character of a taxing statute" but is in pith and substance "statute to regulate the production, distribution and marketing of milk and manufactured milk products within British Columbia and is within the competence of the Legislature". The second question respecting the Order was also answered in favour of validity subject to reserve on infringement of the federal trade and commerce power, but Davey J.A. dissented on his construction of the Order as imposing indirect taxation through adjustment levies.

Although the validity of the entire statute was referred, there was, in fact, only one section thereof, s. 41, that raised the indirect tax issue because it was the provision which comprehensively empowered the Milk Board constituted by the Act to make regulatory orders. This Court therefore confined its answer in favour of validity to this one section, and it also upheld the validity of the questioned Order of the Milk Board. The powers of the Board to make regulatory orders covered every facet of control of the industry. Concentrating on the powers given by s. 41 I take them as summarized by Coady J.A. at p. 670 of 17 D.L.R. (2d) as follows:

. . . Those most relied upon as forming the basis of Order 5 are contained in s. 41(h) to (q). These clauses may be summarized as authorizing the fixing of minimum values at which vendors shall account to producers; fixing the blended price which shall be paid to all producers, taking into account the quantity of milk sold in the fluid and manufacturing market; apportioning the quantity of milk sold in the fluid market among the producers; ordering that the proceeds of all milk qualifying for the fluid market in each area of production and sold in both markets to be prorated among all producers so that each producer shall receive his propor-

vinciale de commercialisation du lait et a rejeté la prétention qu'elle serait invalide en tant que mesure relative à de la taxation indirecte. Il me semble que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (comme l'y invitait à juste titre la question posée dans le renvoi) est remontée aux principes en abordant la Loi de façon à en déterminer le caractère véritable, l'essence. Comme l'a déclaré le juge en chef DesBrisay de la Colombie-Britannique, dans ses motifs publiés à (1959), 17 D.L.R. (2d) 637, à la p. 640, [TRADUCTION] «il ne s'agit pas d'une loi fiscale», mais il s'agit, de par son caractère véritable, «d'une loi destinée à réglementer la production, la distribution et la commercialisation du lait et des produits de transformation du lait et qui relève de la compétence de la législature». En réponse à la seconde question, on a également conclu à la validité du règlement, sous réserve de l'empiétement sur la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce, mais le juge d'appel Davey était dissident sur l'interprétation du règlement qui, selon lui, imposait une taxe indirecte par les contributions de rajustement.

Bien que le renvoi portât sur la loi entière, en fait un seul article, l'art. 41, soulevait la question de la taxe indirecte parce qu'il s'agissait d'une disposition qui habilitait globalement le *Milk Board* créé par la Loi à faire des règlements. Cette Cour a donc restreint à ce seul article sa réponse favorable à la validité et elle a également confirmé la validité du règlement en question. Les pouvoirs réglementaires de cet office couvraient tous les aspects du contrôle de l'industrie. Me limitant aux pouvoirs conférés par l'art. 41, je les prends tels que le juge d'appel Coady les a résumés à la p. 670, 17 D.L.R. (2d):

[TRADUCTION] . . . Ceux qui constituent principalement le fondement du règlement 5 se trouvent à l'art. 41, al. (h) à (q). En résumé, on peut dire que ces alinéas autorisent la fixation des valeurs minimums auxquelles les vendeurs doivent rendre compte aux producteurs; ils fixent le prix unifié qui sera payé à tous les producteurs en tenant compte de la quantité de lait vendu sur le marché du lait liquide et le marché de transformation; ils répartissent entre les producteurs la quantité de lait vendu sur le marché du lait liquide; ils ordonnent que les revenus tirés du lait accepté pour le marché du lait liquide dans chaque région de production et vendu sur

tionate share of the total proceeds, establishing and adopting a formula for the purpose of fixing of prices in each area of production; directing accounts to be furnished by vendors to producers and the information to be disclosed in the said accounts; designating from time to time the vendor to whom or through whom a producer shall market his milk, and requiring every vendor to accept milk from such producers or other vendors as the Board may determine.

les deux marchés soient répartis au prorata entre tous les producteurs de sorte que chacun ait une part proportionnelle de toutes les recettes; ils établissent et adoptent une formule de fixation des prix dans chaque région de production; ils indiquent les comptes que les vendeurs doivent rendre aux producteurs ainsi que les renseignements qui doivent être fournis dans lesdits comptes; ils désignent de temps à autre le vendeur auquel ou par l'intermédiaire duquel un producteur doit vendre son lait et obligent tout vendeur à accepter le lait des producteurs ou d'autres vendeurs que l'office peut déterminer.

The background of the statute in a Royal Commission report is fully delineated in the reasons of the Court of Appeal; and, as in the case of earlier milk marketing statutes, it was an attempt to eliminate the chaos in the fluid milk market, there being full recognition that some way had to be found to deal with surplus milk after the fluid market demand was satisfied. There was the need to see that all licensed producers of qualified (fluid) milk would share equally in the monetary returns. Pooling was obviously necessary, and this was provided by the impugned Order which in elaborate and not easily comprehensible terms, set out the regulatory scheme. Davey J.A. in his dissenting reasons pointed out that nothing in the statute, that is, nothing in s. 41, authorized the imposition of indirect taxes but he construed the Order as doing just that in the way it regulated the vendors.

Les antécédents de la Loi, qui se trouvent dans un rapport de commission royale d'enquête, sont exposés de façon complète dans les motifs de la Cour d'appel. Comme dans le cas des lois antérieures sur la commercialisation du lait, celle-ci tentait d'éliminer le chaos du marché du lait liquide, car tout le monde s'entendait pour reconnaître qu'il fallait trouver un moyen de disposer des excédents de lait, une fois satisfaite la demande du marché du lait liquide. Il fallait veiller à ce que tous les producteurs autorisés de lait (liquide) accepté participent également aux recettes. La mise en commun était évidemment nécessaire et c'est ce qu'avait prévu le règlement attaqué qui, dans des termes compliqués et difficilement compréhensibles, mettait sur pied le régime de réglementation. Le juge Davey, dans sa dissidence, a relevé que rien dans la Loi, c'est-à-dire rien dans l'art. 41, n'autorisait l'imposition de taxes indirectes, mais il a interprété le règlement comme aboutissant à ce résultat par la façon dont il réglementait les activités des vendeurs.

I can do no better to indicate how the issue of indirect taxation arose than to quote from the reasons of Coady J.A. in the Court of Appeal, at pp. 672-674:

Pour montrer comment la question de la taxation indirecte s'est soulevée, je ne peux faire mieux que citer des extraits des motifs du juge Coady en Cour d'appel, aux pp. 672 à 674:

In fixing the producer price a premium or bonus is attached to the value assigned by the Board to milk for the fluid market. Likewise, a value or price is assigned by the Board to milk for the manufacturing market. The producer's price is then determined from these two values and will depend on the percentage of milk sold in each market. The value assigned to milk for the fluid market is determined by a plan referred to in the Commissioner's Report and in the Act as "formula pricing". This formula value is arrived at more or less arbitrarily. There are many factors to be considered in arriving at this value. These need not be examined as the

[TRADUCTION] Lors de la fixation du prix du producteur, on ajoute une prime ou boni à la valeur attribuée par l'office au lait destiné au marché du lait liquide. De même, l'office attribue une valeur ou un prix au lait destiné au marché de transformation. Le prix du producteur est alors déterminé à partir de ces deux valeurs et dépendra du pourcentage de lait vendu sur chaque marché. La valeur attribuée au lait destiné au marché du lait liquide est déterminée selon un plan auquel le Rapport du commissaire et la Loi se réfèrent comme étant une «fixation pondérée des prix». On arrive à cette valeur pondérée de façon plus ou moins arbitraire, car

plan of "formula pricing" is not under attack. It should be added that this premium or bonus included in the formula value assigned to milk for the fluid market is designed to encourage farmers, who are assured of a uniform price and equalization in the market, to incur the expense required to provide the facilities which the Board by Regulation requires in order to ensure a consistent supply of "qualifying milk" for the public use.

So far as the producer is concerned, I can find no element of taxation involved under Order 5. There is no levy imposed on him and there is nothing taken from him that is his or to which he is entitled.

The next step is to consider whether there is any element of indirect tax involved in Order 5 as affecting the vendors of milk. The attack on Order 5 it should be observed was made largely on behalf of the vendors and vendor-producers. The submission is that in the plan outlined in Order 5, which requires vendors to make payments or contributions to equalize returns as among vendors is indirect taxation.

By the Act and by the Order, the qualifying milk of all producers is in effect pooled, though that term is not used in the Act or in the Order. While the vendor and producer make their own contract for the milk supplied, the price which the vendor must pay to the producer is fixed by the Board. This price does not depend on the market in which the vendor sells the milk. When the return is made to the Board by each vendor, which must be done on or before the 8th day of each month, showing the total sales made by him in each market during the preceding month, the producer-price is then determined. The amount which the producers as a class or group are entitled to receive for milk sold by the vendors is the total amount calculated on the formula price fixed by the Board covering sales in the fluid market and the price fixed for sales in the manufacturing market. The producer-price is then found by dividing the total value of all milk sold by the vendors in both markets, calculated on the values fixed by the Board, and dividing this total by the volume of milk sold measured in hundredweights. It may be found on the returns made by the vendors that a vendor has sold a greater or less percentage in the fluid market than the percentage of the fluid market bears to the total sales. The consequence is that one vendor may have a surplus on hand after paying the producer-price to his producer and another vendor may show a deficit. The vendor who has over-sold his percentage in the fluid market will show a surplus and the

de nombreux facteurs doivent être pris en considération. Ceux-ci n'ont pas à être examinés, car le plan de «fixation pondérée des prix» n'est pas contesté. Il faut ajouter que la prime ou le boni inclus dans la valeur pondérée attribuée au lait destiné au marché du lait liquide a pour but d'encourager les fermiers, qui sont assurés d'un prix uniforme et d'une péréquation sur le marché, à engager les dépenses nécessaires pour faire les installations que l'office exige par règlement dans le but d'assurer un approvisionnement continu en «lait accepté» pour utilisation publique.

En ce qui concerne le producteur, je ne peux trouver aucun élément de taxation dans le règlement 5. Aucune contribution ne lui est imposée et on ne lui prend rien qui soit à lui ou à quoi il ait droit.

L'étape suivante consiste à se demander s'il y a un quelconque élément de taxation dans le règlement 5 à l'égard des vendeurs de lait. Il faut souligner que la contestation du règlement 5 a été largement menée au nom des vendeurs et des vendeurs-producteurs. On prétend que le plan décrit dans le règlement 5, qui oblige les vendeurs à faire des paiements ou à verser des contributions pour égaliser les recettes entre eux, constitue de la taxation indirecte.

En vertu de la Loi et du règlement, le lait accepté de tous les producteurs est en fait mis en commun, encore que cette expression ne soit pas utilisée par la Loi ni par le règlement. Le vendeur et le producteur concluent leur propre contrat, mais le prix que le vendeur doit payer au producteur est fixé par l'office. Ce prix ne dépend pas du marché sur lequel le vendeur vend le lait. Quand les vendeurs ont fait leur rapport à l'office, ce qu'ils doivent faire au plus tard le 8 de chaque mois, en indiquant le total des ventes réalisées sur chaque marché durant le mois précédent, le prix-producteur est alors déterminé. Le montant que les producteurs, en tant que catégorie ou groupe, ont le droit de recevoir pour le lait vendu par les vendeurs est le montant total calculé selon le prix pondéré, fixé par l'office et couvrant les ventes sur le marché du lait liquide, et le prix fixé pour les ventes effectuées sur le marché de transformation. Le prix-producteur est alors trouvé en divisant la valeur totale de tout le lait vendu par les vendeurs sur les deux marchés, calculée selon les valeurs fixées par l'office, et en divisant ce total par le volume de lait vendu exprimé en quintaux. En examinant les rapports faits par les vendeurs, on peut découvrir qu'un vendeur a vendu, sur le marché du lait liquide, un pourcentage supérieur ou inférieur au pourcentage du marché du lait liquide par rapport aux ventes totales. Il en résulte qu'un vendeur peut être en possession d'un excédent après avoir payé le prix-producteur à son producteur, alors qu'un autre

vendor who has under-sold his percentage in the fluid market will show a deficit.

The vendor who has sold too high a percentage of milk in the fluid market must then adjust the account with those who sold too low a percentage in that market. If all distributors sold the same percentage of milk in the fluid and manufacturing markets there would be no need for any adjustment of accounts. The Board has power under the statute to control and allocate the market as between vendors (s. 41(q)). The vendors who confine their sales largely to the fluid market could be required under the statute to take such additional milk from other producers or other vendors as the Board may determine, which milk they obviously would have to sell in the manufacturing market, thus reducing their percentage of sales in the fluid market. To require the vendor to take additional milk in order to equalize his sales with other vendors between the fluid and the manufacturing market would mean the transportation of milk from, in some cases, considerable distances, which would involve the added cost of transportation. Instead of adopting that cumbersome method of equalizing returns between vendors so that each sold only his proper percentage in each market, a system of accounting or bookkeeping is employed to work out the equalization. In this balancing of accounts, s. 24(b)(i) of Order 5 provides that "every vendor must pay to the Board the amount by which the value of milk received by him as calculated under Section 18 hereof is greater than the amount he must pay to the producers". Then in turn as to this amount, whatever it may be, s. 24(ii) provides that "the Board shall pay to every vendor the amount by which the value of milk received by him as calculated under Section 18 hereof is less than the amount which he must pay to producers".

If it were possible to estimate in advance the total production of milk in a given area and the total percentage required to satisfy the needs of the fluid market, it would be possible for the Board to fix the percentage of milk to be sold by each vendor in the fluid market and in the manufacturing market. If this could be done in advance, there would be no necessity to make any adjustment between vendors such as is required at the present time since each vendor would have made the same percentage of sales in each market. The Board is the authority under the Act to apportion or allot the

vendeur peut être en déficit. Le vendeur qui a vendu au-delà de son pourcentage sur le marché du lait liquide aura un excédent et celui qui a vendu en-deçà de son pourcentage sur la marché du lait liquide aura un déficit.

Le vendeur qui a vendu un trop fort pourcentage de lait sur le marché du lait liquide doit alors ajuster ses comptes avec ceux qui ont vendu un trop faible pourcentage sur le même marché. Si tous les distributeurs vendaient le même pourcentage de lait sur les marchés du lait liquide et de transformation, aucun ajustement ne serait nécessaire. L'office a, selon la Loi, le pouvoir de contrôler le marché et de répartir le marché entre les vendeurs (al. 41(q)). Les vendeurs qui cantonnent largement leurs ventes au marché du lait liquide pourraient être contraints, en vertu de la Loi, à accepter du lait supplémentaire de la part des autres producteurs ou autres vendeurs dans la mesure que l'office pourrait déterminer. Ils devraient évidemment vendre ce lait sur le marché de transformation, ce qui réduirait ainsi leur pourcentage de ventes sur le marché du lait liquide. Obliger le vendeur à accepter du lait supplémentaire afin d'égaliser ses ventes avec d'autres vendeurs entre le marché du lait liquide et le marché de transformation signifierait, dans certains cas, que le lait devrait être transporté sur des distances considérables, ce qui impliquerait des frais de transport accrus. Au lieu d'adopter cette méthode lourde de péréquation des recettes entre les vendeurs pour les amener à vendre seulement le pourcentage auquel ils ont droit sur chaque marché, on emploie un système de comptabilité ou de tenue de livres pour réaliser la péréquation. Pour équilibrer les comptes, l'al. 24b)(i) du règlement 5 dispose que «chaque vendeur doit payer à l'office le montant par lequel la valeur du lait qu'il a reçu, calculée selon l'art. 18 ci-dessus, dépasse le montant qu'il doit payer aux producteurs». Puis, en contrepartie de ce montant, quel qu'il puisse être, l'al. 24(ii) dispose que «l'office paiera à chaque vendeur le montant par lequel la valeur du lait qu'il a reçu, calculée selon l'art. 18 ci-dessus, est inférieure au montant qu'il doit payer aux producteurs».

S'il était possible d'évaluer à l'avance la production totale de lait dans une région donnée et le pourcentage total nécessaire à la satisfaction des besoins du marché du lait liquide, l'office pourrait fixer le pourcentage de lait que devrait vendre chaque vendeur sur le marché du lait liquide et sur le marché de transformation. Si cela pouvait être fait à l'avance, il ne serait nécessaire de procéder à aucun ajustement entre les vendeurs, comme c'est le cas actuellement, puisque chaque vendeur aurait réalisé le même pourcentage de ventes sur chaque marché. La Loi confère à l'office le pouvoir de répartir

market percentages as among vendors. No tax is imposed on and no injustice is then done to the vendor who sells more than he is by law entitled to sell in the fluid market and consequently finds himself in the position that he must make this payment to the Board to adjust the deficiencies which are shown in the accounts of the vendors who sell less than their percentage in the fluid market.

The control of the market which the Board is entitled to exercise is intended to prevent any vendor from enjoying more than his proportionate share of the fluid market. This control can be exercised by requiring the vendor to handle additional milk, thus leaving him in the position of having no surplus after paying his producer the producer price fixed by the Board. Or it may be done by not interfering with his supply of milk and this may result in his selling more than his percentage in the fluid market and if he does, then calling on him to pay over the surplus in order to equalize returns with other vendors. There is no element of tax involved in whichever procedure is followed.

This balancing of accounts between vendors is an essential part of the system of equalization among producers and is a condition attached to the licensing of the vendors who are authorized to make distribution of what is in effect a pooled product. This in no way affects the price at which the vendor may sell in the fluid market. That is subject to open competition between vendors. When a vendor is thus called upon for payment the amount he is required to contribute is not something which belongs to him or to which he is entitled but represents an amount that is owing by him to the Board arising from the sale by him of a higher percentage in the fluid market than that to which he is by law entitled and payment of which must be made by him to equalize returns with other vendors. It is not a levy in the nature of a tax. It is not in my view something that will or can enter into or have a tendency to enter into and affect the price which the vendor will seek to obtain for his commodity.

Although Coady J.A. held that the scheme above-described did not have the vice found in the *Crystal Dairy* or *Turner's Dairy* cases, Davey J.A. concluded that the Order in empowering the Board to levy adjustments upon vendors was imposing indirect taxes and these levies constituted "an essential part of the scheme of price fixing contained in the Order" (at p. 665).

les pourcentages du marché entre les vendeurs. Comme aucune taxe n'est imposée, aucune injustice n'est donc faite au vendeur qui vend plus que ce que la Loi lui permet de vendre sur le marché du lait liquide et se trouve en conséquence à devoir faire à l'office ce paiement destiné à redresser les déficits des comptes des vendeurs qui vendent moins que leur pourcentage sur le marché du lait liquide.

Le contrôle du marché que l'office est autorisé à exercer a pour but d'empêcher un vendeur de bénéficier de plus que sa part proportionnelle du marché du lait liquide. Ce contrôle peut être exercé en obligeant le vendeur à traiter davantage de lait, le laissant ainsi dans une position où il n'a pas d'excédent après avoir payé à son producteur le prix de producteur fixé par l'office. Ou bien cela peut être réalisé en n'intervenant pas dans son approvisionnement en lait, ce qui peut aboutir à ce qu'il vende plus que son pourcentage sur le marché du lait liquide et à ce qu'il soit alors appelé à rembourser l'excédent de façon à égaliser les recettes avec les autres vendeurs. Quel que soit le procédé adopté, on n'y retrouve aucun élément fiscal.

L'équilibrage des comptes entre les vendeurs est une partie essentielle du système de péréquation entre producteurs et est une condition liée à l'octroi de permis aux vendeurs qui sont autorisés à distribuer ce qui est, en fait, un produit mis en commun. Cela n'influe en rien sur le prix auquel le vendeur peut vendre sur le marché du lait liquide. C'est une question de libre concurrence entre vendeurs. En conséquence, quand un vendeur est appelé à faire un paiement, le montant qu'il doit verser n'est pas quelque chose qui lui appartient ou auquel il a droit, mais représente ce qu'il doit à l'office du fait qu'il a vendu, sur le marché du lait liquide, un pourcentage plus élevé que celui auquel il avait droit en vertu de la Loi, dette qu'il lui faut payer pour égaliser les recettes avec d'autres vendeurs. Ce n'est pas une contribution de nature fiscale. Ce n'est pas à mon avis quelque chose qui entrera ou qui puisse entrer dans le prix que le vendeur cherchera à obtenir pour son produit, ni qui aura tendance à y entrer ou à l'influencer.

Bien que le juge Coady ait statué que le régime décrit ci-dessus n'était pas entaché du vice relevé dans les affaires *Crystal Dairy* et *Turner's Dairy*, le juge Davey a conclu qu'en donnant à l'office le pouvoir d'imposer aux vendeurs des contributions aux ajustements, le règlement imposait des taxes indirectes et que ces contributions constituaient [TRADUCTION] «une partie essentielle du régime de fixation des prix prévu par le règlement» (à la p. 665).

What is significant to me is the recognition throughout that price fixing was involved. Locke J. in speaking for this Court and, after summarizing the regulatory scheme, said, (at p. 355 of [1960] S.C.R.):

. . . As between the producer and the vendor, the obligation of the latter is twofold, he must account for the full determined value of all the milk he has received and he must pay to the producer the blended producer price. In order that this may be done in the case of all the producers, the vendor is obligated to pay to the Board any amount by which the value of the milk purchased by him, determined in the prescribed manner, exceeds the amount to be paid for it at the blended price, computed as aforesaid, on the assumption that all vendors discharge this obligation. The amount paid to the Board in these circumstances is in satisfaction of a contractual obligation. It is in no sense a levy.

And, again, at pp. 356-57:

In my opinion, in dealing with the sale of milk for consumption within the Province, the Legislature might provide for the operation of a pool by a designated body to which all milk produced should be delivered and by which it would be sold and the net proceeds, after deduction of the operating expenses, divided among the producers of milk of equal quality in the proportion that the quantities delivered by each bears to the total quantity sold. I consider that s. 41 of the Act authorizes, and Order No. 5 provides, the machinery for the carrying out of what is in essence such a pool but operated in a manner which effects, for the benefit of the producers and consumers, a large saving of expense by avoiding to a large extent the cost which would be incurred in delivering milk from the eastern and southern portion of the production area to the large market for fluid milk in the cities of Vancouver and New Westminster. The practical effect of the legislation is that each producer receives his proportionate share of the higher value of milk on the fluid market, which is paid to him in the blended price that he receives from the vendor. It is true that he does not receive the full amount realized on the fluid milk market, as he would if the milk was sold on behalf of the pool to which he delivers his milk, since by the method followed the price paid by the vendors must, of necessity, enable them to sell milk on the fluid market at a profit. The fact that the Legislature considers that this method is preferable in the interests of the milk industry as a whole cannot have any bearing upon the validity of the legislation.

Ce qui me paraît significatif, c'est que l'on ait reconnu, dans toutes les cours, qu'il s'agissait de fixation des prix. Parlant au nom de cette Cour et après avoir résumé le régime de réglementation, le juge Locke déclare ([1960] R.C.S. 355):

[TRADUCTION] . . . Vis-à-vis du producteur, l'obligation du vendeur est double. il doit rendre compte de la pleine valeur déterminée de tout le lait qu'il a reçu et il doit payer au producteur le prix unifié du producteur. Pour y arriver dans le cas de tous les producteurs, le vendeur est obligé de payer à l'office tout montant par lequel la valeur du lait acheté par lui, déterminée de la manière prescrite, dépasse le montant qu'il doit payer pour ce lait au prix unifié, calculé comme on l'a dit, à supposer que tous les vendeurs s'acquittent de cette obligation. Le montant payé à l'office dans ces circonstances est l'exécution d'une obligation contractuelle. Il ne s'agit en aucune façon d'un impôt.

Et il ajoute, aux pp. 356 et 357:

[TRADUCTION] A mon avis, en intervenant dans la vente du lait de consommation à l'intérieur de la province, la Législature aurait pu prévoir la gestion d'une caisse commune par un organisme désigné auquel toute la production de lait devrait être livrée et qui se chargerait de la vendre, après quoi les recettes nettes, une fois déduites les dépenses d'administration, seraient partagées entre les producteurs de lait de qualité égale proportionnellement aux quantités livrées par chacun par rapport à la quantité totale vendue. J'estime que ce que l'art. 41 de la Loi autorise et que le règlement n° 5 prévoit, c'est le mécanisme de mise en œuvre, dans son essence, d'une telle caisse commune. Toutefois, celle-ci est gérée à l'avantage des producteurs et des consommateurs, d'une façon qui permet de réaliser des économies importantes, en évitant dans une large mesure les dépenses qu'entraînerait le transport du lait de la zone de production de l'est et du sud vers le grand marché du lait liquide, dans les villes de Vancouver et de New Westminster. L'effet pratique de la législation est que chaque producteur reçoit une part proportionnelle de la valeur plus élevée du lait sur le marché du lait liquide, part qui lui est versée dans le prix unifié qu'il reçoit du vendeur. Il est vrai qu'il ne reçoit pas le plein montant réalisé sur le marché du lait liquide, comme il le ferait si le lait était vendu pour le compte de la caisse commune à laquelle il livre son lait, puisque, selon la méthode adoptée, le prix payé par les vendeurs doit nécessairement leur permettre de vendre à profit sur le marché du lait liquide. Le fait que la Législature considère cette méthode préférable dans l'intérêt de l'ensemble de l'industrie laitière ne peut avoir aucune incidence sur la validité de la législation.

I agree with the argument advanced by counsel for the Attorney-General of British Columbia that the legislation and the Order do not authorize or impose any levy or tax. In so far as the producer is concerned, the legislation authorizes the Board to fix the price which the vendor is to pay to him from month to month, this being the blended price referred to in the preamble, and the accounting value mentioned in the Order which is the value mentioned in paras. (*h*), (*i*) and (*j*) of s. 41.

In so far as the vendors are concerned, the contention that the amounts they may be required to pay to the Milk Board under the provisions of para. (*b*) of s. 24 of Order No. 5 is a levy or tax appears to me to be based upon a misapprehension of the real nature of the transaction between the producers and the vendors.

I think it is time that there was an end to making the validity of intraprovincial marketing schemes turn on fine distinctions between what is truly price fixing and what are adjustment levies, when in both situations the thrust of the regulatory scheme is to provide for orderly marketing and to equalize the position and the returns of producers or vendors, or both, by pooling production and controlling marketing through licensing and through quotas. It is said, however, and this was strongly argued by counsel for the respondent Ontario Egg Producers' Marketing Board, that this Court had made a choice in the *Farm Products Marketing Act* reference in 1957 to stay with the *Crystal Dairy* doctrine and that as a matter of *stare decisis*, the doctrine should not be overthrown, especially when amending federal legislation in 1957 was based squarely upon its validity.

This argument would give me considerable pause if the *Crystal Dairy* case had not been attenuated in succeeding cases, and if I was not firmly persuaded that it was mistakenly based on the taxing power instead of turning on provincial regulatory authority in relation to intraprovincial transactions. In the *Farm Products Marketing Act* reference of 1957, to which attention was directed for the submission on *stare decisis*, Rand J. noted that this Court was now no less free than the Privy Council had been to review previous decisions,

Je suis d'accord avec l'argument présenté par l'avocat du procureur général de la Colombie-Britannique selon lequel la Loi et le règlement n'autorisent ni n'imposent aucun impôt ou taxe. En ce qui concerne le producteur, la législation autorise l'office à fixer le prix que le vendeur doit payer à celui-là tous les mois; il s'agit du prix unifié dont il est question dans le préambule et la valeur comptable indiquée dans le règlement est celle indiquée aux al. *h*), *i*) et *j*) de l'art 41.

En ce qui concerne les vendeurs, la prétention selon laquelle les montants qu'ils peuvent être tenus de payer au *Milk Board* en vertu des dispositions de l'al. *b*) de l'art. 24 du règlement nº 5 constituent un impôt ou une taxe, me paraît reposer sur une mauvaise interprétation de la nature réelle de l'opération entre les producteurs et les vendeurs.

Je pense qu'il est temps de cesser de faire dépendre la validité des régimes de commercialisation intra-provinciale de distinctions subtiles entre ce qui constitue de la véritable fixation des prix et ce qui constitue des contributions d'ajustement, alors que dans les deux cas le but du régime de réglementation est de stabiliser le marché et d'égaliser la situation et les recettes des producteurs ou des vendeurs, ou des deux, en mettant en commun la production et en contrôlant le marché au moyen de permis et de contingents. On a dit toutefois, et les avocats de *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* ont vigoureusement insisté sur ce point, que cette Cour avait décidé en 1957, dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, de s'en tenir à la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy* et que le *stare decisis* commandait de ne pas l'écarter, d'autant plus que la modification apportée à la loi fédérale en 1957 était carrément fondée sur sa validité.

Cet argument me ferait fortement hésiter si l'arrêt *Crystal Dairy* n'avait pas été atténué par des arrêts ultérieurs et si je n'étais fermement persuadé qu'il est fondé, à tort, sur le pouvoir de taxation au lieu de reposer sur le pouvoir provincial de réglementation en matières de transactions intra-provinciales. Dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act* de 1957, mis de l'avant par l'argument fondé sur le *stare decisis*, le juge Rand a souligné que cette Cour n'était désormais pas moins libre que ne l'avait été le Conseil

both of the Privy Council and of this Court, saying (at p. 212 of [1957] S.C.R.):

> The powers of this Court in the exercise of its jurisdiction are no less in scope than those formerly exercised in relation to Canada by the Judicial Committee. From time to time the Committee has modified the language used by it in the attribution of legislation to the various heads of ss. 91 and 92, and in its general interpretative formulations, and that incident of judicial power must, now, in the same manner and with the same authority, wherever deemed necessary, be exercised in revising or restating those formulations that have come down to us. This is a function inseparable from constitutional decision. It involves no departure from the basic principles of jurisdictional distribution; it is rather a refinement of interpretation in application to the particularized and evolving features and aspects of matters which the intensive and extensive expansion of the life of the country inevitably presents.

Ten years later, Cartwright J., as he then was, speaking for the majority of this Court in *Binus v. The Queen*[23], at p. 601, affirmed this Court's authority to depart from its previous decisions but cautioned (and I agree with the caution) that it should do so only for compelling reasons.

In the past few years this Court found compelling reason to depart from previous decisions in three cases, as follows: *Hill v. The Queen*[24], *Paquette v. The Queen*[25], and *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*[26]. There are equally compelling reasons here to set aside the *Crystal Dairy* doctrine and I would unhesitatingly do so.

In the result, I would hold that s. 2(2)(*a*) of the *Agricultural Products Marketing Act* is *ultra vires* the Parliament of Canada. This result is not, however, catastrophic because it is left to the provincial Legislatures to deal with price arrangements including provision for adjustment levies in the context of their valid legislation in relation to intraprovincial marketing. The power is where it should be in this respect.

[23] [1967] S.C.R. 594.
[24] [1977] 1 S.C.R. 827.
[25] [1977] 2 S.C.R. 189.
[26] [1977] 2 S.C.R. 654.

privé de réviser ses décisions antérieures, qu'il s'agisse de décisions du Conseil privé ou des siennes ([1957] R.C.S. p. 212):

> [TRADUCTION] L'étendue des pouvoirs de cette Cour dans l'exercice de sa compétence n'est pas moindre que celle auparavant accordée au Comité judiciaire à l'égard du Canada. Le Comité a parfois modifié la façon dont il répartissait les domaines de législation sous les différents paragraphes des articles 91 et 92 ainsi que ses formulations générales d'interprétation; cette Cour doit désormais exercer cet aspect incident du pouvoir judiciaire de la même façon et avec la même autorité, chaque fois qu'elle le juge nécessaire, pour réviser ou reprendre dans un autre contexte ces formulations qui nous ont été transmises. C'est une fonction inséparable de toute décision constitutionnelle. Elle n'implique pas l'abandon des principes fondamentaux de la répartition des compétences; il s'agit plutôt d'un raffinement de l'interprétation en l'appliquant à des traits et des aspects précis et évolutifs que le développement intensif et extensif du pays entraîne inévitablement.

Dix ans plus tard, le juge Cartwright, alors juge puîné, parlant au nom de cette Cour dans l'arrêt *Binus c. La Reine*[23], a confirmé, à la p. 601, le pouvoir de cette Cour de s'écarter de ses décisions antérieures, mais à la condition (que j'approuve) de ne le faire que pour des raisons impérieuses.

Ces dernières années, cette Cour a jugé qu'elle avait des raisons impérieuses de s'écarter de ses décisions antérieures dans trois affaires, savoir: *Hill c. La Reine*[24], *Paquette c. La Reine*[25] et *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*[26]. Il existe également ici d'impérieuses raisons de rejeter la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy* et je suis d'avis de le faire sans hésitation.

En conséquence, je suis d'avis que l'al. 2(2)a) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* excède la compétence du Parlement du Canada. Ce résultat n'est toutefois pas catastrophique car il est loisible aux provinces de prendre des mesures concernant les prix et notamment d'édicter des dispositions sur les contributions de rajustement dans le cadre de leur législation valide relative à la mise en marché intra-provinciale. Le pouvoir est là où il doit être à cet égard.

[23] [1967] R.C.S. 594.
[24] [1977] 1 R.C.S. 827.
[25] [1977] 2 R.C.S. 189.
[26] [1977] 2 R.C.S. 654.

V

Question 2 raises not a constitutional question but asks whether certain orders made under and in pursuance of powers granted by the *Agricultural Products Marketing Act* are outside the statutory powers granted and exercisable under the Act. It would be simple enough to say, in view of my opinion on the validity of s. 2(2)(*a*) of the Act, that the orders, dealing as they do with power to impose levies in respect of intraprovincial marketing and with the imposition of such levies, are themselves invalid because of the constitutional infirmity of the parent legislation. However, in their administrative law aspect the principal objection to the orders is based on the judgment of this Court in the *Brant Dairy* case[27].

I do not agree that the vice found in the subdelegation in the *Brant Dairy* case exists here. This is not a case like the *Brant Dairy* case where, a power being delegated to make regulations on certain matters, it was exercised by conferring the same power upon the subdelegate. Under the *Agricultural Products Marketing Act*, the Governor in Council was empowered by order to grant authority to a provincial marketing board to impose certain levies and charges. The Governor in Council did this by the *Ontario Egg Order*, S.O.R./72-243, granting in express terms power to the Ontario Egg Producers' Marketing Board to impose levies. The Governor in Council, as a delegated authority, was not itself empowered to impose levies. Had that been the case, a different question would be presented if it exercised that power by simply redelegating it to a more subordinate agency instead of itself exercising the power. In the present case the Ontario Egg Producers' Marketing Board acted upon the power conferred upon it and prescribed the levies to be exacted.

The Governor in Council, in my opinion, could have circumscribed the range of authority which it was empowered to delegate under s. 2 of the

[27] [1973] S.C.R. 131.

V

La question 2 ne soulève pas de question constitutionnelle. Il y est seulement demandé si certains décrets passés en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* excèdent les pouvoirs réglementaires que la Loi confère et permet d'exercer. Il serait assez simple de dire, vu mon opinion sur la validité de l'al. 2(2)a) de la Loi, que les décrets, portant comme ils le font sur le pouvoir d'imposer des redevances à l'égard de la commercialisation intraprovinciale et sur l'imposition de telles redevances, sont eux-mêmes invalides en raison de l'inconstitutionnalité de la législation habilitante. Toutefois, sous l'angle du droit administratif, la principale objection faite aux décrets est fondée sur la décision de cette Cour dans l'affaire *Brant Dairy*[27].

Je ne suis pas d'avis que le vice relevé dans la sous-délégation dans l'affaire *Brant Dairy* existe ici. Ce n'est pas un cas semblable à celui de l'affaire *Brant Dairy* où un pouvoir réglementaire délégué sur certaines questions avait été exercé en le conférant tel quel à un sous-délégataire. En vertu de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, le gouverneur en conseil peut conférer par décret à un office provincial de commercialisation le pouvoir d'imposer des contributions et droits. C'est ce qu'a fait le gouverneur en conseil par le *Décret relatif aux œufs de l'Ontario*, D.O.R.S./72-243, qui accorde expressément à *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* le pouvoir d'imposer des redevances. Le gouverneur en conseil, en tant qu'autorité déléguée, n'avait pas lui-même le pouvoir d'imposer des redevances. Si cela avait été le cas, la question se serait posée différemment s'il avait exercé ce pouvoir en le redéléguant simplement à un organisme subordonné au lieu de l'exercer lui-même. Dans la présente affaire, *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* a agi selon les pouvoirs qui lui ont été conférés et a prescrit les redevances à percevoir.

A mon avis, le gouverneur en conseil aurait pu circonscrire la gamme des pouvoirs qu'il était habilité à déléguer en vertu de l'art. 2 de la *Loi sur*

[27] [1973] R.C.S. 131.

*Agricultural Products Marketing Act*, as s. 3 makes clear, but it was not obliged to do so, nor does s. 2 entitle it to hold in its own hands and to exercise powers delegable for exercise by provincial marketing boards.

Objection was taken, *inter alia*, to the punitive levy imposed by s. 3(2) of S.O.R./75-217 upon producers in respect of sales of eggs in excess of their quotas under the plan, but I do not find this to go beyond their authority which is related to the implementation of the plan.

I would answer "no" to question 2.

VI

Question 3 concerns the validity of the federal *Farm Products Marketing Agencies Act* and, in particular, (a) ss. 2(*e*)(vi), 18 and 23 and (b) ss. 6, 7, 17 and 32. I am unable to see any ground for impugning the validity of ss. 6, 7 and 32. Sections 6 and 7 concern the function and powers of an advisory National Farm Products Marketing Council and s. 32 concerns federal-provincial agreements under which a federal agency may exercise functions relating to intraprovincial trade, thus envisaging delegation by the Provinces to a federal agency rather than *vice versa*. Section 17 has a definite relation to ss. 2(*e*)(vi), 18 and 23 and should be considered with them.

The contention of the appellants on ss. 2(*e*)(vi), 17, 18 and 23 is that they involve federal intrusion into intraprovincial marketing. I set out the provisions relevant to this contention, which read as follows:

**2.** (*e*) "marketing plan" . . . includes provision for all or any of the following.

(i) the determination of those engaged in the growing or production of the regulated product for interprovincial or export trade and the exemption of any class of persons so engaged from the marketing plan or any aspect thereof;

*l'organisation du marché des produits agricoles*, comme l'indique clairement l'art. 3, mais il n'était pas obligé de le faire et l'art. 2 ne lui permet pas de retenir et d'exercer des pouvoirs qui doivent être délégués aux offices provinciaux de commercialisation et exercés par ceux-ci.

On a notamment tiré argument du caractère punitif de la redevance imposée par le par. 3(2) du D.O.R.S./75-217 aux producteurs pour les ventes d'œufs en excédent de leurs contingents fixés par le régime, mais je n'estime pas que cela outrepasse les pouvoirs rattachés à la mise en œuvre du régime.

Je réponds «non» à la question 2.

VI

La question 3 concerne la validité de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* fédérale et, en particulier a) les al. 2*e*)(vi) et les art. 18 et 23 et b) les art. 6, 7, 17 et 32. Je ne puis voir aucun motif de mettre en doute la validité des art. 6, 7 et 32. Les articles 6 et 7 visent les fonctions et les pouvoirs d'un organisme consultatif, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, et l'art. 32 vise les accords fédéral-provinciaux en vertu desquels un office fédéral peut exercer des fonctions relatives au commerce intra-provincial, envisageant ainsi des délégations consenties par les provinces à un office fédéral plutôt que l'inverse. L'article 17 a une relation certaine avec l'al. 2*e*)(vi) et les art. 18 et 23 et doit être examiné en même temps que ceux-ci.

Les appelants prétendent que l'al. 2*e*)(vi) et les art. 17, 18 et 23 impliquent une ingérence fédérale dans la mise en marché intra-provinciale. Je reproduis les dispositions pertinentes, qui se lisent ainsi:

**2.** *e*) «plan de commercialisation» signifie un plan . . . qui prévoit l'ensemble ou l'une quelconque des dispositions suivantes:

(i) la détermination de ceux qui s'occupent de la culture ou de la production du produit réglementé vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation et la non-application du plan de commercialisation ou de l'un de ses aspects à toute catégorie de personnes se livrant à cette occupation;

(vi) the imposition and collection by the appropriate agency of levies or charges from persons engaged in the growing or production of the regulated product or the marketing thereof and for such purposes classifying those persons into groups and specifying the levies or charges, if any, payable by the members of each such group; . . .

**17.** (1) The Governor in Council may by proclamation establish an agency with powers relating to any farm product or farm products the marketing of which in interprovincial and export trade is not regulated pursuant to the *Canadian Wheat Board Act* or the *Canadian Dairy Commission Act* where he is satisfied that a majority of the producers of the farm product or of each of the farm products in Canada is in favour of the establishment of an agency.

(2) The Governor in Council, in order to determine whether a majority of producers of a farm product are in favour of establishing an agency, may request that each Province carry out a plebiscite of the said producers.

(3) Every agency established pursuant to this Act is a body corporate.

**18.** (1) A proclamation establishing an agency shall . . .

(*c*) set out the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement;

. . .

**23.** (1) Subject to the proclamation by which it is established and to any subsequent proclamation altering its powers, an agency may

(*a*) purchase any regulated product in relation to which it may exercise its powers and any farm product, wherever grown or produced that is of the same kind as the regulated product in relation to which it may exercise its powers, and package, process, store, ship, insure, export or sell or otherwise dispose of any such product purchased by it;

(*b*) implement a marketing plan the terms of which are set out in the proclamation establishing it or in any subsequent proclamation issued under subsection (2) of section 18 in respect of it;

. . .

(*e*) designate bodies through which any regulated product in relation to which it may exercise its powers

(vi) l'imposition par l'office approprié de redevances ou frais et leur recouvrement des personnes s'occupant de la culture, de la production ou de la commercialisation du produit réglementé en classant à ces fins ces personnes en groupes et en spécifiant, le cas échéant, les redevances ou frais payables par les membres de ces groupes; . . .

**17.** (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation établir un office ayant des pouvoirs relativement à un ou plusieurs produits de ferme dont la commercialisation aux fins du commerce interprovincial et du commerce d'exportation n'est pas réglementée en application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, lorsqu'il est convaincu que la majorité des producteurs du produit de ferme ou de chacun des produits de ferme au Canada est en faveur de la création d'un office.

(2) Le gouverneur en conseil, en vue de déterminer si la majorité des producteurs d'un produit de ferme est en faveur de la création d'un office, peut exiger que chaque province procède à un référendum auprès de ces producteurs.

(3) Chaque office établi en application de la présente loi est une personne morale constituée en corporation.

**18.** (1) Une proclamation portant création d'un office doit . . .

*c*) énoncer les modalités de tout plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter;

. . .

**23.** (1) Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, un office peut

*a*) acheter tout produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs et tout produit de ferme, où qu'il soit cultivé ou produit, qui est du même genre que le produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs et emballer, transformer, entreposer, expédier, assurer, exporter ou vendre tout produit semblable acheté par lui, ou autrement en disposer;

*b*) exécuter un plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant ou dans toute proclamation subséquente faite en vertu du paragraphe (2) de l'article 18 et le concernant;

. . .

*e*) désigner les organismes par l'intermédiaire desquels un produit réglementé relativement auquel il

or any variety, class or grade of any such product shall be marketed in interprovincial or export trade;

. . .

(*g*) by order, require any persons designated by it who are engaged in the marketing of any regulated product in relation to which it may exercise its powers, or any persons who are members of a class of persons designated by it and who are so engaged, to deduct from any amount payable by him to any other person engaged in the production or marketing of such regulated product any amount payable to the agency by such other person by way of licence fees, levies or charges provided for in any marketing plan that the agency is authorized to implement and to remit all amounts so deducted to the agency;

(2) An agency may perform on behalf of a province any function relating to intraprovincial trade in any regulated product in relation to which it may exercise its powers that is specified in an agreement entered into pursuant to section 32.

(3) An agency may, with the approval of the Governor in Council, grant authority to any body, authorized under the law of a province to exercise powers of regulation in relation to the marketing locally within the province of any regulated product in relation to which the agency may exercise its powers, to perform on behalf of the agency any function relating to interprovincial or export trade in the regulated product that the agency is authorized to perform.

I should note here that a second ground of attack upon the foregoing provisions was that they violated s. 121 of the *British North America Act*, the so-called "free trade" provision, which states that "all articles of the growth, produce or manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces".

The Court was informed that as of the time of the hearing the *Farm Products Marketing Agencies Act* had been utilized to set up marketing plans only for eggs and for turkeys. The appellants viewed the Act as escaping its required limitation to interprovincial and export trade in four different respects in the present case. They contended that

peut exercer ses pouvoirs, ou toute variété, classe ou qualité de tout produit semblable, doivent être commercialisés dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation;

. . .

g) par ordonnance, exiger des personnes désignées par lui et qui s'occupent de la commercialisation d'un produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs ou des personnes qui sont membres d'une catégorie de personnes désignée par lui et qui s'occupent d'une telle commercialisation, qu'elles déduisent de tout montant payable par elles à toute autre personne s'occupant de la production ou de la commercialisation de ce produit réglementé tout montant payable à l'office par cette autre personne à titre de droits de permis, redevances ou de frais, prévus dans tout plan de commercialisation que l'office est autorisé à exécuter, et qu'elles remettent tous les montants ainsi déduits à l'office;

(2) Un office peut exercer au nom d'une province toute fonction relative au commerce intraprovincial d'un produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs qui est spécifiée dans un accord conclu en application de l'article 32.

(3) Un office peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, accorder à un organisme, autorisé en vertu de la législation d'une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans les limites de la province d'un produit réglementé relativement auquel l'office peut exercer ses pouvoirs, le pouvoir de remplir au nom de l'office toute fonction relative au commerce interprovincial ou au commerce d'exportation du produit réglementé que l'office est autorisé à remplir.

Je dois noter ici qu'un second motif d'attaque des dispositions qui précèdent est qu'elles violent l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la disposition dite de «liberté du commerce», qui déclare que «tous articles du crû, de la provenance ou fabrication de l'une quelconque des provinces seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces».

La Cour a été informée qu'au moment de l'audition, la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* n'avait encore été utilisée que pour la mise sur pied de plans de commercialisation des œufs et des dindes. Les appelants ont considéré que, dans la présente affaire, la Loi sort des limites impératives du commerce interprovin-

the Act established a regulatory agency with powers over the whole of a particular farm product; that it vested in the agency control of supply; that the agency had unlimited power in disposal of surpluses; and that its power to exact levies from producers to finance the marketing scheme and, in particular, the cost of disposing of surpluses was exercisable without limitation to interprovincial and export marketing.

In factual support of these contentions, the appellants asserted that ninety per cent or more of Canadian egg production was marketed locally. The background material submitted in the Reference shows, however, a considerable interprovincial movement of eggs since some Provinces produce above local demand (e.g. Ontario, Manitoba and Nova Scotia and, it seems, British Columbia as well) and others are net importers of table eggs. Be that as it may, the concern here is with the thrust of the statute and not with its administration, unless the facts show that any attempted limitation to interprovincial and export trade is a façade. I cannot, on the material before the Court, say that here but, of course, this does not conclude the constitutional issue raised by the appellants.

Sections 17(1) and 18(1)(*c*) relate to the creation of an agency, and despite the wording of s. 17(1) I have no doubt (and, if I did, I would so resolve it) that the agency is limited to exercising its powers in relation to any designated farm product to the marketing thereof in interprovincial and export trade. The marketing plan, which by s. 18(1)(*c*) must be set out in the proclamation under s. 17(1) establishing an agency, is by definition in the opening words of s. 2(*e*) limited to regulation in interprovincial and export trade. The same limitation is not expressed in subclause (vi) of s. 2(*e*), concerning the imposition of levies on, *inter alia*, producers, but it is found in subclause (i) which, like subclause (vi), refers to those "engaged in the growing or production of the regulated product",

cial et d'exportation sous quatre rapports. Ils ont prétendu que la Loi établit un organisme de réglementation dont les pouvoirs s'étendent à l'ensemble d'un produit de ferme donné; qu'elle investit l'organisme du contrôle de l'approvisionnement; que celui-ci a des pouvoirs illimités en ce qui concerne l'écoulement des excédents; et que son pouvoir d'exiger des redevances des producteurs pour financer le régime de commercialisation et, en particulier, les frais d'écoulement des excédents n'est pas limité, dans son exercice, au marché interprovincial et d'exportation.

Pour appuyer ces prétentions par des faits, les appelants ont affirmé que quatre-vingt-dix pour cent au moins de la production canadienne d'œufs est commercialisée localement. Le dossier présenté lors du renvoi indique toutefois que la circulation des œufs entre les provinces est considérable, car certaines provinces produisent au-delà de la demande locale (par ex. l'Ontario, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et, semble-t-il, la Colombie-Britannique également) et d'autres sont des importateurs nets d'œufs pour la consommation. Quoi qu'il en soit, ce qui est en jeu ici, c'est le but premier de la loi et non son administration, à moins que les faits montrent que toute tentative de limitation du commerce interprovincial et d'exportation est une façade. Au vu des documents dont la Cour dispose, je ne peux l'affirmer ici mais, évidemment, cela ne résoud pas la question constitutionnelle soulevée par les appelants.

Le paragraphe 17(1) et l'al. 18(1)*c*) ont trait à la création d'un office et, en dépit de la rédaction du par. 17(1), je n'ai pas de doute (et si j'en avais un, je le résoudrais ainsi) que l'office ne peut exercer ses pouvoirs relativement à un produit de ferme désigné que pour la commercialisation de celui-ci aux fins du commerce interprovincial et d'exportation. Le plan de commercialisation, qui selon l'al. 18(1)*c*) doit être énoncé dans la proclamation créant un office en vertu du par. 17(1), est, selon la définition donnée au début de l'al. 2*e*), limité à la réglementation du commerce interprovincial et d'exportation. La même limitation n'est pas exprimée dans le sous-al. (vi) de l'al. 2*e*), relatif à l'imposition de redevances, notamment, aux producteurs, mais on la retrouve dans le

and it is also found in subclauses (ii) to (v), inclusive which it is not necessary to reproduce. The fact of the exclusion of the reference to interprovincial and export trade in subclause (vi) is said by the appellants to point directly to a federal attempt to sweep intraprovincial trade into its regulatory control.

Subclause (vi) relates only to levies or charges, and it is entirely probable that it was considered to be within federal authority to authorize their imposition (as being indirect taxes) upon producers engaged in intraprovincial marketing only as well as upon those engaged in interprovincial or export trade, and indeed, to delegate that imposition to provincial boards. I have already dealt with these matters in relation to question 1 and, in the light of my observations there, I would think it rational to limit the scope of subclause (vi) to interprovincial and export trade to make it consistent with the other subclauses of s. 2(*e*). Indeed, if the levies or charges were imposed at grading stations established to handle eggs in interprovincial or export trade there could be no valid objection to them.

At the same time, I am quite aware of the problem that exists in making a federal marketing scheme effective if the regulatory agency cannot reach back into production. The matter was noticed many years ago in a study by Professor Corry for the Rowell-Sirois Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, entitled "Difficulties of Divided Jurisdiction" (Royal Commission Study, Appendix 7, 1939, p. 11) where he said this:

> The purpose of imposing standard grades, standard packages, and honest marks for agricultural products is much more complex. It is not merely to protect the consumer. These regulations aim to protect the producer in his dealings with the middleman. They seek to improve quality by providing a premium to competent producers. They seek to facilitate all dealings in the product and thus to lower handling charges. The accom-

sous-al. (i) qui, comme le sous-al. (vi), se réfère à ceux «qui s'occupent de la culture ou de la production du produit réglementé». On la retrouve également dans les sous-al. (ii) à (v), qu'il n'est pas nécessaire de reproduire. Le fait que le sous-al. (vi) ne contient aucune référence au commerce interprovincial et au commerce d'exportation révèle bien, au dire des appelants, une tentative fédérale de faire entrer le commerce intra-provincial sous sa réglementation de contrôle.

Le sous-alinéa (vi) n'a trait qu'aux redevances ou frais, et il est tout à fait probable qu'on a estimé qu'il était de la compétence fédérale d'en autoriser l'imposition (en tant que taxes indirectes) aussi bien aux producteurs œuvrant sur le marché intra-provincial seulement qu'à ceux qui se livrent au commerce interprovincial ou d'exportation, et, à vrai dire, de déléguer ce pouvoir d'imposition aux offices provinciaux. J'ai déjà traité de ces questions à propos de la question 1 et, à la lumière des observations que j'ai alors faites, je pense qu'il serait rationnel de limiter la portée du sous-al. (vi) au commerce interprovincial et d'exportation pour le rendre compatible avec les autres sous-alinéas de l'al. 2*e*). En fait, si les redevances ou frais étaient imposés dans des postes de classement établis pour le traitement des œufs à des fins de commerce interprovincial ou d'exportation, on ne pourrait valablement s'y opposer.

En même temps, je suis tout à fait conscient de la difficulté qu'il y a à rendre efficace un régime de commercialisation fédéral si l'organisme de réglementation ne peut remonter la chaîne de production. La question a été signalée, il y a longtemps, dans une étude faite par le professeur Corry pour la Commission royale Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces, étude intitulée «Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs» (Etude préparée pour la Commission royale, Appendice 7, 1939, p. 11), où il écrit ceci:

> En ce qui concerne les produits agricoles, l'objet de la standardisation des catégories et des contenants et de la prescription de marques honnêtes est beaucoup plus complexe. Il s'agit de protéger non seulement le consommateur, mais aussi le producteur dans ses relations avec l'intermédiaire, et d'améliorer la qualité en assurant un prix supérieur aux producteurs compétents. Il s'agit, en outre, de faciliter le commerce du produit et ainsi d'en

plishment of these objects is calculated to increase demand and promote agricultural prosperity.

If this policy is to be effective, the regulative structure must be placed on the channels of assembly rather than on those of distribution. Grading, packaging and marketing provisions must be enforced at the point where the producer makes contact with the dealer or processor. However, at this point, it is very often impossible to say whether the particular lots being graded will remain in provincial trade or will ultimately be drawn into interprovincial or export trade. Yet, even if the sole purpose were to grade surpluses in order to ensure their access to export markets, there are strong reasons for grading at this point. If grading is postponed until the product reaches an export warehouse, the uncertainty as to grade must constantly hamper movements into export channels.

The logic of the situation argues for the grading of the whole product as early as possible in the assembling process. The difficulty is that it is often impossible to say, at this stage, whether the power to inspect and assign the grades rests with the Dominion or with the province. Even if it were possible, it would be a waste and a duplication to maintain two sets of inspectors. Unified administration is necessary if the function is to be performed most efficiently.

The *Agricultural Products Marketing Act* of 1949 was undoubtedly a response to the problem, and the Act now under discussion is another response. Whether a stronger response is needed and can constitutionally be provided does not have to be decided here.

Appellants point to s. 22, dealing with the objects of an agency, as embracing overall marketing, but it is a declaratory provision that must yield to those that prescribe the powers and scope of authority of an agency.

I do not think that constitutional infirmity can be based on s. 24 which refers to allocation of production or marketing quotas without limitation to interprovincial and export trade. No doubt, this expression of quota allocations had in view federal-provincial co-operation in marketing, but, apart from that (and I have already said that such co-operation cannot increase legislative power, however it may make exercise of existing powers

abaisser les frais de manutention. La réalisation de ces objets tend à accroître la demande et à favoriser la prospérité agricole.

Pour que cette méthode donne les résultats voulus, il faut que la réglementation intervienne au lieu de l'assemblage des produits plutôt qu'à celui de leur distribution. Les dispositions relatives au classement, à l'emballage et au marquage devraient être appliquées au point où le producteur prend contact avec le marchand ou le transformateur. Cependant, à ce point, il est souvent impossible de prévoir si les produits en voie de classement seront vendus dans la province même, ou bien dans une autre province ou à l'étranger. En effet, même si l'unique objet consiste à classer les excédents en vue d'assurer leur accès aux marchés extérieurs, il existe de fortes raisons pour que le classement intervienne à ce point. Si l'on attend que le produit arrive à l'entrepôt d'exportation, l'incertitude au sujet du classement entravera constamment le mouvement de la marchandise vers l'exportation.

La logique veut que le classement du produit intégral intervienne dès le début du processus d'assemblage. La difficulté réside dans la fréquente impossibilité de dire, à cette étape, si le pouvoir d'inspecter et classer le produit appartient au Dominion ou à la province. Même en l'absence de cette impossibilité, il y aurait gaspillage et double emploi à maintenir deux groupes d'inspecteurs. La parfaite exécution de la fonction exige une administration unifiée.

La *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* de 1949 constituait indubitablement une réponse au problème, et la Loi maintenant en cause constitue une autre réponse. Il n'y a pas lieu de décider ici si une réponse plus ferme est nécessaire et si elle est constitutionnellement possible.

Les appelants dénoncent l'art. 22, selon lequel un office a pour objet l'ensemble de la commercialisation, mais il s'agit d'une disposition déclaratoire qui doit céder devant celles qui déterminent les pouvoirs et l'étendue de l'autorité d'un office.

Je ne pense pas qu'on puisse fonder l'inconstitutionnalité sur l'art. 24 qui se réfère à des contingentements de production ou de commercialisation sans les limiter au commerce interprovincial ou d'exportation. Il n'est pas douteux que cette référence aux attributions de contingentements a en vue une coopération fédérale-provinciale en matière de commercialisation, mais, ceci mis à part (et j'ai déjà dit que pareille coopération ne

more effective), I do not think Parliament is precluded from allocating quotas on an industry-wide basis if it relates them to its regulatory control in relation to interprovincial and export trade. I do not agree, therefore, that there is here an unconstitutional control of supply.

A good deal of the argument of counsel for the appellants on question 3 involved a reference to the proclamation establishing the Canadian Egg Marketing Agency and to the marketing plan which is a schedule to the proclamation. The burden of their argument on control of supply and of disposal of surpluses turned on a consideration of the terms of the marketing plan. Question 3 is confined, however, to the validity of the *Farm Products Marketing Agencies Act* and, on a Reference, I do not think it is ordinarily wise or right to go beyond the question asked. It is the fact here that the proclamation and the included marketing plan are the subject of question 4 but that question is limited to whether the marketing plan is within the authority given by the Act and I shall come shortly to consider it in that aspect. What is sought here is to relate the plan to the statute for constitutional purposes, and I am, in this case, prepared to do so.

Considerable emphasis was placed by the appellants on ss. 2, 3 and 4 of the marketing plan as involving control of supply. I see nothing constitutionally wrong if a federal plan, related to interprovincial and export trade, bases its regulation in those respects on a consideration of production quotas in the various Provinces. It must be remembered that the establishment of similar provincial quotas for interprovincial trade and for local trade as a result of the federal-provincial agreement was geared in part to provision for delegation of authority to provincial boards. Federal legislative authority which, when exercised, has a reactive effect on local production does not on that account become invalid if it is properly related to objects within federal competence. That is so here.

peut augmenter la compétence législative, encore qu'elle puisse rendre l'exercice des compétences existantes plus efficace), je ne pense pas qu'il soit interdit au Parlement de contingenter l'ensemble d'une industrie, s'il prend cette mesure dans le cadre de son pouvoir de réglementation du commerce interprovincial et d'exportation. Je ne suis donc pas d'avis qu'il y a ici un contrôle inconstitutionnel de l'approvisionnement.

En ce qui concerne la question 3, une bonne partie de l'argumentation des avocats des appelants a porté sur la proclamation créant l'Office canadien de commercialisation des œufs et sur le plan de commercialisation y annexé. Le gros de leur argumentation sur le contrôle de l'approvisionnement et de l'écoulement des excédents tourne autour des modalités du plan de commercialisation. La question 3 se limite toutefois à la validité de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, et, lors d'un renvoi, je ne crois pas qu'il soit ordinairement sage ou bon d'aller au-delà de la question posée. Le fait est qu'ici, la proclamation et le plan de commercialisation qu'elle contient font l'objet de la question 4, mais cette question est limitée au point de savoir si le plan de commercialisation relève des pouvoirs conférés par cette loi. Je l'examinerai un peu plus loin sur cet aspect. On cherche en l'espèce à relier le plan à la Loi sous l'aspect constitutionnel et je suis disposé à le faire.

Les appelants ont beaucoup insisté sur le fait que les art. 2, 3 et 4 du plan de commercialisation impliquent un contrôle de l'approvisionnement. Je ne vois rien d'inconstitutionnel à ce qu'un plan fédéral, relatif au commerce interprovincial et d'exportation, tienne compte dans sa réglementation à cet égard des contingents de production dans les diverses provinces. Il faut se rappeler que l'établissement de contingents provinciaux similaires pour le commerce interprovincial et le commerce local, à la suite de l'entente fédérale-provinciale, est en partie lié aux dispositions prévoyant une délégation de pouvoirs aux offices provinciaux. L'exercice de l'autorité législative fédérale qui a des incidences sur la production locale ne devient pas invalide de ce chef s'il est légitimement relié à des sujets de compétence fédérale. C'est le cas ici.

Again, I find no excess of legislative power in s. 23 of the Act. The appellants objected that s. 23(1)(*a*) which empowers an agency to purchase and dispose of any regulated farm product is not confined to interprovincial or export trade, but, in my opinion, statutory power to purchase and dispose of products does not raise a constitutional question save as it may be an element in regulatory authority which is itself impeachable. If s. 23(1)(*a*) is the basis of the surplus disposal programme of CEMA, as was contended by the appellants, I see nothing in it that compulsorily brings surpluses to the agency. In so far as they arise as a result of the regulated marketing under the plan, it is immaterial that they are marketable in local trade. A federal agency may lawfully be authorized to purchase in any market and to dispose of its purchases as an ordinary trader.

Encore une fois, je ne vois pas d'excès de pouvoir législatif dans l'art. 23 de la Loi. Les appelants ont objecté que l'al. 23(1)*a*) qui autorise un office à acheter tout produit de ferme réglementé et à en disposer n'est pas limité au commerce interprovincial ou d'exportation mais, à mon avis, le pouvoir conféré par la législation d'acheter des produits et d'en disposer ne soulève pas de question constitutionnelle, à moins qu'il n'y ait, chez l'autorité réglementaire, un élément qui soit lui-même contestable. Si l'al. 23(1)*a*) est le fondement du programme d'écoulement des excédents de l'OCCO, comme l'ont prétendu les appelants, je n'y vois rien qui conduise obligatoirement les excédents vers l'office. Dans la mesure où ceux-ci proviennent de la mise en marché réglementée en vertu du plan, il importe peu qu'ils puissent être commercialisés localement. Un office fédéral peut être légalement autorisé à acheter sur n'importe quel marché et à écouler ses achats comme un commerçant ordinaire.

This brings me to the submissions of the appellants on s. 121 of the *British North America Act*. These submissions engage the proclamation and the terms of the marketing plan, as set out in S.O.R./73-1, rather than the authorizing provisions of the *Farm Products Marketing Agencies Act*. I can best indicate the appellants' submissions on this point by referring to two paragraphs in their factum, as follows:

Cela me conduit aux prétentions des appelants concernant l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ces prétentions mettent en jeu la proclamation et les modalités du plan de commercialisation énoncées dans le D.O.R.S./73-1, plutôt que les dispositions habilitantes de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. La meilleure façon d'exposer les prétentions des appelants sur ce point est de citer les deux alinéas suivants de leur factum:

The essence of the Act is that quotas shall be established on the basis of a five-year average preceding the plan (Section 24) and that in the case of eggs, the amount of product marketed in interprovincial trade may be fixed. The Proclamation then fixes the amount of eggs that may be produced in Ontario (S.O.R./73-1, Section 3) and provides for anti-dumping between provinces (S.O.R./73-1, Section 11) The location of egg production and employment is fixed. Natural changes in the base of production are prevented. Export trade to the extent that it is the surplus of provincial production over provincial demand is absolutely fixed. Quebec is protected from any increased competition from Manitoba and Ontario, but at the same time, prevented from capturing any more of its local market or reducing imports.

[TRADUCTION] L'essence de la Loi est que des contingents seront établis sur la base de la moyenne des cinq années précédant le plan (article 24) et que, dans le cas des œufs, la quantité de produit commercialisée sur le marché interprovincial peut être déterminée. La Proclamation fixe alors la quantité d'œufs qui peuvent être produits en Ontario (D.O.R.S./73-1, article 3) et contient une disposition anti-dumping entre les provinces (D.O.R.S./73-1, article 11). Le lieu de production et d'emploi des œufs est fixé. On empêche les modifications naturelles de la base de production. Le commerce d'exportation, dans la mesure où il s'agit de l'excédent de la production provinciale par rapport à la demande provinciale, est fixé de façon absolue. Le Québec est protégé contre toute concurrence accrue du Manitoba et de l'Ontario, mais empêché, en même temps, d'étendre son marché local ou de réduire ses importations.

The statute here, by authorizing the Canadian Egg Marketing Agency to limit and control inter alia which egg producers may market interprovincially, the number of eggs they may market and the price at which they may sell, effectively prevents the establishment of a single economic unit in Canada with absolute freedom of trade between its constituent parts, which was one of the main purposes of confederation and which is guaranteed by s. 121 of the Constitution.

En autorisant l'Office canadien de commercialisation des œufs à limiter et contrôler notamment les producteurs d'œufs qui peuvent vendre sur le marché interprovincial, le nombre d'œufs qu'ils peuvent mettre sur le marché, et le prix auquel ils peuvent les vendre, la loi en cause empêche effectivement l'établissement d'une seule unité économique au Canada avec liberté absolue du commerce entre ses parties constituantes, ce qui constitue l'un des principaux objectifs de la Confédération et est garanti par l'art. 121 de la Constitution.

I should add that the objection to the anti-dumping provision is that because it precludes the marketing in one Province of eggs produced in another at a price less than the aggregate of the price in the Province of production and reasonable transportation charges, it imposes a tariff through inclusion of the cost of transportation in the price to be charged in the importing Province. The shipper is not allowed to absorb the cost of transportation even if he wishes, and the result, it is said, is that producers in one Province are protected as against producers in another.

Je dois ajouter que la disposition anti-dumping est attaquée parce qu'elle interdit la commercialisation, dans une province, d'œufs produits dans une autre à un prix inférieur au total du prix, dans la province de production, et des frais raisonnables de transport. Cette disposition impose donc un tarif en incluant des frais de transport dans le prix à faire payer dans la province importatrice. L'expéditeur n'est pas autorisé à absorber les frais de transport, même s'il le désire, et le résultat, dit-on, est que les producteurs d'une province sont protégés contre les producteurs d'une autre.

The authorities on s. 121 were brought into the submissions to support the contentions that s. 121 applies to federal legislation no less than to provincial legislation and that the marketing plan here exhibits a protectionist policy as among Provinces, impeding the flow of trade in eggs between and among Provinces. Reference was made to the observation of Viscount Simon in *Atlantic Smoke Shops Ltd. v. Conlon*[25], at p. 569 that "the meaning of s. 121 cannot vary according as it is applied to dominion or to provincial legislation". It seems to me, however, that the application of s. 121 may be different according to whether it is provincial or federal legislation that is involved because what may amount to a tariff or customs duty under a provincial regulatory statute may not have that character at all under a federal regulatory statute. It must be remembered too that the federal trade and commerce power also operates as a brake on provincial legislation which may seek to protect its producers or manufacturers against entry of goods from other Provinces.

On a cité de la jurisprudence à l'appui des prétentions selon lesquelles l'art. 121 s'applique autant à la législation fédérale qu'à la législation provinciale et que le plan de commercialisation en cause établit, entre les provinces, une politique protectionniste entravant le commerce des œufs entre elles. On s'est référé à l'observation du vicomte Simon dans l'affaire *Atlantic Smoke Shops Ltd. c. Conlon*[25], à la p. 569, selon qui [TRADUCTION] «le sens de l'art. 121 ne peut varier selon qu'on l'applique à une législation du Dominion ou à une législation provinciale». Il me semble cependant que l'application de l'art. 121 peut être différente selon qu'il s'agit de législation fédérale ou provinciale, parce que ce qui peut équivaloir à un tarif ou à un droit de douane sous l'empire d'une réglementation provinciale peut ne pas avoir du tout ce caractère sous l'empire d'une réglementation fédérale. On doit se rappeler également que la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce joue comme un frein à l'égard des législations provinciales qui peuvent vouloir protéger leurs producteurs ou fabricants contre l'entrée de marchandises venant des autres provinces.

[25] [1943] A.C. 550.

[25] [1943] A.C. 550.

A federal regulatory statute which does not directly impose a customs charge but through a price fixing scheme, designed to stabilize the marketing of products in interprovincial trade, seeks through quotas, paying due regard to provincial production experience, to establish orderly marketing in such trade cannot, in my opinion, be in violation of s. 121. In *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co.*[29], both Anglin and Mignault JJ. viewed s. 121 as prohibiting the levying of customs duties or like charges when goods are carried from one Province into another. Rand J. took a broader view of s. 121 in *Murphy v. C.P.R.*[30], where he said this, at p. 642:

> I take s. 121 apart from customs duties to be aimed against trade regulation which is designed to place fetters upon, or raise impediments to, or otherwise restrict or limit, the free flow of commerce across the Dominion as if provincial boundaries did not exist. That it does not create a level of trade activity divested of all regulation, I have no doubt; what is preserved is a free flow of trade regulated in subsidiary features which are or have come to be looked upon as indicents of trade. What is forbidden is a trade regulation, that in its essence and purpose is related to a provincial boundary.

Accepting this view of s. 121, I find nothing in the marketing scheme here that, as a trade regulation, is *in its essence and purpose* related to a provincial boundary. To hold otherwise would mean that a federal marketing statute, referable to interprovincial trade, could not validly take into account patterns of production in the various Provinces in attempting to establish an equitable basis for the flow of trade. I find here no design of punitive regulation directed against or in favour of any Province.

I would accordingly answer question 3 in the negative in respect of the statute as a whole and in respect of the provisions that were particularly impugned.

[29] (1921), 62 S.C.R. 424.
[30] [1958] S.C.R. 626.

Une réglementation fédérale qui n'impose pas directement un droit de douane mais qui, par un régime de fixation des prix destiné à stabiliser la commercialisation de produits sur le marché interprovincial, s'efforce au moyen de contingents d'instituer une mise en marché harmonieuse, en tenant dûment compte de l'expérience de production des provinces, ne peut, à mon avis, violer l'art. 121. Dans l'affaire *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co.*[29], les juges Anglin et Mignault ont tous deux considéré que l'art. 121 interdit l'imposition de droits de douane ou de droits semblables quand des marchandises sont transportées d'une province à une autre. Le juge Rand a adopté une conception plus large de l'art. 121 dans l'arrêt *Murphy c. C.P.R.*[30], où il déclare, à la p. 642:

> [TRADUCTION] Je considère que l'art. 121, en plus d'être dirigé contre les droits de douane, vise à interdire qu'une réglementation du commerce ne vienne entraver, ou restreindre de quelque façon que ce soit, la libre circulation des marchandises dans tout le Dominion comme s'il n'y avait pas de frontières provinciales. Je suis bien d'accord qu'il ne fait pas disparaître pour autant toute réglementation des activités commerciales. Il vise à assurer la liberté du commerce, tout en permettant la réglementation dans ses aspects secondaires, qui sont les à-côtés du commerce. Ce qui est interdit, c'est une réglementation du commerce qui serait reliée, en droit et en fait, à l'existence des frontières provinciales.

Adoptant cette conception de l'art. 121, je ne trouve rien dans le présent régime de commercialisation qui, en tant que réglementation du commerce, soit relié *en droit et en fait* à l'existence de frontières provinciales. En décider autrement signifierait qu'une loi fédérale de commercialisation, rattachable au commerce interprovincial, ne pourrait valablement prendre en considération le mode de production des diverses provinces pour tenter d'instaurer l'équité dans les échanges commerciaux. Je ne trouve ici aucune idée de réglementation punitive au détriment ou en faveur de l'une des provinces.

Je réponds donc à la question 3 par la négative, tant à l'égard de la Loi dans son ensemble qu'à l'égard des dispositions spécialement attaquées.

[29] (1921), 62 R.C.S. 424.
[30] [1958] R.C.S. 626.

VII

Question 4 relates to the validity of the Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, S.O.R./73-1 as a whole and to s. 10 of the Proclamation in particular. The Proclamation has its source in s. 17(1) of the *Farm Products Marketing Agencies Act* which I reproduce again for convencience of reference, as follows:

**17.** (1) The Governor in Council may by proclamation establish an agency with powers relating to any farm product or farm products the marketing of which in interprovincial and export trade is not regulated pursuant to the *Canadian Wheat Board Act* or the *Canadian Dairy Commission Act* where he is satisfied that a majority of the producers of the farm product or of each of the farm products in Canada is in favour of the establishment of an agency.

In establishing an agency for the marketing of a certain farm product or products, the Governor in Council's proclamation must, under s. 18(1)(*c*), "set out the terms of any marketing plan which the agency is empowered to implement". The provisions of the schedule to S.O.R./73-1 purport to set out those terms, and they involve the Canadian Egg Maketing Agency, established by the Proclamation, and egg marketing boards of each of the ten Provinces in the implemantation of the marketing plan. (The Quebec agency named in the order is Eggs for Consumption Producers' Federation, Quebec, which is thus given board status). Section 10 of the Plan empowers the federal agency, by order or regulation, to impose levies or charges "on persons engaged in the production of eggs or the marketing thereof" and it may, with the concurrence of a provincial board, use the latter to collect the levies or charges that it imposes.

The definition of "marketing plan" in s. 2(*e*) of the Act is in part, as follows:

"marketing plan" means a plan relating to the promotion, regulation and control of marketing of any regulated product in interprovincial or export trade that includes provision for all or any of the following [The underlining is mine.] . . .

VII

La question 4 a trait à la validité de la Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs, D.O.R.S./73-1, dans son ensemble et de son art. 10 en particulier. La Proclamation a sa source dans le par. 17(1) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, que je reproduis de nouveau pour plus de commodité:

**17.** (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation établir un office ayant des pouvoirs relativement à un ou plusieurs produits de ferme dont la commercialisation aux fins du commerce interprovincial et du commerce d'exportation n'est pas réglementée en application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, lorsqu'il est convaincu que la majorité des producteurs du produit de ferme ou de chacun des produits de ferme au Canada est en faveur de la création d'un office.

En établissant un office pour la commercialisation d'un ou plusieurs produits de ferme, la proclamation du gouverneur en conseil doit, en vertu de l'al. 18(1)*c*), «énoncer les modalités de tout plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter». Les dispositions de l'annexe du D.O.R.S./73-1 ont pour but d'énoncer ces modalités et elles font participer à l'exécution du plan de commercialisation l'Office canadien de commercialisation des œufs ainsi que les offices de commercialisation des œufs des dix provinces. (L'organisme québécois désigné par le décret est la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec, qui se voit conférer ainsi le statut d'office). L'article 10 du plan autorise l'office fédéral à imposer, par ordonnance ou par règlement, des redevances ou frais «aux personnes qui s'occupent de la production ou de la commercialisation des œufs», et, avec l'assentiment d'un office provincial, à mandater celui-ci de percevoir les redevances ou frais qu'il impose.

L'alinéa 2*e*) de la Loi définit en partie comme suit le «plan de commercialisation»:

«plan de commercialisation» signifie un plan relatif au développement, à la réglementation et au contrôle de la commercialisation de tout produit réglementé vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation, qui prévoit l'ensemble ou l'une quelconque des dispositions suivante [C'est moi qui souligne.] . . .

Then follows a list of matters i) to vi) which are summarized in the factum of the appellants in these words:

> i) the determination of who are interprovincial and export traders;
>
> ii) the determination of acts constituting interprovincial and export trade;
>
> iii) regulation of the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency implementing the plan to fix and determine quantity of the product which enters the stream of interprovincial and export trade and the price, time and place at which the regulated product may be so marketed;
>
> iv) pooling of receipts from such trade;
>
> v) licensing the traders in such trade;
>
> vi) financing the system of such controls by levies of these activities.

The argument on S.O.R./73-1 as a whole is that there is a violation of the principle of the *Brant Dairy* case in that the proclamation did not set out all the terms of the Plan to be implemented by CEMA but rather redelegated to CEMA authority to fill out various terms by its own regulations and orders. Thus, it is pointed out (to take some examples in support of this contention set out in the appellants' factum) that

> There is no term in the plan for the determination of those engaged in the growing or production of the regulated product as contemplated by 2(*e*)(i). That is left to the agency to set out in its Quota Regulation S.O.R./73-289, Section 2.
>
> There is no term in the plan for the exemption of any class of persons so engaged in the growing or production of the regulated product as contemplated by 2(*e*)(i). That is again left to be set out by the agency in its Regulation S.O.R./73-289.
>
> . . .
>
> The plan does contain in Section 1 a term which specifies:
>
> > "those acts that constitute the marketing of the regulated product"
>
> as contemplated by 2(*e*)(ii), but fails to set out any term relating to the exemption of any class of marketers. It appears that the agency has set out that term by infer-

Vient ensuite une liste de sujets, de i) à vi), qui sont résumés en ces termes dans le factum des appelants:

> [TRADUCTION] i) la détermination de ceux qui se livrent au commerce interprovincial et d'exportation;
>
> ii) la détermination des actes qui constituent du commerce interprovincial et d'exportation;
>
> iii) la réglementation de la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office qui exécute le plan de fixer et de déterminer en quelle quantité le produit entre dans le circuit commercial interprovincial et d'exportation, et à quel prix et en quels temps et lieux le produit peut être ainsi commercialisé;
>
> iv) la mise en commun des recettes provenant de ce commerce;
>
> v) l'octroi de permis aux négociants;
>
> vi) le financement de ce système de contrôle au moyen de redevances perçues à l'occasion de ces activités.

A l'encontre du D.O.R.S./73-1 dans son ensemble, on fait valoir qu'il viole le principe de l'arrêt *Brant Dairy* en ce que la proclamation n'énonce pas toutes les modalités du plan que doit exécuter l'OCCO, mais redélègue plutôt à l'OCCO le pouvoir de donner effet à certaines modalités par ses propres règlements et ordonnances. Ainsi (pour prendre quelques exemples énoncés à l'appui de cette prétention dans le factum des appelants), on signale que:

> [TRADUCTION] Il n'existe aucune modalité dans le plan pour la détermination de ceux qui s'occupent de la culture ou de la production du produit réglementé, comme l'envisage le sous-al. 2*e*)(i). On laisse l'office s'en charger dans son Règlement sur le contingentement, D.O.R.S./73-289, article 2.
>
> Il n'existe aucune modalité dans le plan pour sa non-application à une catégorie de personnes qui s'occupent ainsi de la culture ou de la production du produit réglementé, comme l'envisage le sous-al. 2*e*)(i). On laisse de nouveau l'office s'en charger dans son règlement D.O.R.S./73-289.
>
> . . .
>
> Le plan contient bien, dans son article 1[illegible], la désignation
>
> > «des actes qui constituent la commercialisation du produit»
>
> comme l'envisage le sous-al. 2*e*)(ii), mais ne fixe aucune modalité relative à l'exemption d'une catégorie de personnes sur le marché. Il semble que l'office ait énoncé

ence from its quota regulations quoted above in that the product of the exempt producer is exempt from the marketing controls.

This submission draws a distinction between the setting out of terms and the implementation thereof which I do not think can be supported when regard is had to other provisions of the Act. The appellants would read the word "implement" to mean purely administrative application of known terms, all of which are found in the Plan. The reading is, in my opinion, too narrow. The dictionary meaning of "implement" includes "to complete, supplement": see *Shorter Oxford Dictionary* (3rd ed. reprint, 1947) p. 967. Section 23(1)(*b*) of the Act empowers an agency (subject to the proclamation which established it or any subsequent proclamation altering its powers) to implement a marketing plan the terms of which are set out in a proclamation, and s. 23(1)(*f*) expressly enables the agency to do what CEMA has done here. That provision reads, in part:

> (*f*) Where it is empowered to implement a marketing plan, make such orders and regulations as it considers necessary in connection therewith . . .

I hold, therefore, that the legislation itself overcomes any difficulty which, in the absence of such provisions, would bring into play the principle of the *Brant Dairy* case.

Question 4(b) relates specifically to s. 10 of the Plan, which reads as follows:

> 10. (1) The Agency may, by order or regulation, impose levies or charges on persons engaged in the production of eggs or the marketing thereof and any such order or regulation may classify such persons into groups and specify the levies or charges, if any, payable by the members of each such group and provide for the manner of collection thereof.
>
> (2) Levies imposed by any order or regulation referred to in subsection (1) shall be established at such levels as to produce in each year a return to the Agency that is an amount sufficient to defray its administrative and marketing expenses and costs as estimated by it for the year.

implicitement cette modalité dans ses règlements sur le contingentement susmentionnés, en ce que le produit du producteur exempté est lui-même exempté des contrôles de commercialisation.

Cet argument repose sur une distinction entre l'énonciation des modalités et leur exécution, qui ne me paraît pas défendable lorsque l'on considère les autres dispositions de la Loi. Les appelants voudraient que le mot «exécuter» se rapporte à une application purement administrative de modalités connues, que l'on retrouverait toutes dans le plan. C'est, à mon avis, une interprétation trop étroite. Le *Shorter Oxford Dictionary* (3e éd. 1947, p. 967) donne du mot «*implement*» (exécuter) une définition qui comprend [TRADUCTION] «compléter, supplémenter». L'alinéa 23(1)*b*) de la Loi autorise un office (sous réserve de la proclamation qui l'a établi ou de toute proclamation ultérieure qui modifie ses pouvoirs) à exécuter un plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans une proclamation de l'al. 23(1)*f*) autorise expressément l'office à faire ce que l'OCCO a fait ici. Cette disposition se lit pour partie ainsi:

> *f*) lorsqu'il a le pouvoir d'exécuter un plan de commercialisation, prendre les ordonnances et règlements qu'il considère nécessaires à ce propos, . . .

Je suis donc d'avis que la législation elle-même surmonte toute difficulté qui, en l'absence de telles dispositions, mettrait en jeu le principe de l'arrêt *Brant Dairy*.

La question 4b) se rapporte plus précisément à l'art. 10 du plan qui se lit ainsi:

> 10. (1) L'Office peut, par ordonnance ou par règlement, imposer des redevances ou frais aux personnes qui s'occupent de la production ou de la commercialisation des œufs, et cette ordonnance ou ce règlement peut classer ces personnes par groupes et préciser les redevances ou frais, s'il en est, payables par les membres de chacun de ces groupes et prévoir la manière de les percevoir.
>
> (2) Les redevances imposées par une ordonnance ou un règlement mentionné au paragraphe (1) doivent être fixées aux niveaux voulus pour assurer chaque année à l'Office une recette suffisante pour couvrir le montant estimatif de ses frais d'administration et de commercialisation, pour l'année.

(3) The Agency, in estimating its administrative and marketing expenses and costs for a year, shall allow for the creation of reserves, the payment of expenses and losses resulting from the sale or disposal of eggs, equalization or adjustment payments among egg producers based on moneys realized from the sale of eggs during such period or periods of time as the Agency considers appropriate and any other expenses and costs deemed essential by the Agency for the realization of its objects.

(4) The Agency may, with the concurrence of a Commodity Board, appoint that Commodity Board to collect on its behalf the levies or charges imposed by any order or regulation referred to in subsection (1).

In so far as there is here an imposition of a levy in respect of intraprovincial trade the matter is covered by my reasons given in answer to question 1. I have, however, already indicated that I would read the power given in s. 2(*e*)(vi) of the Act as limited to interprovincial and export trade, and I would limit s. 10 of the Plan in the same way.

In the result, I would answer "no" to both parts of question 4.

VIII

Question 5 does not require any extensive consideration. The argument thereon related not directly to the levy orders which are specified in question 5 but rather to the constitutionality of the empowering statute and of the proclamation which authorized the imposition of the levies.

The *Farm Products Marketing Agencies Act* is, in respect of its provisions for levies, not explicit as is the *Agricultural Products Marketing Act* that levies in respect of intraprovincial trade may be imposed under federal authority. However, treating the *Farm Products Marketing Agencies Act* (as I said it must be) as directed to interprovincial and export trade I see only an accounting problem in the orders for levies. The orders themselves are clearly within the enabling authority.

(3) Lorsque l'Office établit le montant estimatif de ses frais d'administration et de commercialisation, pour une année, il doit tenir compte de la constitution de fonds de réserve, du paiement des dépenses et des pertes résultant de la vente ou de l'écoulement des œufs, des paiements de péréquation ou de redressement aux producteurs d'œufs selon les sommes réalisées par la vente des œufs durant la ou les périodes que l'Office juge convenables, et toutes autres dépenses et frais que l'Office juge essentiels à la poursuite de ses objectifs.

(4) L'Office peut, avec l'assentiment de l'Office de commercialisation, mandater ledit Office de commercialisation de percevoir pour son compte les redevances ou frais imposés par toute ordonnance ou règlement dont il est fait mention au paragraphe (1).

Dans la mesure où il y a ici l'imposition d'une redevance relative au commerce intra-provincial, la réponse est fournie par les motifs que j'ai donnés en réponse à la question 1. J'ai, toutefois, déjà indiqué que je considérais le pouvoir conféré par le sous-al. 2*e*)(vi) de la Loi comme limité au commerce interprovincial et d'exportation et je limiterais de la même façon l'art. 10 du plan.

Il en résulte que je réponds par la négative aux deux parties de la question 4.

VIII

La question 5 ne nécessite pas un examen approfondi. Ici, la contestation ne vise pas directement les ordonnances sur les redevances qui sont énumérées à la question 5, mais plutôt sur la constitutionnalité de la loi habilitante et de la proclamation qui a autorisé l'imposition des redevances.

La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* n'est pas, dans ses dispositions sur les redevances, aussi explicite que la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* pour ce qui est de la possibilité d'imposer, par autorité fédérale, des redevances à l'égard du commerce intra-provincial. Toutefois, si l'on considère, comme j'ai déjà dit qu'on doit le faire, que la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* vise le commerce interprovincial et d'exportation, je ne vois qu'un problème comptable dans les ordonnances sur les redevances. Les ordonnances elles-mêmes relèvent clairement de l'autorité habilitante.

On the footing of the limitation of the Act and of the proclamation and plan to interprovincial and export marketing, I would answer "no" to both parts of question 5.

IX

Question 6, relating to the Canadian Egg Licensing Regulations, S.O.R./73-286, involves a point made in respect of question 4, namely, that there is an infringement of the *Brant Dairy* principle because the terms of the licensing system were not fixed by the Governor in Council in the proclamation establishing CEMA and prescribing the marketing plan but, rather, power to do so was unlawfully delegated to CEMA.

Section 9 of the Marketing Plan is clear that CEMA is required to establish a licensing system for persons engaged in marketing of eggs in interprovincial or export trade. I have indicated in my answer to question 4 that supplementary orders and regulation are envisaged by the parent statute, and s. 9 of the Plan reflects this in giving such authority to CEMA.

I would answer "no" to question 6.

X

Question 7, relating to the validity of certain provisions of the *Ontario Farm Products Marketing Act*, raises issues as to the meaning of intraprovincial marketing, considered by the Privy Council in the *Shannon* case and by this Court in the 1957 *Ontario Farm Products Marketing Act* reference. It is contended by the appellants that the issues are not settled by the declared reach of the Act as set out in s. 2 thereof, reading as follows:

> 2. The purpose and intent of this Act is,
>
> (*a*) to provide for the control and regulation in any or all respects of the marketing within Ontario of farm products; and
>
> (*b*) where a plan establised under this Act for control and regulation of the marketing of a regulated product is amended to provide for control and regulation in any or all respects of the producing of the regulated product, to provide for control and regulation in any

Me fondant sur le fait que la Loi, de même que la proclamation et le plan, sont limités au marché interprovincial et d'exportation, je réponds par la négative aux deux parties de la question 5.

IX

La question 6, qui a trait au Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada, *D.O.R.S.* 73-286, soulève un point qui l'a déjà été à propos de la question 4, savoir que le principe de l'arrêt *Brant Dairy* aurait été enfreint parce que les modalités du système d'octroi de permis n'ont pas été fixées par le gouverneur en conseil dans la proclamation qui établit l'OCCO et prescrit le plan de commercialisation et que, par contre, le pouvoir de le faire aurait été illégalement délégué à l'OCCO.

L'article 9 du plan de commercialisation dispose clairement que l'OCCO doit établir un système d'octroi de permis aux personnes qui s'occupent de commercialisation dans le marché interprovincial ou d'exportation. J'ai indiqué, dans ma réponse à la question 4, que la loi habilitante envisage des ordonnances et règlements complémentaires et l'art. 9 du plan ne fait que s'y conformer en conférant de tels pouvoirs à l'OCCO.

Je réponds par la négative à la question 6.

X

La question 7, qui a trait à la validité de certaines dispositions de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario soulève des questions quant au sens de l'expression commercialisation intra-provinciale, étudiée par le Conseil privé dans l'arrêt *Shannon* et par cette Cour dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario, 1957*. Les appelants prétendent que ces questions ne sont pas réglées par l'objet de la Loi exprimé dans son art. 2 qui se lit comme suit:

> [TRADUCTION] 2. La présente loi a pour objet
>
> *a*) d'assurer le contrôle et la réglementation, à certains ou à tous égards, de la commercialisation des produits de ferme en Ontario, et,
>
> *b*) lorsqu'un plan établi en vertu de la présente loi pour le contrôle et la réglementation de la commercialisation d'un produit réglementé est modifié pour assurer le contrôle et la réglementation, à certains ou à tous égards, de la production du produit réglementé,

or all respects of the producing and marketing within Ontario of the regulated product,

including the prohibition of such marketing or such producing and marketing, as the case may be, in whole or in part.

The challenged provisions of the Act are, respectively, s. 4 (dealing with the powers of the Farm Products Marketing Board (the regulatory under the Act)), s. 5 (respecting a petition by producers for a marketing plan), s. 6 (respecting powers of the Lieutenant Governor in Council to establish a plan and to constitute local boards to administer it), s. 8 (respecting the broad and extensive powers of the Farm Products Marketing Board to make regulations with respect to any regulated product), s. 9 (empowering the Board to make regulations vesting powers in local boards in respect of the marketing of a regulated product), s. 10 (empowering the Board at any time to limit powers delegated to or vested in local boards and to revoke any regulation, order or direction of a local board), s. 15*a* (empowering the Board to vest certain regulation making powers in local boards respecting seizure, detention and disposal of any regulated product where there are reasonable grounds for believing an offence against the Act or regulations has been committed) and s. 22 (providing for federal-provincial agreements for the exercise by federal agencies of delegated powers respecting intraprovincial trade and for the exercise by provincial or local boards of delegated powers respecting interprovincial or export trade in regulated product).

Section 22 may be considered apart from the other challenged provisions. The objection to it is in the power it vests in a provincial or local board, being themselves delegated agencies, to delegate their functions in intraprovincial trade to a federal agency. Subsections (3) and (4) of s. 22 are relevant in this connection and they read as follows:

. . .

d'assurer le contrôle et la réglementation, à certains ou à tous égards, de la production et de la commercialisation, en Ontario, de produit réglementé

y compris l'interdiction de pareille commercialisation ou de pareille commercialisation et production, selon le cas, en tout ou en partie.

Les dispositions contestées de la Loi sont, dans l'ordre, l'art. 4 (traitant des pouvoirs de *The Farm Products Marketing Board* (l'autorité réglementaire en vertu de la Loi)), l'art. 5 (relatif aux producteurs qui réclament un plan de commercialisation), l'art. 6 (relatif au pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil d'établir un plan et de constituer des offices locaux pour l'administrer), l'art. 8 (relatif aux pouvoirs étendus de *The Farm Products Marketing Board* de faire des règlements touchant tout produit réglementé), l'art. 9 (habilitant l'Office à faire des règlements conférant aux offices locaux des pouvoirs à l'égard de la commercialisation d'un produit réglementé), l'art. 10 (habilitant l'Office à limiter en tout temps les pouvoirs délégués aux offices locaux ou dont ceux-ci sont investis, et à révoquer tout règlement, ordonnance ou directive d'un office local), l'art. 15*a* (habilitant l'Office à investir les offices locaux de certains pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la saisie, la rétention et l'écoulement d'un produit réglementé lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi ou aux règlements a été commise) et l'art. 22 (prévoyant des ententes fédérales-provinciales en vue de l'exercice, par des organismes fédéraux, de pouvoirs délégués touchant le commerce intra-provincial et en vue de l'exercice, par des offices provinciaux ou locaux, de pouvoirs délégués touchant le commerce interprovincial ou d'exportation d'un produit réglementé).

On peut étudier l'art. 22 indépendamment des autres dispositions attaquées. Ce que l'on conteste, c'est le pouvoir dont il investit des offices provinciaux ou locaux, qui sont eux-mêmes des organismes subordonnés, de déléguer leurs fonctions relatives au commerce intra-provincial à un organisme fédéral. Les paragraphes pertinents à cet égard sont les par. (3) et (4) de l'art. 22 qui se lisent comme suit:

. . .

22.(3) The Board or a local board may, with the approval of the Lieutenant Governor in Council, grant authority to any marketing agency of Canada that is authorized to exercise powers of regulation in relation to interprovincial or export trade in a regulated product to perform on behalf of the Board or local board any function relating to intraprovincial trade that the Board or local board may perform.

(4) The Lieutenant Governor in Council may grant authority to any marketing agency of Canada that is authorized to exercise powers of regulation in relation to interprovincial or export trade in a farm product to regulate the marketing within Ontario of such farm product, and for such purposes to exercise any power that it may exercise in relation to the marketing of such farm product in interprovincial or export trade.

The contention of the appellants appears to be that although the Legislature may authorize delegation to a federal agency under the principle of the *Willis* case, the situation is different if the Legislature empowers one of its delegated agencies, or indeed a sub-delegate, to delegate its own powers, themselves delegated, to a federal agency. I cannot follow this contention if it is intended to raise a constitutional issue. There is in both subsections (3) and (4) the interposition of the Lieutenant Governor in Council, just as in the *Agricultural Products Marketing Act* there is the interposition of the Governor in Council. Indeed, s. 23(4) is the provincial parallel to s. 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act*. Whatever may be said about the policy in s. 23(3), I am unable to agree that it violates any constitutional or administrative principle. It would be different, of course, if there was an attempted delegation to a federal agency under a provincial regulation which had no statutory backing for such a delegation.

The appellants' objection to the other challenged provisions is to their alleged encroachment on interprovincial or export trade. In making the challenge, and in seeking to evade an obvious adverse answer based on reading s. 2 of the Act into its other provisions (this being reflected in the

[TRADUCTION] 22.(3) L'Office ou un office local peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, accorder à tout organisme de commercialisation du Canada, autorisé à exercer des pouvoirs de réglementation relatifs au commerce interprovincial ou d'exportation d'un produit réglementé, le pouvoir de remplir au nom de l'Office ou de l'office local toute fonction relative au commerce intra-provincial que ces derniers peuvent exercer.

(4) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut accorder à tout organisme de commercialisation du Canada, autorisé à exercer des pouvoirs de réglementation relatifs au commerce interprovincial ou d'exportation d'un produit réglementé, le pouvoir de réglementer la commercialisation en Ontario de ce produit et d'exercer à cette fin tout pouvoir qu'il peut exercer relativement à la commercialisation de ce produit de ferme dans le commerce interprovincial ou d'exportation.

La prétention des appelants semble être que, bien que la législature puisse déléguer des pouvoirs à un organisme fédéral en vertu du principe de l'arrêt *Willis*, la situation est différente si la législature habilite un de ses organismes délégataires, voire même sous-délégataires, à déléguer à un organisme fédéral ses propres pouvoirs, qui sont eux-mêmes délégués. Je ne peux souscrire à cette prétention, si elle tend à soulever une question constitutionnelle. Dans les paragraphes (3) et (4), on trouve l'intervention du lieutenant-gouverneur en conseil comme dans la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* on trouve celle du gouverneur en conseil. En fait, le par. 23(4) est le pendant provincial du par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Quoi qu'on puisse dire de l'économie du par. 23(3), il m'est impossible d'admettre qu'il viole des principes de droit constitutionel ou de droit administratif. Il en irait différemment, évidemment, si l'on essayait de déléguer ces pouvoirs à un organisme fédéral en vertu d'une réglementation provinciale qui n'aurait le soutien d'aucune loi l'habilitant à procéder ainsi.

Quant aux autres dispositions attaquées, l'objection des appelants est qu'elles empiéteraient sur le commerce interprovincial et d'exportation. Pour étayer leur prétention et prévenir une objection évidente tirée de l'interprétation de l'art. 2 de la Loi dans le contexte de ses autres dispositions (ce

reasons of MacKinnon J.A. in the Court of Appeal), the appellants stated in their factum that

> The Court is not asked to consider the Act as applicable to a specific plan, nor subject to the assumption incorporated in the 1957 Reference. An answer to the validity of the question that makes that validity dependent on the manner in which the Act is subsequently carried out really leaves the question unanswered and invites further litigation.

I confess to some difficulty in appreciating this assertion in the factum. It is commonplace that if a provincial marketing statute is limited in its thrust to intraprovincial trade, there being an express opening declaration to that effect, it ought not to be construed otherwise in any of its provisions unless they separately indicate a wider application. If they do not, it can then only be through monitoring the actual application and administration of the Act that any determination can be made whether there is an overreaching. The Act itself would not, however, be impeachable as encroaching on federal power but its overreaching administration would be invalidated as going beyond the scope of power conferred by the Act as well as being in itself unconstitutional.

This is trite law which all parties and intervenants in this appeal appreciate. How then is the Act itself open to attack if all its provisions are susceptible of an intraprovincial application? I agree with the appellants that there may be local controls applicable to a particular stage in the marketing of a product ("marketing" being defined as meaning buying, selling and offering for sale and including advertising, financing, assembling, storing, packing and shipping and transporting in any manner by any person) when that product is in the course of interprovincial trade so as to make those controls at least suspect. Certainly, the existence of dovetailing federal legislation with conjoint administration would make it difficult to challenge the "marketing" of a regulated product whether it ended up for consumption within the Province or outside. That, however, cannot go to initial validity.

que reflètent les motifs du juge MacKinnon en Cour d'appel), les appelants exposent dans leur factum que

> [TRADUCTION] On ne demande pas à la Cour d'envisager la Loi dans son application à un plan déterminé, ni comme sujette à la présomption inhérente au Renvoi de 1957. Une réponse à la question de la validité qui fait dépendre cette validité de la façon dont la Loi est subséquemment appliquée laisse la question sans réponse et invite à d'autres procès.

J'avoue avoir quelque difficulté à saisir ce passage du factum. C'est un lieu commun que si une loi provinciale de commercialisation est limitée dans sa portée au commerce intra-provincial, et qu'elle contient d'ailleurs des dispositions introductives expresses à cet effet, aucune autre disposition ne doit être interprétée différemment, à moins qu'elle n'appelle, distinctement, une application plus large. Sinon, ce ne peut être qu'en examinant de près l'application et l'administration réelles de la Loi qu'on peut déterminer s'il existe un empiétement. On ne pourrait pas alors contester la Loi elle-même parce qu'elle empiète sur la compétence fédérale, mais son administration envahissante serait invalidée parce qu'elle dépasse la portée des pouvoirs conférés par la Loi et parce qu'elle est, en elle-même, inconstitutionnelle.

Ce sont là des banalités en droit que toutes les parties au pourvoi, ainsi que les intervenants, reconnaissent. Comment alors la Loi elle-même serait-elle attaquable, si toutes ses dispositions sont susceptibles d'une application intra-provinciale? Je suis d'accord avec les appelants qu'il peut y avoir des contrôles locaux applicables à un stade particulier de la commercialisation d'un produit (la «commercialisation» étant définie comme l'achat, la vente et la mise en vente et comprenant la publicité, le financement, l'assemblage, l'entreposage, l'emballage et l'expédition, et le transport de quelque manière que ce soit par qui que ce soit) alors que ce produit est dans le circuit commercial interprovincial et que ces contrôles sont alors, pour le moins, suspects. Il est certain que l'existence d'une législation fédérale assortie d'une administration conjointe rendrait difficile la contestation de la «commercialisation» d'un produit réglementé, que celui-ci finisse par être consommé à l'intérieur de la province ou à l'extérieur. Toutefois, cela ne peut affecter la validité initiale.

This position, in my view, is reinforced by the *Willis* case, upon which the appellants relied, because there members of this Court, having in mind that the potato business in Prince Edward Island was preponderantly an export business, gave careful examination to the regulatory scheme (as opposed to the Act under which it was promulgated) in assessing whether by its terms it purported to encroach on interprovincial or export trade. In the 1957 *Farm Products Marketing Act* reference, members of this Court spoke more generally than particularly in seeking to establish helpful guidelines for determining what is and what is not an intraprovincial transaction. All could agree on the obvious, as, for example, that shipment by a producer to someone outside the Province or sale for direct export was outside of provincial regulatory competence. (I say nothing here about production controls). Other elements of marketing, such as processing, presented difficulties and this was reflected in the reasons. I summarized those reasons in what I said in my concurring judgment in *Attorney-General of Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*[11], at p. 713, and my summary was reproduced in the appellants' factum. I need not set it out here, but merely point to it as an attempt to crystallize the different sets of circumstances that may face a provincial marketing scheme that attempts to regulate all transactions in the Province with respect to the regulated product.

Cette position est, à mon avis, renforcée par l'arrêt *Willis*, sur lequel se sont fondés les appelants, parce que dans cet arrêt, des membres de cette Cour, ayant à l'esprit que le commerce de la pomme de terre à l'Île-du-Prince-Édouard était surtout un commerce d'exportation, ont étudié soigneusement le régime de réglementation (à l'opposé de la Loi en vertu de laquelle il avait été promulgué) pour se demander si, dans ses modalités, il empiétait sur le commerce interprovincial et d'exportation. Dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de 1957*, les membres de cette Cour se sont exprimés en termes plus généraux que spécifiques en cherchant à établir des critères utiles à la détermination de ce qui constitue une transaction intra-provinciale. Tous pouvaient s'entendre sur les évidences, sur ce que, par exemple, l'expédition faite par un producteur à une personne à l'extérieur de la province ou la vente pour l'exportation directe n'est pas assujettie au pouvoir de réglementation de la province. (Je ne dis rien ici des contrôles de production). D'autres opérations de commercialisation, comme la transformation, présentent des difficultés et cela s'est reflété dans les motifs. J'ai résumé ces motifs en donnant mon accord au jugement rendu dans l'affaire *Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*[11], à la p. 713, et mon résumé a été reproduit dans le factum des appelants. Je n'ai pas besoin de le reprendre ici, mais je veux simplement signaler qu'il constituait un essai de cristallisation des diverses séries de situations auxquelles peut faire face un régime de commercialisation qui tente de réglementer toutes les transactions dans une province relativement à un produit.

The appellants themselves attempted a general classification of the situations that arise in any provincial marketing scheme in addressing the issues that they raised under question 7. They posed the following as the reference points for their submissions:

(a) *Farm products produced in Ontario for consumption in Ontario*

[11] [1971] S.C.R. 689.

Les appelants eux-mêmes ont essayé de faire une classification générale des situations qui se présentent dans tout régime provincial de commercialisation en exposant les points litigieux qu'ils soulèvent sur la question 7. Ils ont énoncé les points de repère suivants pour les besoins de leur argumentation:

[TRADUCTION] a) *Produits de ferme produits en Ontario pour consommation en Ontario*

[11] [1971] R.C.S. 689.

Such farm products are conventionally graded, processed, shipped and sold in the province for consumption in Ontario.

(b) *Farm products produced in Ontario for consumption out of Ontario*

These products may be graded, slaughtered or processed in Ontario, in whole or in part. The processing may be outside Ontario entirely. The buyer may come into Ontario to make the purchase, or the seller may leave the province to make the sale. This category includes goods for export, whether to another country or to another part of Canada.

(c) *Farm products produced outside of Ontario for consumption in Ontario*

Such products grown or produced outside Ontario may be graded, slaughtered or processed inside or outside of Ontario, part of the shipping will be in Ontario, the sales transaction may be inside or outside Ontario, depending on the manner of the formation of the contract. This category includes imported goods.

(d) *Farm products produced outside Ontario and passing through the province on their way to consumption outside the province*

Thus for example, hogs purchased in Saskatchewan, slaughtered on the way through Manitoba and shipped for consumption through Ontario to Montreal, or eggs produced in Manitoba, sold to a grader in Toronto for packaging and resale in Quebec. The farm products may be financed, advertised, shipped, graded or sold in any one of the provinces.

Both the 1957 Reference and the later judgment of this Court in *Carnation Company Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*[32] indicate the practical impossibility of limiting consideration of constitutionality of a provincial marketing statute to the statute itself without referring to and considering the scheme of regulatory control promulgated in pursuance of the statute. Draftsmen of such statutes are careful to circumscribe their application in express terms. Unless, therefore, there is a background of marketing experience in the regulated product to establish extraprovincial operation of marketing controls, there is not much point in trying to invalidate the governing statute without reference to its projection in a specific

[32] [1968] S.C.R. 238.

Ces produits sont classés, transformés, expédiés et vendus conventionnellement en Ontario pour y être consommés.

b) *Produits de ferme produits en Ontario pour consommation à l'extérieur de l'Ontario*

Ces produits peuvent être classés, abattus ou transformés en Ontario, en tout ou en partie. La transformation peut être effectuée entièrement à l'extérieur de l'Ontario. L'acheteur peut venir en Ontario pour acheter ou le vendeur peut quitter la province pour vendre. Cette catégorie comprend des marchandises destinées à l'exportation, que ce soit vers d'autres pays ou vers d'autres parties du Canada.

c) *Produits de ferme produits à l'extérieur de l'Ontario pour consommation en Ontario*

Ces produits, cultivés ou produits à l'extérieur de l'Ontario, peuvent être classés, abattus ou transformés à l'intérieur ou à l'extérieur de la province, transportés dans la province; la conclusion des ventes peut avoir lieu à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Ontario, selon la façon dont le contrat est formé. Cette catégorie comprend les marchandises importées.

d) *Produits de ferme produits à l'extérieur de la province et en transit dans la province pour être consommés à l'extérieur de celle-ci*

Ainsi par exemple, des porcs achetés en Saskatchewan, abattus au Manitoba et expédiés à travers l'Ontario pour être consommés à Montréal, ou des œufs produits au Manitoba vendus à un poste de classement à Toronto pour être emballés et revendus au Québec. Les produits de ferme peuvent être financés, annoncés, expédiés, classés ou vendus dans l'une quelconque des provinces.

Tant le Renvoi de 1957 que la décision récente de cette Cour dans l'affaire *Carnation Company Ltd. c. L'Office des marchés agricoles du Québec*[32] indiquent qu'il est pratiquement impossible, pour étudier la constitutionnalité d'une loi provinciale de commercialisation, de s'en tenir à la loi elle-même, sans se référer au régime de contrôle réglementaire promulgué conformément à la Loi et sans l'examiner. Les rédacteurs de ce genre de lois prennent soin d'en circonscrire l'application en termes exprès. Par conséquent, à moins que des expériences antérieures de commercialisation du produit réglementé n'établissent la portée extraprovinciale des contrôles de commercialisation, il n'est guère utile d'essayer d'invalider la loi sans

[32] [1968] R.C.S. 238

marketing scheme.

I do not see how the appellants can draw any comfort from the *Manitoba Egg* Reference, *Attorney-General of Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*[33], or from *Burns Foods Ltd. v. Attorney-General of Manitoba*[34], except in one respect. In the *Manitoba Egg* Reference what was put before the Courts were the terms of a proposed Regulation which was authorized by a supposed statute (terms unstated) and terms of a proposed order made by a Board to be established by the Regulation, the Board to have as well delegated powers under s. 2 of the *Agricultural Products Marketing Act*. There was no indication in the material put before the Courts in the *Manitoba Egg* Reference that the Regulation and the transactions thereunder were to be limited to intraprovincial trade. In that respect, the scheme was not unlike the legislation dealt with by this Court in the *Lawson* case.

My brother Martland, delivering the majority judgment in the *Manitoba Egg* Reference said this, after reviewing the proposed Regulation and Order, at p. 701:

> We have, therefore, a Plan which is intended to govern the sale in Manitoba of all eggs, wherever produced, which is to be operated by and for the benefit of the egg producers of Manitoba, to be carried out by a Board armed with the power to control the sale of eggs in Manitoba, brought in from outside Manitoba, by means of quotas, or even outright prohibition.

And, again, at p. 703:

> It is my opinion that the Plan now in issue not only affects interprovincial trade in eggs, but that it aims at the regulation of such trade. It is an essential part of this scheme, the purpose of which is to obtain for Manitoba producers the most advantageous marketing conditions for eggs, specifically to control and regulate the sale in Manitoba of imported eggs. It is designed to restrict or

[33] [1971] S.C.R. 689

[34] [1975] 1 S.C.R. 494.

regarder comment elle se traduit dans le régime précis de commercialisation qu'elle régit.

Je ne vois pas comment les appelants peuvent trouver un appui dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba, Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*[33], ou dans l'arrêt *Burns Foods Ltd. c. Le procureur général du Manitoba*[34], sauf sous un aspect. Dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba*, on a soumis aux tribunaux les dispositions d'un projet de règlement autorisé par une loi future (dont les termes n'étaient pas précisés) et les dispositions d'un projet d'ordonnance adopté par un office qui devait être créé par le règlement, l'office devant également avoir des pouvoirs délégués en vertu de l'art. 2 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Rien n'indiquait, dans la documentation soumise aux tribunaux dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba*, que le règlement et les opérations effectuées sous son empire devaient se limiter au commerce intra-provincial. A cet égard, le régime n'était pas sans analogie avec la législation considérée par cette Cour dans l'affaire *Lawson*.

Mon collègue le juge Martland qui a rendu le jugement de la majorité dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba* a déclaré, à la p. 701, après avoir examiné le règlement et l'ordonnance projetés:

> Il s'agit donc ici d'un Plan qui vise à régir la vente de tous les œufs au Manitoba, d'où qu'ils viennent, et qui doit être mis en œuvre par les producteurs d'œufs du Manitoba et à leur avantage et être appliqué par un office investi du pouvoir de réglementer la vente, au Manitoba, d'œufs venant de l'extérieur de la province, par contingentement ou même par interdiction pure et simple.

Et il ajoute, à la p. 703:

> Je suis d'avis que le Plan en cause non seulement a un effet sur le commerce interprovincial des œufs, mais vise à réglementer ce commerce. C'est un élément essentiel de ce plan, dont l'objet est d'assurer aux producteurs du Manitoba les conditions de mise en marché des œufs les plus avantageuses, précisément que de contrôler et de réglementer la vente au Manitoba d'œufs importés. Le

[33] [1971] R.C.S. 689.

[34] [1975] 1 R.S.C. 494

limit the free flow of trade between provinces as such. Because of that, it constitutes an invasion of the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada over the matter of the regulation of trade and commerce.

I point as well to the observations of Pigeon J. in his concurring reasons, at p. 723:

> Although I fully agree that the Plan in issue is invalid as being aimed at the regulation of interprovincial trade in eggs, I wish to restrict my reason for reaching this conclusion to the following consideration.
>
> An essential part of this scheme designed to obtain for Manitoba egg producers the most advantageous marketing conditions, is not merely to subject eggs brought in from outside the province to the same trade regulations as those produced therein but, in effect, to enable the Manitoba producers through the Board to restrict by means of quotas the local sale of eggs produced elsewhere to whatever extent will best serve their interests, even if this means a complete prohibition of such sale. Thus the Plan is designed to restrict or limit trade between provinces as such.

There is one feature of the proposed Regulation in the *Manitoba Egg* Reference to which I would draw attention here because of its relevance, in my opinion, to the answer that I would give to question 9, considered below. Among the powers vested in the Producer Board under the Regulation was power "to issue production and marketing quotas" and "to establish quotas for production and sale". So it is that Martland J. said this of the marketing plan under the Regulation (at p. 699):

> The Plan . . . contemplates that it shall be applicable to all eggs marketed in Manitoba, whether or not they are produced in that province. While the provincial Legislature could not contol, or permit the Producer Board (hereinafter referred to as "the Board") to control the production of eggs in another province, the terms of the Plan are applicable to the produce of another province once it is within Manitoba and available for marketing.

The *Burns* case, as it was argued in this Court, concerned the validity of a regulation made under *The Manitoba Natural Products Marketing Act*.

Plan est destiné à restreindre ou à limiter la libre circulation des échanges commerciaux entre les provinces comme telles. A cause de cela, il empiète sur le pouvoir exclusif du Parlement du Canada de légiférer en matière de réglementation du trafic et du commerce.

Je signale également les observations du juge Pigeon, dans ses motifs au même effet, à la p. 723:

> Bien que je sois entièrement d'accord que le Plan en litige est nul du fait qu'il tend à réglementer le commerce interprovincial des œufs, je désire restreindre à la considération suivante le motif sur lequel je fonde cette conclusion.
>
> Un aspect essentiel de ce projet, dont le but est d'obtenir pour les producteurs d'œufs du Manitoba les conditions de mise en marché les plus favorables, n'est pas simplement l'assujettissement des œufs provenant de l'extérieur de la province aux mêmes règlements commerciaux qui s'appliquent aux œufs produits dans la province, mais, en fait, le pouvoir conféré à ces producteurs, par l'intermédiaire de l'Office, de restreindre par des quotas, autant que le dictent leurs intérêts, la vente locale des œufs produits ailleurs, même si cela signifie en interdire complètement la vente. Le plan est donc destiné à restreindre ou à limiter comme tel le commerce entre provinces.

Il y a un point du règlement proposé dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba* sur lequel je voudrais attirer l'attention ici parce qu'il a un rapport, à mon avis, avec la réponse que je donne à la question 9 examinée plus loin. Parmi les pouvoirs dont l'Office des producteurs était investi en vertu du règlement se trouvait celui d'«attribuer des quotas de production et de vente» et de «contingenter la production et la vente». C'est pourquoi le juge Martland déclare ceci à propos du plan de commercialisation prévu au règlement (à la p. 699):

> Le Plan prévoit . . . qu'il s'appliquera à tous les œufs mis en marché au Manitoba, qu'ils soient produits dans cette province ou ailleurs. Bien que la législature provinciale ne puisse réglementer la production d'œufs dans une autre province, ni permettre à l'Office des producteurs (ci-après appelé l'Office) de le faire, les dispositions du Plan s'appliquent aux produits d'une autre province une fois qu'ils se trouvent au Manitoba et prêts à être mis en marché.

L'affaire *Burns*, comme on l'a plaidée devant cette Cour, concernait la validité d'un règlement adopté en vertu de *The Natural Products Market-*

The Act itself was not impeachable. What the regulation said was that a processor in Manitoba could not slaughter hogs therein unless they were purchased from the local producer board and hogs brought in from outside the Province were to be deemed to be hogs produced in Manitoba and hence subject to the Manitoba Act and regulations. This Court concluded that the effect of the regulation was to oblige a Manitoba processor, if he would buy out-of-province hogs, to buy them through the local producer board. This amounted to the regulation of the buying of hogs from producers in another Province and was outside the competence of Manitoba, especially since ordinarily the purchase would be made under a contract in the other Province and this too was beyond Manitoba's control. My brother Pigeon, giving the reasons of the Court noted (at p. 503) that "The direct regulation of interprovincial trade is of itself a matter outside the legislative authority of any Province, and it cannot be treated as an accessory of the local trade".

The issue in the *Burns* case does not, in my opinion, assist the contentions of the appellants here.

It is certainly true, as the appellants urge, that if this Court were to consider "the theoretical applications possible under the Act" it would be bound to conclude that there was an overreaching of provincial power. I do not agree that this was the approach taken to the federal *Natural Products Marketing Act* of 1934, considered by this Court in *Reference re Natural Products Marketing Act*[35], and by the Privy Council *sub nom. Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*[36]. There, the Act itself provided that a marketing scheme could be approved if the Governor in Council was satisfied that the principal market for the natural product was oustide the Province of production or that some part of the product produced may be exported. [The underlining is mine.] That indicated, *ex*

[35] [1936] S.C.R. 398.
[36] [1937] A.C. 377.

*ing Act* du Manitoba. La Loi, en elle-même, était inattaquable. En vertu du règlement, un exploitant engagé dans la transformation au Manitoba ne pouvait abattre des porcs s'ils n'avaient été achetés à l'Office local de producteurs et les porcs apportés de l'extérieur de la province étaient censés être des porcs produits au Manitoba et assujettis en conséquence à la Loi et aux règlements du Manitoba. Cette Cour en est arrivée à la conclusion que le règlement avait pour effet d'obliger un exploitant manitobain, qui voulait acheter des porcs à l'extérieur, à les acheter par l'intermédiaire de l'office local de producteurs. Cela revenait à réglementer l'achat de porcs à des producteurs d'une autre province et excédait la compétence du Manitoba, surtout qu'ordinairement l'achat serait effectué en vertu d'un contrat passé dans une autre province qui échappait également au contrôle du Manitoba. En exposant les motifs de la Cour, mon collègue le juge Pigeon a souligné (à la p. 503) que «la réglementation directe du commerce interprovincial est en soi un domaine qui ne relève pas du pouvoir législatif d'une province et on ne peut la considérer comme accessoire du commerce local».

La question en litige dans l'affaire *Burns* n'appuie, à mon avis, aucunement les prétentions des appelants en l'espèce.

Il est certainement vrai, comme le soulignent les appellants, que si cette Cour devait envisager «les applications théoriques possibles de la Loi», elle serait tenue de conclure qu'il y a eu excès de pouvoir de la province. Je ne suis pas d'avis que c'est là la façon dont a été abordée la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels* fédérale de 1934, examinée par cette Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*[35], et par le Conseil privé sous l'intitulé *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Le procureur général du Canada*[36]. Dans ce cas, la loi elle-même prévoyait qu'un régime de commercialisation pouvait être approuvé s'il était établi, à la satisfaction du gouverneur en conseil, que le principal marché du produit naturel était situé hors de la province de

[35] [1936] R.C.S. 398.
[36] [1937] A.C. 377.

*facie*, to the Courts that local marketing was to be swept into the federal scheme. There may be elements of such marketing that may be so embraced as a consequence of valid regulatory control but the legislation went far beyond this.

The present case is different in its avowed application, and there is no good reason to interpret the Ontario Act in all its possible applications merely because of situations in other Provinces that reflected or reflect an overreaching of power.

Section 15a of the Ontario Act was specially attacked because of its provisions authorizing regulations for the seizure, detention and disposal of a regulated product for reasonably apprehended breaches of the statute of regulations. Confiscation is a permitted sanction for breach of a valid provincial prescription and so long as the sanction is confined to intraprovincial transactions in the regulated product it is not objectionable.

My answer to question 7 is "no" on the construction that I would put on the challenged provisions.

XI

Ontario Regulation 595/72, which is the subject of question 8, provides for quotas for producers on the basis of the adoption of the same share of the Canadian egg market as was prescribed by the federal proclamation establishing CEMA and setting out the marketing plan to be administered by CEMA. This was a change from an earlier regulation which placed no limitation on quantity for marketing purposes.

It is clear that the intention was to mesh federal and provincial regulatory control so as to embrace both the producers who market their production in a particular Province and those who seek to export their production to another Province or beyond Canada. It was certainly open to the federal authorities to fix the respective provincial shares of

production ou que quelque partie de la denrée produite pouvait être exportée. [C'est moi qui souligne.] Cela indiquait de toute évidence aux tribunaux que la commercialisation locale allait être absorbée par le régime fédéral. Il est possible que certains éléments de cette commercialisation puissent être atteints, par voie de conséquence, par une réglementation de contrôle valide, mais la législation allait beaucoup plus loin.

La présente loi est différente dans son application avouée et il n'existe pas de bonne raison d'interpréter la loi ontarienne à la lumière de toutes ses applications possibles sous prétexte que, dans d'autres provinces, il a existé ou il existe des excès de pouvoir manifestes.

On a spécialement attaqué l'art. 15a de la loi ontarienne parce qu'il autorise l'adoption de règlements relatifs à la saisie, la rétention et l'écoulement d'un produit réglementé en cas de crainte raisonnable de violations de la loi ou des règlements. La confiscation est une sanction autorisée de la violation d'une disposition provinciale valide et tant qu'elle est restreinte aux opérations intraprovinciales portant sur le produit réglementé, elle n'est pas critiquable.

Ma réponse à la question 7 est «non», eu égard à l'interprétation que je donne aux dispositions attaquées.

XI

Le règlement 595/72 de l'Ontario, qui fait l'objet de la question 8, soumet les producteurs à des contingents en adoptant la même part du marché canadien des œufs que celle prescrite par la proclamation fédérale qui crée l'OCCO et décrit le plan de commercialisation administré par l'OCCO. Il y a là un changement par rapport à la réglementation antérieure qui n'imposait aucune restriction quantitative à des fins de commercialisation.

Il est clair que l'intention est d'intégrer les réglementations fédérale et provinciale, de façon à atteindre à la fois les producteurs qui vendent leur production dans une province donnée et ceux qui veulent l'exporter vers une autre province ou à l'extérieur du Canada. Il est certainement loisible aux autorités fédérales de fixer les parts provincia-

Canadian egg production for the purpose of regulating the movement of eggs in interprovincial or export trade. The share so fixed for a particular Province would establish a limitation for that Province in respect of its own marketing policies. Hence, the fact that a Province has adopted the same share percentage does not *per se* rule out its connection with intraprovincial trade. The adoption provides no more than a reference point by which to measure the provincial approach to marketing quotas for producers in the Province. I do not think that the use of this reference point amounts to an invasion of federal authority in relation to interprovincial trade. Rather, and the terms of the challenged Regulation so indicate, it is enacted under a recognition of that authority and an appreciation of the control of that trade under federal legislation. In short, it envisages that there will be interprovincial and export marketing by producers in Ontario.

In the result, I would answer question 8 in the negative.

XII

Question 9, involving s. 21*a* of the *Ontario Farm Products Marketing Act*, enacted by 1975 (Ont.), c. 6, s. 1 raises an issue somewhat similar to that just considered in respect of question 8, and one which I left open in dealing with the answer that I would give to question 7. This Court was told that it was only in 1972 that provision was made for quotas on the number of eggs that could be marketed by an Ontario egg producer: see 1972 (Ont.), c. 156. (That would necessarily have reference to marketing within the Province or in intraprovincial trade.) Section 21*a* goes beyond this and provides for control of production. It is a lengthy section which, to put it briefly, empowers the Farm Products Marketing Board to make regulations authorizing the Ontario Egg Producers' Marketing Board to establish quotas on the number of fowl (domestic hens more than 20 weeks of age) a person may possess; to establish quotas on the number of eggs a person may produce; and, similarly, to establish quotas for hatching eggs and for

les respectives de la production canadienne d'œufs dans le but de réglementer le mouvement des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation. La part ainsi fixée pour une province donnée met une limite aux propres politiques de commercialisation de cette province. En conséquence, le fait qu'une province ait adopté le même pourcentage ne la fait pas automatiquement sortir du commerce intra-provincial. Cette adoption ne fournit qu'un point de repère dans la détermination de l'attitude provinciale à l'égard des contingents pour les producteurs provinciaux. Je ne pense pas que l'utilisation de ce point de repère équivaille à une incursion dans la compétence fédérale relative au commerce interprovincial. Elle constitue au contraire, et les termes du règlement attaqué le soulignent, une reconnaissance de cette compétence et une approbation du contrôle de ce commerce en vertu de la législation fédérale. En bref, elle tient compte du fait que certains producteurs de l'Ontario iront sur le marché interprovincial et d'exportation.

Il en résulte que je réponds par la négative à la question 8.

XII

La question 9, qui porte sur l'art. 21*a* de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario, adopté en 1975 (Ont.), chap. 6, art. 1, soulève une question assez semblable à celle que l'on vient juste d'examiner à propos de la question 8 et que j'ai laissée sans réponse en traitant de la question 7. On a dit à cette Cour que c'est seulement en 1972 que l'on a édicté des mesures sur le nombre d'œufs qu'un producteur d'œufs de l'Ontario peut commercialiser: voyez 1972 (Ont.), chap. 156. (Cela doit nécessairement avoir rapport à la commercialisation dans les limites de la province ou dans le commerce intra-provincial.) L'article 21*a* va plus loin et prévoit un contrôle de la production. C'est un long article qui, en somme, accorde à *The Farm Products Marketing Board* le pouvoir de passer des règlements autorisant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* à contingenter le nombre de volailles (poules domestiques de plus de 20 semaines) qu'une personne peut posséder; et, de même à contingenter les œufs d'incubation et les

chicks-for-placement (female chickens 20 weeks of age or less).

Section 21*a* defines "producing" to mean "in the case of eggs and hatching eggs, the provision of housing, feed, water or care for the fowl that lay such eggs or hatching eggs, and the preparation of the eggs or hatching eggs for sale or for hatching, as the case may be". Reliance by those supporting s. 21*a* is necessarily placed on s. 2 of *The Farm Products Marketing Act*, declaring its limitation to intraprovincial trade, as carrying s. 21*a* with it. There is no separate intraprovincial limitation in the provision. The far-reaching operation of the quota provisions is easily seen from the terms of the authority in that respect given to the Ontario Egg Producers' Marketing Board. Section 21*a*(2)(*d*)(*e*) consists of the following provisions:

(2) The [Farm Products Marketing] Board may make regulations

. . .

(*d*) authorizing the local board,

(i) to require that eggs be produced on a quota basis,

(ii) to prohibit any person to whom a quota has not been fixed and allotted for the producing of eggs or whose quota has been cancelled from producing any eggs,

(iii) to prohibit any person to whom a quota has been fixed and allotted for the producing of eggs from producing any eggs in excess of such quota, and

(iv) to prohibit any person from producing eggs in premises other than premises in respect of which a quota for producing eggs has been fixed and allotted to such person;

(*e*) authorizing the local board,

(i) to fix and allot to persons quotas for producing eggs on such basis as the local board considers proper,

(ii) to refuse to fix and allot to any person a quota for producing eggs for any reason that the local board considers proper,

(iii) to cancel or reduce, or refuse to increase, a quota fixed and allotted to any person for producing eggs for any reason that the local board considers proper, and, without limiting the generality of

poussins d'élevage (poulettes de 20 semaines ou moins).

L'article 21*a* définit «production» comme désignant [TRADUCTION] «dans le cas d'œufs ou d'œufs d'incubation, la fourniture d'abris, de nourriture, d'eau ou de soins aux volailles qui pondent ces œufs ou œufs d'incubation et la préparation des œufs ou des œufs d'incubation pour la vente ou pour l'incubation, selon le cas». Les défenseurs de l'art. 21*a* s'appuient nécessairement sur l'art. 2 de *The Farm Products Marketing Act*, qui restreint la portée de la loi au commerce intra-provincial et soutiennent qu'il s'étend à l'art. 21*a*. Il n'y a pas de limitation intra-provinciale distincte dans la disposition. La portée étendue des dispositions de contingentement se voit aisément dans la formulation des pouvoirs conférés à cet égard à *The Ontario Egg Producers' Marketing Board*. Les alinéas 21*a*(2)*d*) et *e*) contiennent les dispositions suivantes:

[TRADUCTION] (2) *The [Farm Products Marketing] Board* peut faire des règlements

. . .

*d*) autorisant l'office local à

(i) exiger que les œufs soient produits selon un contingent,

(ii) interdire à toute personne à laquelle un contingent n'a pas été attribué pour la production d'œufs ou dont le contingent a été annulé, de produire des œufs,

(iii) interdire à toute personne à qui un contingent a été attribué pour la production des œufs de produire des œufs dépassant ce contingent, et

(iv) interdire à toute personne de produire des œufs dans des locaux autres que ceux pour lesquels un contingent de production d'œufs lui a été attribué;

*e*) autorisant l'office local à

(i) attribuer à des personnes des contingents pour la production d'œufs selon la formule qu'il jugera appropriée,

(ii) refuser d'attribuer à une personne un contingent de production d'œufs pour toute raison que l'office local juge appropriée,

(iii) annuler ou réduire, ou refuser d'augmenter, un contingent attribué à une personne pour la production d'œufs pour toute raison que l'office local juge appropriée et, sans limiter la généralité de ce qui

the foregoing, to cancel or reduce any such quota as a penalty where the local board has reasonable grounds for belief that the person to whom the quota was fixed and allotted has contravened any provision of this Act or the regulations, and

(iv) to permit any person to whom a quota has been fixed and allotted for the producing of eggs to produce any eggs in excess of such quota on such terms and conditions as the local board considers proper;

Far reaching as the authority is, I think I am obliged to take it as directed to intraprovincial trade, set against the background of the provincial share of the Canadian egg market to which I have referred in dealing with question 8.

The issue raised by the appellants on s. 21*a* is that its application necessarily involves an interference with interprovincial and export trade. No doubt, control of production by quotas cuts more deeply than control of marketing which, as defined in the Act, excludes production. The federal *Farm Products Marketing Agencies Act* envisages quotas on quantity as part of any marketing plan established thereunder for the regulation of interprovincial or export trade, but it does not directly touch production, which is also excluded from the definition of marketing in the federal Act. Section 2 (*e*)(iii) of that Act provides for the inclusion in a marketing plan of

(iii) the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency that is implementing the plan to fix and determine the quantity, if any, in which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be marketed in interprovincial or export trade by each person engaged in such marketing thereof and by all persons so engaged, and the price, time and place at which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be so marketed;

The appellants say that the issue of the validity of s. 21*a* is not concluded by importing into it the declared purpose of the *Farm Products Marketing Act* to limit its operation to intraprovincial trade.

précède, annuler ou réduire ce contingent à titre de sanction lorsque l'office local a des motifs raisonnables de croire que la personne à qui le contingent a été attribué a contrevenu à quelque disposition de la présente loi ou des règlements, et

(iv) permettre à toute personne à qui un contingent a été attribué pour la production d'œufs de produire des œufs dépassant ce contingent aux conditions que l'office local juge appropriées;

Si étendus que soient ces pouvoirs, je pense que je suis obligé de les considérer comme visant le commerce intra-provincial compte tenu de la part provinciale du marché canadien des œufs à laquelle je me suis référé en traitant de la question 8.

Le point soulevé par les appelants quant à l'art. 21*a* est que celui-ci implique nécessairement une immixtion dans le commerce interprovincial et d'exportation. Nul doute que le contrôle de la production va plus loin que le contrôle de la commercialisation qui, telle que la loi la définit, exclut la production. La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* fédérale envisage les contingents sur la quantité comme faisant partie de tout plan de commercialisation établi sous son empire pour la réglementation du commerce interprovincial ou d'exportation, mais elle ne touche pas directement à la production, qui est également exclue de la définition de la commercialisation que donne la loi fédérale. L'alinéa 2*e*)(iii) de cette loi prévoit l'inclusion dans un plan de commercialisation de

(iii) la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office qui exécute le plan de fixer et de déterminer, le cas échéant, en quelle quantité le produit réglementé ou l'une de ses variétés, classes ou qualités peuvent être commercialisés dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation par chacune des personnes qui s'occupent de cette commercialisation et par l'ensemble de ces personnes, et à quel prix ainsi qu'en quels temps et lieu le produit réglementé ou l'une de ses variétés, classes ou qualités peuvent être ainsi commercialisés;

Les appelants disent que la question de la validité de l'art. 21*a* n'est pas résolue en y introduisant l'intention déclarée de *The Farm Products Marketing Act* de limiter cette loi au commerce intra-

Their submission amounts to this: it is difficult enough to appreciate the extent of this limitation with respect to "marketing"; and to apply it to production of a natural or farm product like eggs is as difficult, in respect of producers who have or seek an interprovincial market or export market as it would be to apply it to a manufacturer of automobiles. I appreciate, of course, that we are involved here with a product (it is eggs, but could be automobiles) where, absent any regulation, the limits on production are dictated by economic considerations of the producer or manufacturer. There is, of course, a case to be made for the exercise of provincial authority where a natural resource is being exploited. Thus, it can readily be appreciated that a Province may have a valid conservation purpose in limiting the production of such a resource or, to take another example, in limiting the hunting season for wild animals if the survival of the species would be threatened if indiscriminate hunting was allowed, regardless of ultimate destination in either case.

provincial. Leur argumentation revient à ceci: il est plutôt difficile d'apprécier l'étendue de cette limitation en ce qui concerne la «commercialisation»; l'appliquer à la production d'un produit naturel ou agricole comme les œufs est aussi difficile, à l'égard des producteurs qui ont ou recherchent un marché interprovincial ou d'exportation, que s'il s'agissait de l'appliquer à un fabricant d'automobiles. J'admets évidemment que nous avons affaire ici à un produit (ce sont des œufs, mais cela pourrait être des automobiles) dont, en l'absence de toute réglementation, les limites de production sont conditionnées par les motivations économiques du producteur ou fabricant. On peut certes plaider en faveur de l'exercice de l'autorité provinciale lorsqu'il s'agit de l'exploitation d'une ressource naturelle. On peut ainsi facilement comprendre qu'une province puisse poursuivre un objectif légitime de protection en limitant la production de pareille ressource ou, pour prendre un autre exemple, en limitant la saison de la chasse aux animaux sauvages si une chasse déréglée devait mettre la survie des espèces en péril, indépendamment de leur destination ultime dans les deux cas.

Eggs like automobiles pass in interprovincial or export trade. The question then is this: If a Province may constitutionally limit the production of eggs by a producer, without regard to the course of his trade (which may be mainly in the interprovincial or export market), may it not do the same in respect of the manufacture of automobiles or any other product? It is true that a Province cannot limit the export of goods from the Province, and any provincial marketing legislation must yield to this. How then, it may be asked, can it be allowed to accomplish this forbidden end by choking off interprovincial trade at its very source, at the point of production?

Comme les automobiles, les œufs passent dans le commerce interprovincial ou d'exportation. La question alors est celle-ci: si une province peut constitutionnellement limiter la production d'œufs par un producteur, sans égard à la marche de son commerce (qu'il peut exploiter principalement sur le marché interprovincial ou d'exportation), ne peut-elle faire de même à l'égard de la fabrication d'automobiles ou de tout autre produit? Il est vrai qu'une province ne peut limiter l'exportation de marchandises hors de la province et toute législation provinciale de commercialisation doit se plier à cette exigence. Comment alors, peut-on se demander, pourrait-elle être autorisée à atteindre cet objectif défendu en étouffant le commerce interprovincial à sa source même, au point de production?

I point out, however, that what we are dealing with here is a provision of a provincial marketing statute. The primary object is to regulate marketing in intraprovincial trade. Although it would not be a valid regulation of such marketing to impose

Je signale toutefois que nous avons affaire ici à une disposition d'une loi provinciale de commercialisation. Son objectif premier est de réglementer la mise en marché dans le commerce intra-provincial. Bien que l'imposition de contingents de production

quotas on production with a view to limiting interprovincial or export trade, I am not persuaded that I should give s. 21*a*, seen in the context of the *Ontario Farm Products Marketing Act* of which it is part, that construction. It is easy enough to project an application of s. 21*a* in line with the appellants' submissions but that would be to speculate on an *ultra vires* application of the provision, and there is no material to support it. As MacKinnon J.A. pointed out in his reasons on this question in the Court of Appeal, it will be time enough to consider such a situation when it comes before us in a concrete case.

It follows that I would sustain s. 21*a* and answer question 9 in the negative.

XIII

The last question for the consideration of this Court has to do with the validity of five regulations made in 1975 by the Ontario Egg Producers' Marketing Board. The Ontario Court of Appeal refused to answer the question because no argument was addressed to it, but it added that "The Regulations referred appear to be authorized by the enabling legislation", namely, *The Farm Products Marketing Act*. In this Court submissions were made in the factum of the appellants and, briefly, orally, invoking the principle of the *Brant Dairy* case to invalidate the challenged Regulations 2, 3, 5, 6 and 7. These Regulations were authorized by O. Reg. 434/75 made by the Farm Products Marketing Board pursuant to s. 21*a* of the Ontario *Farm Products Marketing Act* under which the Board is empowered to make regulations authorizing the Ontario Egg Producers' Marketing Board to do certain things, as, for example, the things set out in s. 21*a*(2)(*d*)(*e*) which I have reproduced in connection with my discussion of question 9.

O. Reg. 434/75 must be examined to determine whether the Regulations by the Ontario Egg Producers' Marketing Board were validly promulgated. Under s. 16(7) of O. Reg. 434/75 the parent Board authorized the Ontario Egg Producers'

en vue de limiter le commerce interprovincial ou d'exportation ne soit pas une réglementation valide de cette commercialisation, je ne suis pas persuadé que je doive interpréter dans ce sens l'art. 21*a* si on le regarde dans le contexte de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario dont il fait partie. Il est assez facile d'imaginer une application de l'art. 21*a* qui irait dans le sens indiqué par les prétentions des appelants, mais ce serait spéculer sur une application *ultra vires* de la disposition et il n'existe aucun fait pour l'étayer. Comme l'a signalé le juge MacKinnon dans ses motifs sur cette question en Cour d'appel, il sera toujours temps d'examiner cette situation quand un cas concret se présentera.

Il s'ensuit que je suis d'avis de maintenir l'art. 21*a* et que je réponds à la question 9 par la négative.

XIII

La dernière question qui est soumise à cette Cour a trait à la validité de cinq règlements adoptés en 1975 par *The Ontario Egg Producers' Marketing Board*. La Cour d'appel de l'Ontario a refusé de répondre à cette question parce qu'aucune argumentation ne lui a été présentée, mais elle a ajouté que [TRADUCTION] «les règlements cités paraissent autorisés par la législation habilitante», savoir *The Farm Products Marketing Act*. Devant cette Cour, la question a été exposée dans le factum des appelants et brièvement plaidée oralement. On a invoqué le principe de l'arrêt *Brant Dairy* pour invalider les règlements 2, 3, 5, 6 et 7 attaqués. Ces règlements ont été autorisés par le règlement 434/75 de l'Ontario adopté par *The Farm Products Marketing Board* conformément à l'art. 21*a* de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario en vertu duquel l'Office a le pouvoir de faire des règlements autorisant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* à faire certaines choses comme, par exemple ce qui est énoncé aux al. 21*a*(2)*d*) et *e*) que j'ai reproduits lors de ma discussion de la question 9.

Il faut examiner le règlement 434/75 de l'Ontario pour déterminer si les règlements de *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* ont été valablement promulgués. En vertu du par. 16(7) du règlement 434/75, l'Office directeur autorise

Marketing Board to do what is authorized by s. 21*a*(2)(*h*) of the Act and the latter Board has carried out that authorization exactly in Regulation 2. Section 21*a*(2)(*h*) is a parallel provision in relation to fowl with s. 21*a*(2)(*d*) dealing with eggs. Regulation 3, referable to eggs, carries out an authorization given by the parent Board under s. 21*a*(2)(*d*), such authorization being found in s. 16(3) of O. Reg. 434/75.

What s. 21*a*(2)(*d*) and (*h*) authorize in relation to eggs and fowl respectively are regulations by the parent Board authorizing the Ontario Egg Producers' Marketing Board "to require that eggs (or fowl) be produced (or possessed) on a quota basis", to prohibit a person without a quota from producing eggs (or possessing fowl), to prohibit producing (or possessing) in excess of quota and to prohibit producing eggs (or possessing fowl) in premises other than those for which a quota has been allotted. There can be no breach of the *Brant Dairy* principle if this authorization is carried out in the terms stated. Authority to fix actual allotments is separately provided for under s. 21*a*(*e*) and (i) in the case of eggs and fowl respectively.

Regulation 5 fixes allotments for possessing fowl, pursuant to authority to that end given by s. 16(8) of O. Reg. 434/75. The Ontario Egg Producers' Marketing Board has not simply repeated the authority but, as its terms required, has carried it out by making specific allotments to named persons in respect of described premises. Regulation 6 is a parallel provision in relation to allotments for production of eggs with Regulation 5. It carries out the authorization given by s. 16(4) of O. Reg. 434/75.

I find no fault with Regulations 2, 3, 5 and 6, in so far as any question arises as to their proper authorization.

*The Ontario Egg Producers' Marketing Board* à faire ce qui est permis par l'al. 21*a*(2)*h*) de la Loi et ce dernier a précisément mis en œuvre cette autorisation dans le règlement 2. L'alinéa 21*a*(2)*h*) est le pendant, pour les volailles, de l'al. 21*a*(2)*d*) relatif aux œufs. Le règlement 3, qui a trait aux œufs, met en œuvre une autorisation donnée par l'Office directeur en vertu de l'al. 21*a*(2)*d*), autorisation qui se trouve au par. 16(3) du règlement 434/75 de l'Ontario.

Ce que les al. 21*a*(2)*d*) et *h*) autorisent respectivement à l'égard des œufs et des volailles, ce sont des règlements adoptés par l'Office directeur autorisant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* à [TRADUCTION] «exiger que les œufs (ou les volailles) soient produits (ou possédés) selon un contingent», à interdire à une personne sans contingent de produire des œufs (ou de posséder des volailles), à interdire une production (ou une possession) dépassant le contingent et à interdire la production d'œufs (ou la possession de volailles) dans des locaux autres que ceux pour lesquels un contingent a été attribué. Il ne peut y avoir de violation du principe de l'arrêt *Brant Dairy* si cette autorisation est mise en œuvre dans les conditions indiquées. Le pouvoir d'attribuer réellement des contingents est prévu séparément par les al. *e*) et i) de l'art. 21*a* dans le cas des œufs et des volailles respectivement.

Le règlement 5 attribue des contingents pour la possession de volailles, conformément aux pouvoirs conférés à cet effet par le par. 16(8) du règlement 434/75. *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* n'a pas simplement réitéré le pouvoir en question, mais, comme les conditions l'exigeaient, l'a exercé en procédant à des attributions précises de contingents à des personnes nommées à l'égard de locaux désignés. Le règlement 6 est, relativement aux contingents de production des œufs, le pendant du règlement 5. Il met en œuvre l'autorisation donnée par le par. 16(4) du règlement 434/75 de l'Ontario.

Je ne vois rien à redire aux règlements 2, 3, 5 et 6 dans la mesure où l'on soulève des questions sur la régularité de leur adoption.

Regulation 7 provides for seizure, detention and disposal of eggs where there is a reasonably apprehended breach of the Act or regulations in relation thereto. The authority for this Regulation is s. 14 of O. Reg. 434/75 which the parent Board promulgated under s. 15*a* of the Act which empowers that Board to make regulations vesting in the Ontario Egg Producers' Marketing Board the power to make regulations with respect to seizure, detention and disposal. I find no defect of proper statutory backing for Regulation 7.

My answer to question 10 is accordingly "no" but this answer does not embrace any conclusions on constitutional validity.

XIV

In the result, I would allow the appeal in part, and I would answer the questions placed before this Court, as follows:

| | |
|---|---|
| Question 1. | No, as to s. 2(1); yes, as to s. 2(2)(*a*); no, as to s. 2(2)(*b*); and no, as to s. 3 in respect of s. 2(1) and s. 2(2)(*b*). |
| Question 2: | No. |
| Question 3: | No. |
| Question 4(a): | No |
| (b): | No. |
| Question 5(a): | No |
| (b): | No. |
| Question 6: | No. |
| Question 7: | No. |
| Question 8: | No |
| Question 9: | No |
| Question 10: | No. |

The judgment of Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

PIGEON J.—I have had the advantage of reading the reasons of the Chief Justice. He has stated the facts and the questions in this reference and I will attempt to avoid any repetition. Being pressed for time, I will limit my observations to the essential.

Le règlement 7 prévoit la saisie, la rétention et l'écoulement d'œufs lorsqu'il existe une crainte raisonnable de violation de la Loi ou des règlements qui s'y rapportent. Le pouvoir à l'origine de ce règlement se trouve à l'art. 14 du règlement 434/75 de l'Ontario que l'Office directeur a promulgué en vertu de l'art. 15*a* de la Loi qui autorise cet office à adopter des règlements investissant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* du pouvoir d'édicter des règlements concernant la saisie, la rétention et l'écoulement des œufs. Je ne vois aucun manque de fondement légal au règlement 7.

Ma réponse à la question 10 est en conséquence négative, mais cette réponse ne comporte aucune conclusion quant à la constitutionnalité des règlements.

XIV

Il en résulte que je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie et que je réponds aux questions soumises à cette Cour de la façon suivante:

| | |
|---|---|
| Question 1: | Non, en ce qui concerne le par. 2(1); oui, en ce qui concerne l'al. 2(2)*a*); non, en ce qui concerne l'al. 2(2)*b*); et non, en ce qui concerne l'art. 3 relativement au par. 2(1) et à l'al. 2(2)*b*) |
| Question 2: | Non |
| Question 3: | Non |
| Question 4a): | Non |
| b): | Non |
| Question 5a): | Non |
| b): | Non |
| Question 6: | Non |
| Question 7: | Non |
| Question 8: | Non |
| Question 9: | Non |
| Question 10: | Non |

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE PIGEON—J'ai eu l'avantage de lire les motifs rédigés par le Juge en chef. Il a exposé les faits et les questions en litige dans le présent renvoi et je tenterai d'éviter toute répétition. Le temps me pressant, je limiterai mes remarques à l'essentiel.

Question 1 asks whether ss. 2 and 3 of the *Agricultural Products Marketing Act* (Canada) are *ultra vires*.

Section 2(1) contemplates the delegation to a provincial marketing board of authority over interprovincial and export trade. It is clearly within the principle of the *Willis* case[37] and the answer must be "No" as to s. 2(1) as well as to s. 3 in respect thereto.

Section 2(2) provides for levies in respect of products in intraprovincial trade (sub-para. (*a*) and in extraprovincial trade (sub-para. (*b*)).

It does not appear to me that appellants' attack based upon the alleged absence of a message from the Governor General recommending its enactment, comes within the scope of the question submitted. Nothing in the order of reference or in the material submitted therewith, raises any issue with respect to the regularity of the adoption of the *Act*, as opposed to its intrinsic validity depending on Parliament's legislative authority. On a reference the Court has to give answers on the basis of the questions submitted exclusively (*Re: Quebec Magistrates' Court*[38]), intervening parties are not permitted to raise other issues and to bring up other facts as they might in ordinary litigation. I would therefore decline to consider this ground of attack.

However, it appears to me that the appellants are entitled to request that consideration be given to ss. 53 and 54 of the *B.N.A. Act* in the following manner. It may be contended that, in authorizing a board or agency to impose and to use levies or charges, Parliament is indirectly doing what it may not do directly, namely, having a tax levied and appropriated otherwise than by means of a bill voted in the House of Commons on the recommendation of the Governor General. In my view this attack fails for two reasons. I agree with the Chief Justice that adjustment levies, as well as levies for

[37] [1952] 2 S.C.R. 392.
[38] [1965] S.C.R. 772.

La question 1 porte sur la validité des art. 2 et 3 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* (fédérale).

Le paragraphe 2(1) prévoit la délégation à un organisme provincial de commercialisation d'une compétence en matière de commerce interprovincial et d'exportation. Il est clair que cette délégation est conforme au principe énoncé dans l'arrêt *Willis*[37] et la réponse, en ce qui concerne le par. 2(1) et l'art. 3 en tant qu'il s'y rapporte, doit être négative.

Le paragraphe 2(2) prévoit des redevances relativement aux produits faisant l'objet d'un commerce intra-provincial (al. *a*)) et d'un commerce extra-provincial (al. *b*)).

A mon avis, l'argumentation des appelants fondée sur l'absence de message du gouverneur général recommandant l'adoption de la disposition n'est pas pertinente. Rien dans le décret de renvoi ni dans les documents fournis ne met en doute la régularité de l'adoption de la *Loi*, par opposition à sa validité intrinsèque qui dépend du pouvoir législatif du Parlement. Dans un renvoi, la Cour doit seulement répondre aux questions posées (*Re: La Cour de magistrat du Québec*[38]), et les intervenants ne sont pas autorisés à soulever d'autres questions ni à soumettre d'autres faits, comme ils le peuvent dans un litige ordinaire. En conséquence, je ne puis considérer ce moyen.

Toutefois, j'estime que les appelants sont fondés à demander à la Cour d'étudier les art. 53 et 54 de l'*A.A.N.B.* de la manière suivante. On peut prétendre qu'en autorisant un organisme ou office à imposer des redevances ou droits et à en affecter les recettes, le Parlement fait indirectement ce qu'il ne peut faire directement, c'est-à-dire prélever une taxe et en affecter le produit autrement que par une loi adoptée par la Chambre des communes sur la recommandation du gouverneur général. A mon avis, cet argument ne peut être retenu pour deux motifs. Je partage l'opinion du

[37] [1952] 2 R.C.S. 392.
[38] [1965] R.C.S. 772

expenses, are not taxes. Furthermore, ss. 53 and 54 are not entrenched provisions of the constitution, they are clearly within those parts which the Parliament of Canada is empowered to amend by s. 91(1). Absent a special requirement such as in s. 2 of the *Canadian Bill of Rights*, nothing prevents Parliament from indirectly amending ss. 53 and 54 by providing for the levy and appropriation of taxes in such manner as it sees fit, by delegation or otherwise.

Turning now to the question of substance, I agree with the Chief Justice that sub-para. (*a*) of s. 2(2) of the *Agricultural Products Marketing Act*, is invalid. This sub-paragraph purports to authorize the granting to a provincial board or agency of the authority to impose and to use levies or charges "in relation to the powers granted to such board or agency under the laws of any province with respect to the marketing of any agricultural product locally within the province". As previously stated, I agree that such levies are not taxes when they are not collected for purposes other than defraying expenses or effecting adjustment or redistribution among producers. I find it quite proper for us to overrule what may be left of the judgment in the *Crystal Dairy* case. This might well be considered as the logical development of this Court's unanimous decision in the *Crawford and Hillside Farm Dairy* case[39]. As I see it, the net result of the milk marketing scheme upheld in that case was an equalisation of returns among producers which gave them, in the end, the same monetary returns as adjustment levies would have yielded in a simpler manner. It is axiomatic in constitutional law that the courts will look through any scheme in order to strike down all attempts to do indirectly what cannot be done directly: regard must be had to the substance and not to the mere form of the enactment, so that "you cannot do that indirectly which you are prohibited from doing directly" [per Viscount Simon in *Attorney General for Saskatchewan v.*

[39] [1960] S.C.R. 346.

Juge en chef selon laquelle les contributions de rajustement, comme les contributions aux frais, ne sont pas des taxes. En outre, les art. 53 et 54 ne sont pas des dispositions intangibles de la Constitution; ils tombent clairement dans les catégories de sujets que le Parlement du Canada est autorisé à modifier en vertu de l'art. 91(1). Sous réserve d'une exigence particulière comme celle de l'art. 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, rien n'empêche le Parlement de modifier indirectement les art. 53 et 54 en prévoyant l'imposition et l'affectation de taxes, comme bon lui semble, par législation déléguée ou autrement.

J'en viens maintenant à la question de fond et, à cet égard, je conclus comme le Juge en chef à l'invalidité de l'al. *a*) du par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Cet alinéa prévoit qu'un office ou organisme provincial peut, «à l'égard des pouvoirs conférés audit office ou organisme, selon les lois de quelque province, en ce qui concerne l'organisation du marché d'un produit agricole, localement, dans les limites de la province,» être autorisé à imposer des contributions ou droits et à employer les sommes en provenant. Comme je l'ai indiqué plus haut, je suis aussi d'avis que ces contributions ne constituent pas des taxes lorsqu'elles ne sont pas perçues à des fins autres que celles de rembourser des frais ou d'effectuer des rajustements ou redistributions parmi les producteurs. J'estime tout à fait convenable d'écarter ce qui peut rester du jugement rendu dans l'affaire *Crystal Dairy*. D'ailleurs, on peut considérer que ce n'est que la conséquence logique de l'arrêt unanime de cette Cour dans l'affaire *Crawford and Hillside Farm Dairy*[39]. A mon sens, le régime de commercialisation du lait jugé valide dans cet arrêt avait comme résultat final une péréquation des recettes entre les producteurs, qui leur donnait en fin de compte les mêmes recettes que celles qu'ils auraient obtenues par le moyen beaucoup plus simple des contributions de rajustement. C'est un axiome en droit constitutionnel que les tribunaux doivent rechercher l'intention derrière les mots pour mettre en échec toute tentative de faire indirectement ce qu'on ne peut faire

[39] [1960] R.C.S. 346.

*Attorney General for Canada*[40], at p. 124, quoting from Lord Halsbury in *Madden v. Nelson and Fort Shefford Ry. Co.*[41], at p. 627]. If the complex scheme was valid and not just a colourable device, this is proof enough, in my view, that the direct method, the adjustment levies, are not unconstitutional as long as they are confined to intraprovincial operations as they were in that case. Being of opinion that adjustment levies are within provincial jurisdiction, it follows that federal legislation on the subject is invalid. I therefore agree that question 1 is to be answered: "Yes" as to s. 2(2)(*a*) "No" as to s. 2.(2)(*b*) as well as to s. 3 in respect thereto. It is obvious that it will not be more difficult for the Legislature of Ontario to cure the situation created by this decision than the somewhat similar situation due to one of our conclusions in the *Anti-Inflation* reference[42].

directement. Il faut s'attacher au fond sans s'arrêter simplement au texte de la législation, car [TRADUCTION] «on ne peut faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement» [Le vicomte Simon dans *Le procureur général de la Saskatchewan c. Le procureur général du Canada*[40], à la p. 124, citant lord Halsbury dans *Madden v. Nelson and Fort Shefford Ry. Co.*[41], à la p. 627]. Si le régime compliqué était valide et ne constituait pas un artifice, cela prouve bien, à mon avis, que les contributions de rajustement, le moyen direct, ne sont pas inconstitutionnelles tant qu'elles sont restreintes à des opérations intra-provinciales, comme c'était le cas dans cette affaire. Etant d'avis que les contributions de rajustement sont de compétence provinciale, il s'ensuit que la législation fédérale sur le sujet est invalide. J'adhère donc à l'opinion qu'il faut répondre à la question 1 comme suit: «Oui» en ce qui concerne l'al. 2(2)*a*) et «Non» en ce qui concerne l'al. 2(2)*b*) et l'art. 3 relativement à l'al. 2(2)*b*). Il est bien évident que la Législature de l'Ontario n'aura pas plus de difficultés à corriger la situation causée par le présent arrêt qu'elle n'en a eues dans la situation semblable découlant d'une de nos conclusions dans le renvoi relatif à la *Loi anti-inflation*[42].

I agree with the Chief Justice that the orders mentioned in question 2 come within the scope of the Act.

Je conviens avec le Juge en chef que les ordonnances mentionnées à la question 2 sont conformes à la Loi.

Question 3 concerns the validity of the *Farm Products Marketing Agencies Act*. I have to disagree with the Chief Justice's observations on s. 23(1)(*a*) in relation to the surplus disposal program of CEMA. It is not immaterial that surpluses are marketable in local trade and I do not agree that a federal agency may lawfully be authorized to purchase in any market and to dispose of its purchases as an ordinary trader. In the *Shannon* case[43], Lord Atkin said, at p. 719:

La question 3 porte sur la validité de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Je ne puis souscrire aux remarques du Juge en chef sur l'al. 23(1)*a*) quant au programme d'écoulement des excédents de l'OCCO. Il n'est pas sans importance que les excédents puissent être commercialisés localement et je ne partage pas son opinion qu'un office fédéral peut être légalement autorisé à acheter sur n'importe quel marché et à écouler ses achats comme un commerçant ordinaire. Dans l'arrêt *Shannon*[43], lord Atkin a déclaré à la p. 719:

. . . It is now well settled that the enumeration in s. 91 of "the regulation of trade and commerce" as a class of

[TRADUCTION] . . . Il est aujourd'hui bien établi que la présence, à l'article 91, de la rubrique «la réglementation

[40] [1949] A.C. 110.
[41] [1899] A.C. 626.
[42] [1976] 2 S.C.R. 373.
[43] [1938] A.C. 708

[40] [1949] A.C. 110.
[41] [1899] A.C. 626.
[42] [1976] 2 R.C.S. 373.
[43] [1938] A.C. 708.

subject over which the Dominion has exclusive legislative powers does not give the power to regulate for legitimate Provincial purposes particular trades or businesses so far as the trade or business is confined to the Province: . . .

In my view federal intrusion into local trade is just as unconstitutional when done by buying and selling, as when done through any other method. Viscount Simon's and Lord Halsbury's observations are just as applicable to federal as to provincial powers. Of course, this does not preclude operations by federal agencies acting for proper federal purposes. It does not appear to me that my disagreement on this point in any way affects the conclusion on the question namely that the Act is not invalid.

Questions 4, 5, 6 ask only whether various federal executive orders are *ultra vires* the enabling legislation. I agree to answer in the negative.

Question 7 asks whether some sections of *The Farm Products Marketing Act* of Ontario are *ultra vires*. I agree that a Legislature may delegate powers to an agency as much as it sees fit and that there is no reason to read this Act as going beyond its professed intent. The answer must therefore be "No".

Questions 8 and 9 concern the validity of the egg producers quota regulations. In my view, the control of production, whether agricultural or industrial, is *prima facie* a local matter, a matter of provincial jurisdiction. Egg farms, if I may use this expression to designate the kind of factories in which feed is converted into eggs and fowl, are local undertakings subject to provincial jurisdiction under section 92(10) *B.N.A. Act*, unless they are considered as within the scope of "agriculture" in which case, by virtue of s. 95, the jurisdiction is provincial subject to the overriding authority of Parliament. In my view the *Carnation* case[44] is conclusive in favour of provincial jurisdiction over undertakings where primary agricultural products are transformed into other food products. In that case, the major portion of the production was

[44] [1968] S.C.R. 238

des échanges et du commerce», parmi les catégories de sujets sur lesquelles le Dominion a juridiction exclusive, ne donne pas à ce dernier le pouvoir de réglementer tel ou tel commerce pour des fins provinciales légitimes si ce commerce ne s'exerce que dans la province. . . .

A mon avis, l'intrusion fédérale dans le commerce local est tout aussi inconstitutionnelle lorsqu'elle se fait par des achats et des ventes que lorsqu'elle se fait d'une autre manière. Les remarques du vicomte Simon et de lord Halsbury s'appliquent autant aux pouvoirs fédéraux qu'à ceux des provinces. Néanmoins, il est bien évident que rien n'empêche les organismes fédéraux de faire pareilles opérations à des fins fédérales légitimes. A mon avis, ma divergence d'opinion sur ce point ne modifie en rien la réponse à la question, savoir que la Loi n'est pas invalide.

Aux questions 4, 5 et 6, on demande seulement si les divers décrets fédéraux sont *ultra vires* de la loi habilitante. Je souscris à la réponse négative.

A la question 7, on demande si certaines dispositions de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario sont *ultra vires*. Je souscris à l'opinion que la Législature peut à sa discrétion déléguer des pouvoirs à un organisme quelconque et que rien ne nous justifie de donner à cette loi une interprétation qui aille au-delà de son intention déclarée. En conséquence, la réponse doit être négative.

Les questions 8 et 9 portent sur la validité des règlements de contingentement des producteurs d'œufs. A mon avis, le contrôle de la production, agricole ou industrielle, constitue de prime abord une question locale, de compétence provinciale. Les exploitation avicoles, si je puis utiliser cette expression pour désigner ce genre d'usine où des aliments sont transformés en volailles et en œufs, constituent des entreprises locales assujetties à la compétence provinciale en vertu de l'art. 92(10) de l'*A.A.N.B.*, à moins que l'on ne considère qu'il s'agit de l'«agriculture» qui, en vertu de l'art. 95, relève également de la compétence provinciale, mais sous réserve du pouvoir prépondérant du Parlement. A mon avis, l'arrêt *Carnation*[44] est décisif en faveur de la compétence provinciale sur les entreprises qui transforment des produits agri-

[44] [1968] R.C.S. 238.

shipped outside the province ([1968] S.C.R. 238, at p. 242). In view of the reasons given, the conclusion could not be different even if the whole production had been going into extraprovincial trade.

In *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*[45], it was decided that, for constitutional jurisdiction purposes, trade in grain was to be considered as distinct from production. Mignault J. said (at p. 457): "I have not overlooked the appellant's contention that the statute can be supported under s. 95 of the *British North America Act* as being legislation concerning agriculture. It suffices to answer that the subject matter of the Act is not agriculture but a product of agriculture considered as an article of trade". Duff J. as he then was, said with respect to legislative authority over a trade: "that is not a principle the application of which can be ruled by percentages". It was therefore decided that Parliament could not assume legislative authority over grain elevators by setting up a licensing system. It was, however, pointed out that Parliament could subject grain elevators to its authority by a declaration under s. 92(10)(*c*). Parliament acted on the suggestion and thereby acquired complete control of the grain trade as is related in *Jorgenson v. Attorney General of Canada*[46]. In the absence of a similar declaration applicable to a quarry supplying rock for ballast on an interprovincial railway, this quarry was held not to form part of the railway (*C.N.R. v. Nor-Min Supplies*[47]). The Chief Justice said (at p. 333):

. . . The mere economic tie-up between the C.N.R.'s quarry and the use of the crushed rock for railway line ballast does not make the quarry a part of the transportation enterprise in the same sense as railway sheds or switching stations are part of that enterprise. The exclu-

[45] [1925] S.C.R. 434.
[46] [1971] S.C.R. 725.
[47] [1977] 1 S.C.R. 322.

coles primaires en divers autres produits alimentaires. Dans ce cas-là, la majeure partie de la production était expédiée hors de la province ([1968] R.C.S. 238, à la p. 242). Vu les motifs donnés, il est clair que l'on n'aurait pas conclu autrement, même si c'est toute la production qui avait été expédiée hors de la province.

Dans l'arrêt *Le Roi c. Eastern Terminal Elevator Co.*[45], on a décidé qu'aux fins de la compétence constitutionnelle, il faut faire une distinction entre le commerce du grain et sa production. Le juge Mignault a déclaré (à la p. 457): [TRADUCTION] «J'ai examiné la prétention de l'appelant selon laquelle la Loi peut être fondée sur l'article 95 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, à titre de législation relative à l'agriculture. Il suffit de répondre que la Loi ne vise pas l'agriculture mais un produit de l'agriculture considéré comme un article de commerce». Le juge Duff, alors juge puîné, a déclaré, au sujet de la compétence législative en matière de commerce: [TRADUCTION] «il ne s'agit pas d'un principe dont l'application peut être déterminée par des pourcentages». On a donc décidé que le Parlement ne pouvait pas s'attribuer la compétence législative sur les élévateurs à grain en établissant un système de permis. On a par ailleurs souligné que le Parlement pouvait assujettir les élévateurs à grain à son autorité en faisant une déclaration en vertu de l'al. 92(10)*c*). Le Parlement a suivi cette suggestion et a ainsi acquis pleine autorité sur le commerce du grain, comme en fait état l'arrêt *Jorgenson c. Le procureur général du Canada*[46]. Dans le cas d'une carrière servant à fournir du ballast pour une ligne de chemin de fer interprovincial, on a statué qu'en l'absence d'une telle déclaration, la carrière ne faisait pas partie du chemin de fer (*Le C.N. c. Nor-Min Supplies*[47]). Le Juge en chef a déclaré (à la p. 333):

. . . Le simple lien économique entre la carrière du C.N. et l'utilisation de la pierre concassée pour le ballast de la ligne de chemin de fer ne font pas de la carrière un élément de l'entreprise de transport au sens où les hangars de chemin de fer ou les gares de triage en font

[45] [1925] R.C.S. 434.
[46] [1971] R.C.S. 725.
[47] [1977] 1 R.C.S. 322.

sive devotion of the output of the quarry to railway uses feeds the convenience of the C.N.R., as would any other economic relationship for supply of fuel or materials or rolling stock, but this does not make the fuel refineries or depots or the factories which produce the materials or the rolling stock parts of the transportation system.

partie. Le fait que la production de la carrière soit destinée exclusivement au chemin de fer convient au C.N., comme le ferait n'importe quelle autre relation économique pour l'approvisionnement en carburant, en équipement ou en matériel roulant, mais ceci ne fait pas entrer les raffineries de pétrole, les entrepôts ou les usines qui fabriquent l'équipement ou le matériel roulant dans le réseau de transport.

In my view a similar reasoning must be made with respect to egg farms. No operator can claim exemption from provincial control by electing to devote his entire output to extraprovincial trade. I can find no basis for the view that there must be a division of authority at the stage of production between what will be going into intraprovincial and what will be going into extraprovincial trade. As I read it, the *Eastern Terminal Elevator* case[48] stands squarely against such a contention. Eggs are a commodity like grain and they are treated in trade as fungible things. As a rule the person who is obliged to deliver grain of a given grade is not obliged to deliver any identified grain. (See *Canada Grain Act*, R.S.C. 1970, c. G-16, ss. 111, 115.) He satisfies his obligation by delivering the required quantity of proper grade. One of the purposes of the grading is precisely that goods of the same grade may be considered interchangeable. This holds true for eggs as for grain. The consequence is that any workable control scheme has to be effective with respect to all eggs irrespective of intended disposition. In *Reference re The Farm Products Marketing Act of Ontario*[49], Rand J. said at p. 214: "... trade regulation by a Province or the Dominion, acting alone, related to local or external trade respectively, before the segregation of products or manufactures of each class is reached, is impracticable, with the only effective means open, apart from conditional regulation, being that of co-operative action; ..."

A mon avis, il faut faire un raisonnement semblable à l'égard des exploitations avicoles. Aucun exploitant ne peut prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute sa production au commerce extra-provincial. Je ne vois aucun fondement à l'opinion selon laquelle une répartition des pouvoirs de réglementation se ferait au stade de la production, entre ce qui est destiné au commerce intra-provincial et ce qui est destiné au commerce extra-provincial. L'arrêt *Eastern Terminal Elevator*[48] me paraît aller carrément à l'encontre de cette prétention. Les œufs sont des denrées, tout comme le grain, et ils sont traités dans le commerce comme choses fongibles. Normalement, la personne qui s'est engagée à livrer du grain d'une classe spécifiée n'est pas tenue de livrer un lot de grain identifié. (Voir la *Loi sur les grains du Canada*, S.R.C. 1970, chap. G-16, art. 111 et 115.) Elle exécute son obligation en livrant la quantité requise de grain de la classe voulue. Un des buts recherchés par le classement est justement de pouvoir considérer les marchandises de la même classe comme interchangeables. C'est aussi vrai pour les œufs que pour le grain. En conséquence, toute réglementation efficace doit s'appliquer à tous les œufs quelle qu'en soit la destination. Dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*[49], le juge Rand a déclaré à la p. 214: [TRADUCTION] «... la réglementation du commerce local ou du commerce extra-provincial par une province ou par le Dominion respectivement et séparément, avant que la séparation des produits de chaque catégorie soit effectuée, est irréalisable. Le seul moyen efficace, sauf la réglementation conditionnelle, c'est la coopération; ...».

We are not called upon to decide in the present case whether the federal Parliament could assume

Il ne s'agit pas en l'espèce de déterminer si le Parlement fédéral peut légiférer à l'égard d'entre-

[48] [1925] S.C.R. 434.
[49] [1957] S.C.R. 198.

[48] [1925] R.C.S. 434.
[49] [1957] R.C.S. 198.

control over egg farms devoted exclusively to the production of eggs for extraprovincial trade. Under the present circumstances such farms are, like any other farms, local undertakings subject to provincial authority, irrespective of the destination of their output. I can see no reason why such legislative authority would not extend to the control of production as to quantity just as it extends undoubtedly to the price to be paid for raw materials.

This does not mean that such power is unlimited, a province cannot control extraprovincial trade, as was held in the *Manitoba Egg Reference*[50] and in the *Burns Foods* case[51]. However, "Marketing" does not include production and, therefore, provincial control of production is *prima facie* valid. In the instant case, the provincial regulation is not aimed at controlling the extraprovincial trade. In so far as it affects this trade, it is only complementary to the regulations established under federal authority. In my view this is perfectly legitimate, otherwise it would mean that our Constitution makes it impossible by federal-provincial cooperative action to arrive at any practical scheme for the orderly and efficient production and marketing of a commodity which all governments concerned agree requires regulation in both intraprovincial and extraprovincial trade. As early as 1912, it was asserted by the Privy Council that "whatever belongs to self-government in Canada belongs either to the Dominion or to the provinces". (*References Case*[52], at p. 583). I do not overlook the admonition in the *Natural Products Marketing Act* case[53], at p. 389, that the legislation has to be carefully framed but, when after 40 years a sincere cooperative effort has been accomplished, it would really be unfortunate if this was all brought to nought. While I adhere to the view that provinces may not make use of their control over local undertakings to affect extraprovincial marketing, this does not, in my view, prevent the use of

[50] [1971] S.C.R. 689.
[51] [1975] 1 S.C.R. 494.
[52] [1912] A.C. 571.
[53] [1937] A.C. 377.

prises avicoles consacrées exclusivement à la production d'œufs destinés au commerce extra-provincial. Dans les circonstances actuelles, ces exploitations sont, comme toutes les autres fermes, des entreprises locales assujetties au pouvoir provincial, quelle que soit la destination de leur production. Je ne vois pas pourquoi ce pouvoir législatif ne pourrait pas s'étendre à la réglementation de la production sous le rapport de la quantité, tout comme il s'étend indubitablement au prix à payer pour les matières premières.

Cela ne veut pas dire qu'il s'agit d'un pouvoir illimité car, comme on l'a déclaré dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba*[50] et l'arrêt *Burns Foods*[51], une province ne peut réglementer le commerce extra-provincial. Mais la commercialisation ne comprend pas la production et, en conséquence, la réglementation provinciale de la production est de prime abord valide. En l'espèce, la réglementation provinciale ne vise pas le commerce extra-provincial. Dans la mesure où elle l'atteint, elle vient compléter la réglementation établie sous l'autorité fédérale. A mon avis, cela est parfaitement légitime. Le contraire signifierait que notre Constitution empêche toute entente fédérale-provinciale de coopération en vue d'établir un régime pratique de production et de commercialisation ordonnées et efficaces d'une denrée dont le commerce tant intra-provincial qu'extra-provincial a besoin d'être réglementé, comme en conviennent tous les gouvernements en cause. Dès 1912, le Conseil privé affirmait que [TRADUCTION] «au Canada, tous les pouvoirs de gouvernement interne appartiennent soit au Dominion soit aux provinces». (L'affaire des *renvois*[52], à la p. 583). Je n'oublie pas l'avertissement donné dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*[53], à la p. 389, selon lequel la Loi doit être soigneusement rédigée mais, quand quarante ans plus tard, survient un effort sincère de collaboration, il serait vraiment malheureux de l'anéantir. Je souscris à l'opinion que les provinces ne peuvent se servir de leur pouvoir sur les entreprises locales pour rejoindre la commercialisation extra-provinciale, mais

[50] [1971] R.C.S. 689.
[51] [1975] 1 R.C.S. 494.
[52] [1912] A.C. 571.
[53] [1937] A.C. 377.

provincial control to complement federal regulation of extraprovincial trade.

In so far as the producer quotas are to be viewed as marketing quotas rather than as production quotas, it seems to me that their validity is established by the principle of the *Willis case*[24]. Those quotas are fixed by the provincial board so the total will equal what the plan, established under the federal Act, provides for Ontario in respect of extraprovincial trade in addition to what comes under intraprovincial trade. The Board is properly empowered by provincial authority to regulate the intraprovincial trade and it has delegated authority from the federal in respect of the extraprovincial trade. I fail to see what objection there can be to overall quotas established by a board thus vested with dual authority, unless it is said that our constitution precludes any businesslike marketing of products in both local and extraprovincial trade except under a federal assumption of power, something which I think, is directly contrary to the basic principle of the *B.N.A. Act*.

In the result I would answer questions 8 and 9 in the negative, as the Court of Appeal unanimously did.

Question 10 deals with ancillary regulations complementing the basic quota orders. I agree that it is to be answered in the negative.

*Judgment accordingly.*

*Solicitors for Ontario Egg Producers and other interested parties: Turkstra, Dore & Dolecki, Hamilton.*

*Solicitors for interested Egg Producers: Faskin & Calvin, Toronto.*

*Solicitors for the Attorney General for Quebec: Beaupré, Trudeau, Sylvestre, Taillefer & Léger, Montreal.*

[24] [1952] 2 S.C.R. 392

cela n'empêche pas, à mon avis, l'utilisation du pouvoir provincial pour compléter la réglementation fédérale relative au commerce extra-provincial.

Dans la mesure où l'on doit considérer les contingents imposés aux producteurs comme des contingents de commercialisation plutôt que des contingents de production, j'estime leur validité établie par le principe énoncé dans l'arrêt *Willis*[24]. Ces contingents sont fixés par l'office provincial de manière à correspondre au total à ce que le plan établi en vertu de la loi fédérale prévoit pour l'Ontario relativement au commerce extra-provincial, ajouté à ce qui relève du commerce intra-provincial. La province a habilité l'office à réglementer le commerce intra-provincial et le fédéral lui a délégué sa compétence relative au commerce extra-provincial. Je ne vois pas quelle objection on peut élever à l'encontre de contingents globaux fixés par un office investi du double pouvoir, à moins de prétendre que notre Constitution fait obstacle à toute saine réglementation de la commercialisation de produits sur le marché local et extra-provincial sauf si l'autorité fédérale s'arroge ce pouvoir, ce qui est, à mon avis, tout à fait contraire au principe fondamentale de l'*A.A.N.B.*

En conséquence, à l'instar de l'opinion unanime de la Cour d'appel, je réponds «non» aux questions 8 et 9.

La question 10 porte sur des règlements accessoires, qui complètent les ordonnances initiales prescrivant des contingents. Je suis d'accord pour répondre par la négative.

*Jugement en conséquence.*

*Procureurs des producteurs d'œufs de l'Ontario et des autres parties intéressées: Turkstra, Dore & Dolecki, Hamilton.*

*Procureurs des producteurs d'œufs intéressés: Faskin & Calvin, Toronto.*

*Procureurs du procureur général du Québec: Beaupré, Trudeau, Sylvestre, Taillefer & Léger, Montréal.*

[24] [1952] 2 R.C.S. 392

*Solicitors for l'Association des producteurs d'œufs québécois: Paradis, Paradis & Associés, Bedford, Quebec.*

*opposing the legislation.*

*Solicitor for the Attorney General of Ontario and Ontario Farm Products Marketing Board: Ministry of the Attorney General, Toronto.*

*Solicitor for the Attorney General of Canada and the National Farm Products Marketing Board. R. Tassé, Ottawa.*

*Solicitors for the Canadian Egg Marketing Agency: Herridge, Tolmie, Ottawa.*

*Solicitor for the Ontario Egg Producers Marketing Board: J. J. Robinette, Toronto.*

*Solicitors for la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec: Allaire, L'Heureux, Valiquette & Blain, Montreal.*

*Solicitor for the Attorney General of Nova Scotia: Department of the Attorney General, Halifax.*

*Solicitor for the Attorney General of Manitoba: Department of the Attorney General, Winnipeg.*

*Solicitor for the Attorney General of Alberta: Department of the Attorney General, Edmonton.*

*supporting the legislation.*

*Procureurs de l'Association des producteurs d'œufs québécois: Paradis, Paradis & Associés, Bedford, Québec.*

*contestant la validité de la législation.*

*Procureur du procureur général de l'Ontario et l'Ontario Farm Products Marketing Board: Ministry of the Attorney General, Toronto.*

*Procureur du procureur général du Canada and the National Farm Products Marketing Board: R. Tassé, Ottawa.*

*Procureurs de l'Office canadien de commercialisation des œufs: Herridge, Tolmie, Ottawa.*

*Procureur de l'Ontario Egg Producers Marketing Board: J. J. Robinette, Toronto.*

*Procureurs de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec: Allaire, L'Heureux, Valiquette & Blain, Montréal.*

*Procureur du procureur général de la Nouvelle-Écosse: Department of the Attorney General, Halifax.*

*Procureur du procureur général du Manitoba: Department of the Attorney General, Winnipeg.*

*Procureur du procureur général de l'Alberta: Department of the Attorney General, Edmonton.*

*soutenant la validité de la législation.*

# Onglet 71

[PRIVY COUNCIL.]

J. C.* 1924 Jan. 24.

ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO APPELLANT;

AND

RECIPROCAL INSURERS AND OTHERS . RESPONDENTS.

ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA . INTERVENER.

[AND CONNECTED APPEALS.]

*Canada—Legislative Authority—Insurance—Criminal Law—Reciprocal Insurance Act*, 1922 (12 & 13 *Geo.* 5, *Ont.*, *c.* 62)—*Criminal Code* (*R.S. Can.*, 1906), *s.* 508*c*—*Insurance Act* (7 & 8 *Geo.* 5, *c.* 29, *Dom.*), *ss.* 11, 12—*British North America Act*, 1867 (30 & 31 *Vict. c.* 3), *ss.* 91, 92.

The Parliament of Canada cannot, by purporting to create penal sections under s. 91, head 27, of the British North America Act, 1867, appropriate to itself exclusively a field of jurisdiction in which, apart from that procedure, it could exert no legal authority; if, when examined as a whole, legislation in form criminal is found, in aspects and for purposes exclusively within the Provincial sphere, to deal with matters committed to the Provinces, it cannot be upheld as valid.

The Reciprocal Insurance Act, 1922, of Ontario authorized any person to exchange, through the medium of an attorney, with persons, whether in Ontario or elsewhere, reciprocal contracts of insurance, subject to provisions as to licences and other conditions; and it was provided that actions in respect of such contracts might be maintained in the Courts of the Province. A Dominion Act of 1917 inserted in the Criminal Code (R.S. Can. 1906, c. 146), s. 508c, by which it was made an indictable offence for any person to solicit or accept any insurance risk except on behalf of a company or association licensed under the Insurance Act, 1917, of Canada.

In answer to questions referred by the Lieutenant-Governor of Ontario to the Appellate Division:—

*Held*, (1.) that the Act of 1922 was intra vires the Province, since (*a*) its provisions were capable of receiving a meaning according to which, whether enabling or prohibitive, they applied only to persons and acts within the territorial jurisdiction of the Province, and (*b*), although it might incidentally affect aliens and Dominion companies, it did not deal with them as such, but was an Act dealing with contracts of insurance.

(2.) That the making and carrying out of contracts licensed pursuant to the Act were not rendered illegal, or otherwise affected, by s. 508c of the Criminal Code; that section was invalid, since, in substance

* *Present:* VISCOUNT HALDANE, LORD BUCKMASTER, LORD SHAW, LORD SUMNER, and MR. JUSTICE DUFF.

though not in form, it was in regulation of contracts of insurance, subjects not within the legislative competence of the Dominion.

(3.) That the answers under (1.) and (2.) would be the same if any of the persons subscribing to a reciprocal insurance contract was (*a*) a British subject not resident in Canada immigrating into Canada, or (*b*) an alien. In so answering this question no opinion was expressed as to the competence of the Dominion Legislature to enact ss. 11 and 12, sub-s. 1, of the Insurance Act, 1917, whereby restrictions were placed upon aliens and British companies in the matter of carrying on insurance business in Canada; but s. 12, sub-s. 2, was held to be invalid in relation to the subject of immigration.

*Attorney-General for Alberta* v. *Attorney-General for Canada* [1916] 1 A.C. 588 and *In re Board of Commerce Act* [1922] 1 A.C. 191 followed.

Judgment of the Appellate Division varied.

CONSOLIDATED APPEAL (No. 40 of 1923) by special leave from a judgment (1) of the Supreme Court of Ontario, Appellate Division (December 29, 1922), upon a reference by the Lieutenant-Governor of Ontario, pursuant to c. 85 of R.S. Ont. 1914, and upon cases reserved for the opinion of that Court by a police magistrate.

The main appeal was from the judgment of the Appellate Division in answer to three questions referred as above stated, relative to the validity of the Reciprocal Insurance Act, 1922 (12 & 13 Geo. 5, Ont.), and whether the making and carrying out of reciprocal insurance contracts licensed under that Act were rendered illegal by s. 508c added to the Criminal Code of Canada by 7 & 8 Geo. 5, c. 29 (Dom.). The questions are set out in full at the beginning of the judgment of the Judicial Committee.

The appellants in the two connected appeals, Craigon and Otte, were each convicted by a police magistrate of the City of Toronto, Ontario, with indictable offences under s. 508c of the Criminal Code—namely, soliciting insurance risks, and carrying on the business of insurance, on behalf of persons acting under a reciprocal insurance agreement without being licensed as required by the section. Craigon was a British subject and Otte an alien, both being resident in Toronto. The police magistrate stated cases for the opinion of the Court under s. 1014 of the Criminal Code of Canada, reserving in

(1) 53 Ont. L. R. 195.

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

each case the following question: "Are s. 508c of the Criminal Code and ss. 4 and 11 of the Insurance Act, 1917, or any of them, in so far as they purport to render illegal the acts complained of in the above charge intra vires of the Parliament of Canada?"

The provisions of the material enactments appear from the judgment of the Judicial Committee.

The reference and the cases stated were heard together by the Appellate Division, consisting of the Chief Justice of Ontario with Maclaren, Magee, Masten and Ferguson JJ. Judgments were delivered on December 29, 1922, and are reported at 53 Ont. L. R. 195.

On the first question the Chief Justice, Maclaren J., and Magee J., were of opinion that the Act of 1922 was valid save so far as it purported to authorize the making of contracts outside Ontario, or to insure property outside Ontario, and save so far as it authorized aliens to make such contracts. Masten and Ferguson JJ. answered the question in the negative.

The second question was answered by the Chief Justice and Maclaren J. in the affirmative so far as it related to companies and persons prohibited by ss. 11 and 12 of the Insurance Act, 1917, of Canada. Masten and Ferguson JJ. answered it in the affirmative without qualification.

All the judges considered that an answer to the third question was not necessary in view of their answers to the other two questions.

The question submitted by the cases stated was answered by all the learned judges in the affirmative.

1923. July 17, 19, 20. *Hon. Geoffrey Lawrence* and *Evan Gray* for the appellant, the Attorney-General for Ontario.

*F. W. Wegenast* and *T. Moss* for the respondent Reciprocal Insurers, and for Craigon and Otte, appellants in the connected appeals.

*A. W. Anglin K.C.* for the Canadian Underwriters' Association, respondents.

*Newcombe K.C.* for the Attorney-General for Canada,

intervener, and for the Crown, respondent in the connected appeals.

[Reference was made to the provisions of the Reciprocal Insurance Act, 1922 (12 & 13 Geo. 5, c. 62, Ont.) generally, to the Insurance Act, 1917 (7 & 8 Geo. 5, c. 29), ss. 4, 11, 12, and other sections, and to *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta* (1); *Attorney-General for Ontario* v. *Attorney-General for Canada* (2); *In re Board of Commerce Act* (3); *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* (4); *Union Colliery Co.* v. *Bryden* (5); and *Cunningham* v. *Tomey Homma.* (6)

Jan. 25. The judgment of their Lordships was delivered by

MR. JUSTICE DUFF. Availing himself of the provisions of the Provincial statute, c. 85 of R.S. Ont., 1914, the Lieutenant-Governor of Ontario on May 10, 1922, referred to the Appellate Division of the Supreme Court of Ontario three separate questions in the following terms :—

" Question One.—Is it within the legislative competence of the Legislature of the Province of Ontario to regulate or license the making of reciprocal contracts by such legislation as that embodied in the Reciprocal Insurance Act, 1922 ?

" Question Two.—Would the making or carrying out of reciprocal insurance contracts licensed pursuant to the Reciprocal Insurance Act, 1922, be rendered illegal or otherwise affected by the provisions of ss. 508C and 508D of the Criminal Code as enacted by c. 26 of the Statutes of Canada 7 & 8 Geo. 5, in the absence of a licence from the Minister of Finance issued pursuant to s. 4 of the Insurance Act of Canada 7 & 8 Geo. 5, c. 29 ?

" Question Three.—Would the answers to questions one or two be affected, and if so how, if one or more of the persons subscribing to such reciprocal insurance contracts is : (A) A British subject not resident in Canada immigrating into Canada ? (B) An alien ? "

The two Dominion statutes mentioned in the second of these

(1) [1916] 1 A. C. 588.
(2) [1916] 1 A. C. 598.
(3) [1922] 1 A. C. 191, 198.
(4) [1915] A. C. 330, 339, 340.
(5) [1899] A. C. 580.
(6) [1903] A. C. 151.

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

queries were passed on the same day, September 20, 1917 (7 & 8 Geo. 5, c. 29), one entitled the Insurance Act, 1917, and the other (7 & 8 Geo. 5, c. 26), entitled an Act to Amend the Criminal Code respecting insurance. The question whether the first section of the last-mentioned of them, a section professing to bring into force an amendment of the Criminal Code designated as s. 508c, was competently enacted, is the most important question with which their Lordships are concerned on this appeal, and it will be convenient to discuss that question first. It was answered in the affirmative by the Appellate Division.

These two statutes, which are complementary parts of a single legislative plan, are admittedly an attempt to produce by a different legislative procedure the results aimed at by the authors of the Insurance Act of 1910, which in *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta* (1) was pronounced ultra vires of the Dominion Parliament.

The Insurance Act of 1917 empowers the Minister of Finance to grant licences to companies, authorizing them to carry on in Canada the business of insurance, except marine insurance, subject to the provisions of the statute and to the terms of the licence. Any company, other than a company already incorporated under the authority of the Dominion Parliament, when licensed under the statute, becomes, and is deemed to be, a company incorporated under the laws of Canada. The Minister is also authorized to grant licences to associations of individuals formed upon the plan known as Lloyd's and to associations formed for the purpose of exchanging reciprocal contracts of indemnity upon the plan known as inter-insurance; and in such cases all the provisions and requirements of the statute regulating the business of licensed companies are deemed, so far as applicable, to be terms and conditions of the licence. No provision is made by the statute for licensing individuals or for licensing fi ms or unincorporated associations other than those falling within the two classes just mentioned.

The enactments of the statute include provisions touching

(1) [1916] 1 A. C. 588.

the requirements with which applicants for licences must comply, the terms of licences, the conditions of their cancellation and suspension, and a comprehensive system of regulations controlling licensees in relation to the form and terms of contracts of insurance and the business of insurance generally, including (inter alia) regulations governing the salaries, allowances and commissions of directors and agents, and the investment of the funds of such companies; to all of which provisions, in so far as applicable, unincorporated associations of the two classes above mentioned, that have received licences, are subject.

In the Insurance Act itself there is no enactment of general application requiring persons carrying on the business of insurance to become licensed under it. Provisions of limited application upon the subject are found in ss. 11 and 12. By s. 11 it is declared to be unlawful for any Dominion company or for any alien, whether a natural person or foreign company, to solicit or accept any risk, to issue or deliver any receipt or policy of insurance, to carry on any business of insurance or to do any of a number of other acts therein enumerated in relation to any such business unless licensed under the Act; and by s. 12 it is declared to be unlawful for any British company or for any British subject not resident in Canada to immigrate into Canada for the purpose of opening or establishing any office or agency for the transaction of any business of or relating to insurance, or doing any of the acts declared to be unlawful by s. 11. Penalties are imposed, for example by ss. 84 and 187, in respect of infringements of the Act.

Broadly speaking, therefore, under the Insurance Act any company, whether British, foreign or Canadian, incorporated for the purpose of carrying on the business of insurance, and any unincorporated association falling within either of the two classes mentioned, may become licensed upon observing the requirements of the Act, and as licensees such company thereupon becomes subject to the provisions of the Act, which, as regards such licensees, receive obligatory force by virtue of the penal clauses already referred to and of the

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

liability of licences to cancellation for non-observance of statutory requirements. But the provisions of the statute contain nothing making it compulsory for any private individual or any unincorporated firm or association to become licensed as a condition of lawfully carrying on or transacting any business of insurance.

It is obvious that, in the absence of some such compulsory enactment, directed against such individuals and unincorporated bodies, the scheme of regulation embodied in the Insurance Act could only be incompletely effectual, and accordingly the authors of the legislation resorted to the expedient of bringing the necessary prohibitions and penalties into force in the form of an amendment to the Criminal Code. That amendment, which is designated as s. 508c of the Criminal Code, is in the following words:

"(1.) Everyone shall be guilty of an indictable offence who, within Canada, except on behalf or as agent for a company thereunto duly licensed by the Minister of Finance or on behalf of or as agent for or as a member of an association of individuals formed upon the plan known as Lloyd's or of an association of persons formed for the purpose of inter-insurance and so licensed solicits or accepts any insurance risk, or issues or delivers any interim receipt or policy of insurance, or grants in consideration of any premium or payment any annuity on a life or lives, or collects or receives any premium for insurance, or carries on any business of insurance or inspects any risk, or adjusts any loss, or prosecutes or maintains any suit, action or proceeding, or files any claim in insolvency relating to such business, or receives directly or indirectly any remuneration for doing any of the aforesaid acts.

(2.) Anyone convicted of any such offence shall for a first offence be liable to a penalty of not more than fifty dollars or less than twenty dollars, and in default of payment, to imprisonment with or without hard labour for a term of not more than three months or less than one month, and for a second or any subsequent offence to a penalty of not more than one hundred dollars or less than fifty dollars, and, in

addition thereto to imprisonment with hard labour for a period of not more than six months or less than three months.

(3.) All information or complaints for any of the aforesaid offences shall be laid or made within one year after the commission of the offence.

(4.) One-half of any pecuniary penalty mentioned in this section shall, when recovered, belong to His Majesty, and the other half thereof to the informer.

Provided that nothing in this section contained shall be deemed to prohibit or affect or to impose any penalty for doing any of the acts in this section described : (A) By or on behalf of a company incorporated under the laws of any Province of Canada for the purpose of carrying on the business of insurance. (B) By or on behalf of any society or association of persons thereunto specially authorized by the Minister of Finance or the Treasury Board. (C) In respect of any policy or risk of life insurance issued or undertaken on or before the thirtieth day of March, one thousand eight hundred and seventy-eight, by or on behalf of any company which has not since the last-mentioned date received a licence from the Minister of Finance. (D) In respect of any policy of life insurance issued by an unlicensed company to a person not resident in Canada at the time of the issue of such policy. (E) In respect of the insurance of property situated in Canada with any British or foreign unlicensed insurance company or underwriters, or with persons who reciprocally insure for protection and not for profit, or the inspection of the property so insured, or the adjustment of any loss incurred in respect thereof if the insurance is effected outside of Canada without any solicitations whatsoever directly or indirectly on the part of the company, underwriters or persons by which or by whom the insurance is made. (F) Solely in respect of marine or inland marine insurance. (G) In respect of any contract entered into or any certificate of membership or policy of insurance issued, before the twentieth day of July, one thousand eight hundred and eighty-five by any assessment life insurance company."

It will be observed that by force of para. (A) of the proviso,

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

Provincial incorporated companies are under no disability. Prohibited acts, though criminal offences when done by an individual on behalf of himself or of an unlicensed unincorporated association or on behalf of an unlicensed company other than a Provincial company, are treated as innocent when done on behalf of a Provincial company, or (in virtue of para. (B)) when done on behalf of a society or association under the special authority of the Minister of Finance or of the Treasury Board. Such acts, by force of para. (F), are likewise innocent when done solely in respect of marine insurance. Subject to these exceptions (the remaining paragraphs of the proviso are of no relevancy) the effect of the enactment, briefly summarized, is that anybody who does, in Canada, any of the acts enumerated, is guilty of an indictable offence unless he is acting on behalf of a company licensed under the Insurance Act or on behalf of or as a member of an association so licensed; and the necessary consequence is that, subject, of course, to the same exceptions, if the enactment be legally operative, contracts of insurance, if lawfully effected, and any business of insurance, if lawfully transacted, are brought, after the passing of the Act, under the dominion of the system of regulations governing licensees under the Insurance Act; and to that extent withdrawn from Provincial control.

In *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta* (1), it was decided by this Board that it was not competent to the Dominion to regulate generally the business of insurance in such a way as to interfere with the exercise of civil rights in the Provinces.

The provisions relating to licences in the Insurance Act of 1910, which by this judgment was declared to be ultra vires, and the regulations governing licences under the Act and applicable to contracts and to the business of insurance, did not, in any respect presently material, substantially differ from those now found in the legislation of 1917; but the provisions of the statute of 1910 derived their coercive force from penalties created by the Insurance Act itself.

The distinction between the legislation of 1910 and that of

(1) [1916] 1 A. C. 588.

1917, upon which the major contention of the Dominion is founded, consists in the fact that s. 508c is enacted in the form of an amendment to the statutory criminal law, and purports only to create offences which are declared to be indictable, and to ordain penalties for such offences. The question now to be decided is whether, in the frame in which this legislation of 1917 is cast, that part of it which is so enacted can receive effect as a lawful exercise of the legislative authority of the Parliament of Canada in relation to the criminal law. It has been formally laid down in judgments of this Board, that in such an inquiry the Courts must ascertain the "true nature and character" of the enactment: *Citizens' Insurance Co.* v. *Parsons* (1); its "pith and substance": *Union Colliery Co.* v. *Bryden* (2); and it is the result of this investigation, not the form alone, which the statute may have assumed under the hand of the draughtsman, that will determine within which of the categories of subject matters mentioned in ss. 91 and 92 the legislation falls; and for this purpose the legislation must be "scrutinised in its entirety": *Great West Saddlery Co.* v. *The King.* (3) Of course, where there is an absolute jurisdiction vested in a Legislature, the laws promulgated by it must take effect according to the proper construction of the language in which they are expressed. But where the law-making authority is of a limited or qualified character, obviously it may be necessary to examine with some strictness the substance of the legislation for the purpose of determining what it is that the Legislature is really doing. Upon this principle the Board proceeded in 1878, in *Attorney-General for Quebec* v. *Queen Insurance Co.* (4), where a statute of Quebec (39 Vict. c. 7), which took the form of a licensing Act, enacted under the authority of s. 92, head 9, of the British North America Act, was held to be in its true character a Stamp Act and an attempt to impose a tax which was an indirect tax, in contravention of the limitation to which the Provincial powers of taxation are subject under the second

(1) (1881) 7 App. Cas. 96.
(2) [1899] A. C. 580.
(3) [1921] 2 A. C. 91, 117.
(4) (1878) 3 App. Cas. 1090.

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

head of that section. The principle is recognized in *Russell* v. *The Queen* (1), and in *Citizens' Insurance Co.* v. *Parsons* (2), and in 1899, conformably to this doctrine, it was held, in the well-known case of *Union Colliery Co.* v. *Bryden* (3), that a statutory regulation, professedly passed for governing the working of coal mines, which admittedly "might be regarded as establishing a regulation applicable" to the working of such mines, and which, "if that were an exclusive description of the substance of it," was "within the competency of the Provincial Legislature by virtue either of s. 92, No. 10, or s. 92, No. 13," must be classed, its "true character," its "pith and substance" being ascertained, as legislation in relation to the subject of "aliens and naturalisation," a subject exclusively within the Dominion sphere of action. The general doctrine was later applied in *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* (4), and again in *Great West Saddlery Co.* v. *The King*. (5)

A judgment of the Supreme Court of the United States delivered in 1918 in *Hammer* v. *Dagenhat* (6) illustrates the operation of the principle. By the Constitution of the United States the regulation of commerce between the States is committed to Congress, and this authority, it was decided in a series of decisions of the Supreme Court, includes the power to prohibit the transmission, through the channels of inter-State commerce, of any particular class of articles of commerce. The statute of Congress, which the Supreme Court had to consider in the case mentioned, prohibited "the transportation in inter-State commerce" of manufactured goods the product of a factory in which within thirty days prior to their removal therefrom children of certain specified ages had been employed or permitted to work. The authority to enact this statute was rested upon the grounds that the power of Congress in relation to inter-State commerce is an unqualified power, including, as already mentioned, the authority to prohibit the transport of any

(1) (1882) 7 App. Cas. 829.
(2) 7 App. Cas. 96.
(3) [1899] A. C. 580.
(4) [1915] A. C. 330.
(5) [1921] 2 A. C. 91, 117.
(6) (1918) 247 U. S. 251.

articles of commerce of any description whatever in inter-State commerce, and that, the legislation impugned, being ex facie within the terms of the power, it was not competent to any judicial tribunal to inquire into the purpose, or the ultimate or collateral effects, of the enactment. In the course of the judgment delivered by Day J., on behalf of the majority of the Court, holding that the statute could not be supported as legislation regulating inter-State commerce within the true intendment of "the commerce clause," it is said: "A statute must be judged by its natural and reasonable effect. . . . . We have neither authority nor disposition to question the motives of Congress in enacting this legislation. The purposes intended must be attained consistently with constitutional limitations and not by an invasion of the powers of the States. This Court has no more important function than that which devolves upon it, the obligation to preserve inviolate the constitutional limitations upon the exercise of authority, Federal and State, to the end that each may continue to discharge, harmoniously with the other, the duties entrusted to it by the Constitution. In our view the necessary effect of this act is, by means of a prohibition against the movement in inter-State commerce of ordinary commercial commodities, to regulate the hours of labour of children in factories and mines within the States, a purely State authority. . . . . The far-reaching result of upholding the act cannot be more plainly indicated than by pointing out that if Congress can thus regulate matters entrusted to local authority by prohibition of the movement of commodities in inter-State commerce, all freedom of commerce will be at an end, and the power of the States over local matters may be eliminated, and thus our system of Government be practically destroyed."

It is not seriously disputed that the purpose and effect of the amendment in question are to give compulsory force to the regulative measures of the Insurance Act, and their Lordships think it not open to controversy that in purpose and effect s. 508c is a measure regulating the exercise of civil rights. But, on behalf of the Dominion, it is argued that, although such be the true character of the legislation, the

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

jurisdiction of Parliament, in relation to the criminal law, is unlimited, in the sense, that in execution of its powers over that subject matter, the Dominion has authority to declare any act a crime, either in itself or by reference to the manner or the conditions in which the act is done, and consequently that s. 508c, being by its terms limited to the creation of criminal offences, falls within the jurisdiction of the Dominion.

The power which this argument attributes to the Dominion is, of course, a far-reaching one. Indeed, the claim now advanced is nothing less than this, that the Parliament of Canada can assume exclusive control over the exercise of any class of civil rights within the Provinces, in respect of which exclusive jurisdiction is given to the Provinces under s. 92, by the device of declaring those persons to be guilty of a criminal offence who in the exercise of such rights do not observe the conditions imposed by the Dominion. Obviously the principle contended for ascribes to the Dominion the power, in execution of its authority under s. 91, head 27, to promulgate and to enforce regulations controlling such matters as, for example, the solemnization of marriage, the practice of the learned professions and other occupations, municipal institutions, the operation of local works and undertakings, the incorporation of companies with exclusively Provincial objects—and superseding Provincial authority in relation thereto. Indeed, it would be difficult to assign limits to the measure in which, by a procedure strictly analogous to that followed in this instance, the Dominion might dictate the working of Provincial institutions, and circumscribe or supersede the legislative and administrative authority of the Provinces.

Such a procedure cannot, their Lordships think, be justified, consistently with the governing principles of the Canadian Constitution, as enunciated and established by the judgments of this Board. The language of ss. 91 and 92 (which establish "interlacing and independent legislative authorities," *Great West Saddlery Co.* v. *The King* (1)) being popular rather than scientific, the necessity was recognized, at an early date, of

(1) [1921] 2 A. C. 91.

construing the words describing a particular subject matter by reference to the other parts of both sections. As Sir Montague Smith observed, in a well-known passage in the judgment in *Citizens' Insurance Co.* v. *Parsons* (1), "The two sections must be read together, and the language of one interpreted, and, where necessary, modified, by that of the other." The scope of the powers received by the Dominion under head 27, s. 91, is not to be ascertained by obliterating the context, in which the words are placed, in disregard of this rule. It will be sufficient to refer briefly to one or two of the cases which illustrate this.

Her Majesty in Council, in 1885, referred to the Judicial Committee the question of the competence of the Canadian Parliament to pass a statute of 1883 known as the Liquor Licence Act. That Act, by its preamble, recited that it was desirable to regulate the traffic in the sale of intoxicating liquors, and that it was expedient that provision should be made in regard thereto, "for the better preservation of peace and order." The statute provided for a licensing system, and prohibited, among other things, the sale of liquor by unlicensed persons, and imposed penalties by way of fine and imprisonment, including, as the penalty for a second or subsequent offence, imprisonment at hard labour in the common jail. In the course of the argument the view was advanced that the statute could be regarded as an exercise of the jurisdiction of the Dominion in relation to the criminal law; nevertheless the statute was held to be ultra vires as a whole. The Insurance Act of 1910, s. 70, imposed penalties still more stringent upon persons infringing the prohibition of s. 4 against engaging in the business of insurance without first obtaining a licence under the Act. The penal provisions of the statute were appealed to, on the argument before this Board in *Attorney-General for Alberta* v. *Attorney-General for Canada* (2), as imparting to it the character of criminal law within the meaning of s. 91: the contention was rejected. Again, in 1922, the question of the authority of the Parliament of Canada to enact certain sections of the Combines

(1) 7 App. Cas. 96, 109. (2) [1916] 1 A. C. 588.

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

and Fair Prices Act (9 & 10 Geo. 5, c. 45) came before the Board in *In re Board of Commerce Act* (1), and the Board had to consider whether s. 22 of the Act had the effect of bringing the provisions in question under the denomination of criminal law. That section expressly declared that contravention of the Act should be an indictable offence, punishable, upon indictment or summary conviction, by fine or imprisonment, or both; and their Lordships, by their judgment, laid it down that it was not competent to the Dominion Parliament "to interfere with a class of subject committed exclusively to the Provincial Legislatures and then to justify this by enacting ancillary provisions designated as new phases of Dominion criminal law, which require a title to so interfere as the basis of their application." Indeed, on any other hypothesis, the greater part of the judgment in *Russell* v. *The Queen* (2) would be quite beside the question then before the Board, a remark which would equally apply to the elaborate judgment delivered by Lord Watson on the local option reference, reported under the title *Attorney-General for Ontario* v. *Attorney-General for the Dominion* (3), and to the lengthy arguments to which the Board listened on the hearing of that appeal. In accordance with the principle inherent in these decisions their Lordships think it is no longer open to dispute that the Parliament of Canada cannot, by purporting to create penal sanctions under s. 91, head 27, appropriate to itself exclusively a field of jurisdiction in which, apart from such a procedure, it could exert no legal authority, and that if, when examined as a whole, legislation in form criminal is found, in aspects and for purposes exclusively within the Provincial sphere, to deal with matters committed to the Provinces, it cannot be upheld as valid. And indeed, to hold otherwise would be incompatible with an essential principle of the Confederation scheme, the object of which, as Lord Watson said in *Maritime Bank of Canada* v. *Receiver-General of New Brunswick* (4), was "not to weld the Provinces into one or to subordinate the Provincial

(1) [1922] 1 A. C. 191.
(2) 7 App. Cas. 829.
(3) [1896] A. C. 348.
(4) [1892] A. C. 437, 441.

Governments to a central authority." "Within the spheres allotted to them by the Act the Dominion and the Provinces are," as Lord Haldane said in *Great West Saddlery Co.* v. *The King* (1), "rendered in general principle co-ordinate Governments."

Their Lordships think it undesirable to attempt to define, however generally, the limits of Dominion jurisdiction under head 27 of s. 91; but they think it proper to observe, that what has been said above does not involve any denial of the authority of the Dominion Parliament to create offences merely because the legislation deals with matters which, in another aspect, may fall under one or more of the subdivisions of the jurisdiction entrusted to the Provinces. It is one thing, for example, to declare corruption in municipal elections, or negligence of a given order in the management of railway trains, to be a criminal offence and punishable under the Criminal Code; it is another thing to make use of the machinery of the criminal law for the purpose of assuming control of municipal corporations or of Provincial railways.

Their Lordships now turn to the examination of the question arising on the first of the interrogatories submitted to the Appellate Division, which concerns the validity of legislation of the character of the Ontario Act (12 & 13 Geo. 5, c. 62) therein mentioned, which by its terms is only to come into force on proclamation to that effect by the Lieutenant-Governor in Council. This Act, as its name imports, is a statute dealing with reciprocal contracts of insurance. The practice of forming groups, for the purpose of exchanging such contracts of insurance, appears to have originated in the United States and to prevail widely there and in Canada. Such groups, described as exchanges in the Act, are usually composed of persons having some common interest, as owners of a particular class of property, for example, or dealers in the same kinds of commodities. The contracts are effected, and the business incidental to them transacted, through the agency of an attorney, who is empowered by each subscriber

(1) [1921] 2 A. C. 91, 100.

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

individually to act for him in making such contracts with other members of the exchange. The exchange, as a whole, undertakes no obligation, the attorney, who receives a commission for his services, in every case acting for the subscriber as an individual, and the obligation of the subscriber being his own individual obligation.

At the date on which the statute of 1922 was assented to, there were, by virtue of the Ontario Insurance Act (R.S. Ont., c. 183), certain prohibitions in force in Ontario which are qualified by that statute. By s. 98 of the Ontario Insurance Act, the transacting or undertaking of insurance (other than guarantee insurance by certain companies), except by a corporation duly registered under s. 66 of that Act, was forbidden, and a penalty was imposed on every person contravening this prohibition. Sects. 3 and 4 of the statute of 1922 limit the scope of the prohibition by enacting, first, that it shall be lawful for any person to exchange with other persons, in Ontario or elsewhere, reciprocal contracts of indemnity or inter-insurance, and that no person shall be deemed to be an insurer, within the meaning of the Ontario Insurance Act, by reason of exchanging such contracts with other persons under the provisions of the Act. The making of reciprocal contracts of indemnity or inter-insurance, through an attorney as intermediary, is expressly sanctioned by s. 5. And, by ss. 6 and 7, the Superintendent of Insurance is empowered, upon fulfilment of specified conditions, to grant licences to exchanges, each of which is required to maintain a reserve of specified amount in the hands of its attorney. By s. 14 any one is forbidden to act as an attorney in the exchange of such contracts, except under the sanction of a licence issued under the Act. And, by s. 15, authority is given for the cancellation or revocation of such licences, for non-fulfilment of the statutory conditions.

It is alleged, upon two grounds, that this statute is illegal. It is said, first, that it is extra-territorial in its operation; and, secondly, that it assumes to deal with subjects not assigned to the Provinces, the subject of aliens and that of Dominion companies. Their Lordships find nothing in the

language of the statute which necessarily gives to its enactments an extra-territorial effect. The enabling provisions of ss. 3 and 4 appear to be designed to exempt the transactions to which they relate from the above-mentioned prohibitions of the Ontario Insurance Act, and the terms of the statute as a whole are, in their Lordships' judgment, capable of receiving a meaning according to which its provisions, whether enabling or prohibitive, apply only to persons and acts within the territorial jurisdiction of the Province. In their opinion it ought to be interpreted in consonance with the presumption which imputes to the Legislature an intention of limiting the direct operation of its enactments to such persons and acts.

As to the second ground of attack, it is only necessary to observe that contracts of insurance form the subject of the statute, a subject peculiarly within the sphere of Provincial control. It is true that its provisions may incidentally affect aliens and Dominion companies who are, or may wish to become, subscribers to an inter-insurance exchange; it is nevertheless not a statute in relation to aliens, as such, or Dominion companies as such. It is unnecessary and undesirable to attempt to say how far, if at all, the Dominion in execution of its powers in relation to the subjects of aliens and Dominion companies may dictate the rules governing contracts of insurance, to which an alien or a Dominion company may be a party. Nothing in s. 91 of the British North America Act, in itself, removes either aliens or Dominion companies from the circle of action which the Act has traced out for the Provinces. Provincial statutes of general operation on the subject of civil rights prima facie affect them. It may be assumed that legislation touching the rights and disabilities of aliens or Dominion companies might be validly enacted by the Dominion in some respects conflicting with the Ontario statute, and that in such cases the provisions of the Ontario statute, where inconsistent with the Dominion law, would to that extent become legally ineffective; but this, as their Lordships have before observed, is no ground for holding that the Provincial legislation, relating as it does

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

to a subject matter within the authority of the Province, is wholly illegal or inoperative: *McColl* v. *Canadian Pacific Ry. Co.* (1)

It follows from what has been said that the answer to the first question is in the affirmative, and the answer to the second, in the negative. The provisions of s. 508D have not been specifically referred to, since they do not in their terms purport to prohibit, even upon conditions, the making of the contracts described in the question, and the reference to that section, their Lordships were informed on the argument, was inserted in the question by mistake.

In view of the terms of the third question it is necessary to notice a contention of the respondents that s. 508C can receive a limited effect as applying to aliens within the meaning of s. 11 (*b*) of the Insurance Act, 1917, and to companies and natural persons not aliens immigrating into Canada within the meaning of s. 12, and a parallel contention as to the effect of ss. 11 and 12.

The enactment in question being in substance, notwithstanding its form, an enactment in regulation of contracts of insurance and the business of insurance, subjects not within the legislative sphere of the Dominion, and, subject to the proviso which is not here material, being general in its terms, is in their Lordships' opinion invalid in its entirety. Assuming that it would be competent to the Dominion Parliament, under its jurisdiction over the subject of aliens, to pass legislation expressed in similar terms, but limited in its operation to aliens, their Lordships think it too clear for discussion that s. 508C is not an enactment on the subject of aliens (just as the Ontario statute of 1922 is not an enactment on that subject); and that the language of the clause in question cannot be so read as to effect by construction such a limitation of its scope. Such a result could only be accomplished by introducing qualifying phrases, indeed, by rewriting the clause and transforming it into one to which the Legislature has not given its assent.

It follows that the third question must be answered in the

(1) [1923] A. C. 126, 135.

negative, but with this qualification, that, in so answering it their Lordships do not express any opinion as to the competence of the Dominion Parliament, by virtue of its authority in relation to aliens and to trade and commerce, to enact ss. 11 and 12, sub-s. 1, of the Insurance Act. This, although referred to on the argument before their Lordships' Board, was not fully discussed, and since it is not directly raised by the question submitted, their Lordships, as they then intimated, consider it inadvisable to express any opinion upon it. Their Lordships think it sufficient to recall the observation of Lord Haldane, in delivering the judgment of the Board in *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta* (1), to the effect that legislation, if properly framed, requiring aliens, whether natural persons or foreign companies, to become licensed, as a condition of carrying on the business of insurance in Canada, might be competently enacted by Parliament (an observation which, it may be added, applies also to Dominion companies), and to remark that the second sub-section of s. 12 ascribes an inadmissible meaning to the word "immigrate," which, if governing the interpretation of sub-s. 1, would extend the scope of s. 12 to matters obviously not comprised within the subject of immigration; and that sub-s. 2 is therefore not competently enacted under the authority of the Dominion in relation to that subject. Their Lordships do not think it proper to discuss the limits of that authority, or to intimate any opinion upon the point whether any, or, if any, what effect can be given to the first sub-section of s. 12 as an enactment passed in exercise of it.

It is unnecessary to say more upon the subject of the appeal of the Attorney-General, but the appeals by Adam Craigon and Ellis Elliott Otte must be mentioned. These two appellants were, each of them, convicted of two several offences under s. 508c of the Criminal Code. The charges were laid as the result of a suggestion which arose when the reference first came on for hearing before the Appellate Division, that the questions submitted could be more

(1) [1916] 1 A. C. 588.

J. C.
1924
ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO v. RECIPROCAL INSURERS.

conveniently dealt with, if concrete cases involving those questions were at the same time before the Court. Facts having been admitted before the magistrate establishing in each case the offence charged, and the defendants having been found guilty, the magistrate reserved for the opinion of the Divisional Court the question of the constitutional validity of s. 508c. This question was answered conformably to the opinions given in answer to the second question submitted under the reference. The Attorney-General of Canada was no party to these prosecutions, which were initiated in response to the suggestion above mentioned, and with the purpose of facilitating the consideration of those questions.

On March 27, 1923, special leave to appeal to His Majesty in Council from the judgment of the Appellate Division on the reference was granted on the application of the Attorney-General for Ontario, and in order that their Lordships might be in possession of all the materials before the Appellate Division, leave to appeal from the judgment of the Appellate Division on the cases stated by the magistrate was at the same time given, and all these appeals were consolidated.

In view of the circumstances in which the charges were laid and the convictions obtained, it is, their Lordships conceive, unnecessary to make any disposition of these appeals, and their Lordships will at present tender to His Majesty no advice concerning them.

It must, moreover, be understood that in the special circumstances the order of their Lordships granting special leave to appeal to these last-named appellants involved no decision as to the power of the Parliament of Canada to enact s. 1025 of the Criminal Code, or as to the meaning and effect of that section; whether or not, for example, it would, if effectively enacted, constitute a bar to an appeal from a conviction for an offence created by a statute alleged to be ultra vires. And on neither of these points do their Lordships give any opinion.

Their Lordships will humbly advise His Majesty to discharge the order of the Appellate Division of December 29,

1922, in so far as it sets forth the answers of that Court to the three questions submitted by the Order in Council of May 10, 1922; and to substitute therefor the several answers to the said questions which have been already indicated. There will be no costs of this appeal.

Solicitors for appellants: *Blake & Redden.*

Solicitors for respondents, the Canadian Fire Underwriters' Association: *Lawrence Jones & Co.*

Solicitors for Attorney-General for Canada: *Charles Russell & Co.*

---

[HOUSE OF LORDS.]

G. . . . . APPELLANT;

AND

G. . . . . RESPONDENT.

H. L. (Sc.)*
1924
*Feb.* 8.

*Divorce—Nullity—Impotency—Wife's Refusal of sexual Intercourse—Absence of structural Incapacity—Invincible Repugnance—Evidence—Inference of Incapacity.*

In an action by a husband against his wife for a decree of nullity of marriage on the ground of impotency, it was proved that the husband, whose potency was admitted, made frequent attempts extending over a protracted period to consummate the marriage, but failed owing to the unreasoning résistance of the wife, and that this resistance continued after she had formally consented to perform her conjugal duty. The medical examination of the wife showed that there was no structural incapacity. The parties were on affectionate terms:—

*Held*, that the conclusion to be drawn from the evidence was that the wife's refusal was due, not to obstinacy or caprice, but to an invincible repugnance to the act of consummation, resulting in a paralysis of the will which was consistent only with incapacity, and that the husband was therefore entitled to a decree of nullity.

*A. B.* v. *C. B.* (1906) 8 F. 603 applied.

Interlocutor of the Second Division of the Court of Session in Scotland 1923 S. C. 175 reversed.

APPEAL from interlocutors of the Lord Ordinary and of the Second Division of the Court of Session in Scotland. (1)

* *Present:* LORD DUNEDIN, LORD ATKINSON, LORD SHAW OF DUNFERMLINE, LORD PHILLIMORE, and LORD BLANESBURGH.

(1) 1923 S. C. 175.

# Onglet 72

[PRIVY COUNCIL.]

# *In re* THE INSURANCE ACT OF CANADA.

J. C.*
1931
*Oct.* 22.

ON APPEAL FROM THE COURT OF KING'S BENCH FOR THE PROVINCE OF QUEBEC.

*Canada—Legislative Power—Insurance Business in Province—Aliens—Immigration—Taxation—Provincial matter disguised as Dominion matter—Insurance Act (R. S. Can., 1927, c. 101), ss. 11, 12—Special War Revenue Act (R. S. Can., 1927, c. 179), s. 16—British North America Act,* 1867 (30 & 31 *Vict. c.* 3), *ss.* 91, 92, 95.

A foreign or British insurer licensed under the Quebec Insurance Act to carry on business within the Province can do so without being also licensed under the Insurance Act of Canada. Sects. 11 and 12 of that Act requiring them to be licensed thereunder are ultra vires under the British North America Act, 1867, since, in the guise of legislation as to aliens and immigration, matters within the Dominion authority, they seek to intermeddle with the conduct of insurance business, which was declared in *Att.-Gen. for Canada* v. *Att.-Gen. for Alberta* [1916] 1 A. C. 588 to be a subject exclusively within Provincial authority.

Sect. 16 of the Special War Revenue Act of Canada is also ultra vires. In the guise of legislation imposing Dominion taxation, it in reality deals with the Provincial subject above mentioned.

*Att.-Gen. for Ontario* v. *Reciprocal Insurers* [1924] A. C. 328 followed.

Judgment of the Court of King's Bench for Quebec varied.

APPEAL and CROSS-APPEAL (No. 36 of 1931) from a judgment of the Court of King's Bench (Appeal Side) for the Province of Quebec, delivered on June 28, 1930, in answer to questions referred to that Court by the Lieutenant-Governor in Council under R. S. Queb., 1925, c. 7.

The questions referred were :—

1. Is a foreign or British insurer who holds a license under the Quebec Insurance Act to carry on business within the Province obliged to observe and subject to ss. 11, 12, 65 and 66 of the Insurance Act of Canada, or are these sections unconstitutional as regards such insurer ?

2. Are ss. 16, 20 and 21 of the Special War Revenue Act within the legislative competence of the Parliament of

* *Present :* VISCOUNT DUNEDIN, LORD BLANESBURGH, LORD ATKIN, LORD RUSSELL OF KILLOWEN, and LORD MACMILLAN.

J. C.
1931
INSURANCE ACT OF CANADA, *In re.*

Canada ? Would there be any difference between the case of an insurer who has obtained or is bound to obtain under the Provincial law a license to carry on business in the Province and any other case ?

The terms of ss. 11 and 12 of the Insurance Act of Canada (R. S. Can., 1927, c. 101) and of s. 16 of the Special War Revenue Act (R. S. Can., 1927, c. 179) appear from the judgment here reported. Sects. 65 and 66 of the former Act imposed penalties for contraventions of ss. 11 and 12 ; s. 20 of the latter Act requires every person to whom s. 16 applies to make an annual return of the names of the companies, etc., with which he has effected insurances, and s. 21 imposes penalties for contraventions of s. 20.

The answers made by the Court of King's Bench were as follows : To question 1 (by a majority)—in the case of a foreign insurer, " yes " to the first part, " no " to the second part ; in the case of a British insurer, " no " to the first part and " yes " to the second part. To question 2 (unanimously)—" yes " to the first part, and " no " to the second part. The proceedings are reported at Q. R. 49 K. B. 236.

1931. July 20, 21. *Lanctot K.C.*, *Geoffrion K.C.* and *Maurice Alexander* for the Attorney-General for Quebec, appellant in the first appeal.

*St. Laurent K.C.* and *Plaxton K.C.* for the Attorney-General for Canada, respondent in the first appeal.

*Tilley K.C.*, *E. Bayly K.C.* and *Leighton Foster* for the Attorney-General for Ontario, intervener.

*Lanctot K.C.* and *Maurice Alexander* for the Attorney-General for British Columbia, intervener.

*V. Evan Gray* for intervening companies.

In addition to cases referred to in the judgment of their Lordships, reference was made to *Cunningham* v. *Tomey Homma* (1) ; *Brooks-Bidlake and Whittall, Ld.* v. *Att.-Gen. for British Columbia* (2) ; and *Att.-Gen. for Manitoba* v. *Att.-Gen. for Canada.* (3)

(1) [1903] A. C. 151. (2) [1923] A. C. 450.
(3) [1929] A. C. 260.

Oct. 22. The judgment of their Lordships was delivered by

VISCOUNT DUNEDIN. Under one of the provisions of the statutes of Quebec the Lieutenant-Governor in Council may refer to the Court of the King's Bench for hearing and consideration any question he deems expedient. Acting under that provision and upon the narrative that several foreign or British insurers had obtained licenses under the Quebec Insurance Act and that the Department of Insurance of the Dominion was endeavouring to force these companies to obtain a license under ss. 11 and 12 of the Insurance Act of Canada, R. S. Can., 1927, c. 101, and to recover from persons who insure with these insurers the tax imposed by ss. 16, 20 and 21 of the Special War Revenue Act, R. S. Can., 1927, c. 179, the Lieutenant-Governor in Council referred to the Court of King's Bench the following questions :—

1. Is a foreign or British insurer who holds a license under the Quebec Insurance Act to carry on business within the Province obliged to observe and subject to ss. 11, 12, 65 and 66 of the Insurance Act of Canada, or are these sections unconstitutional as regards such insurer ?

2. Are ss. 16, 20 and 21 of the Special War Revenue Act within the legislative competence of the Parliament of Canada ? Would there be any difference between the case of an insurer who has obtained or is bound to obtain under the Provincial law a license to carry on business in the Province and any other case ?

Sects. 11 and 12 of the Insurance Act of Canada are as follows :—

" 11. It shall not be lawful for (*a*) any Canadian company ; or (*b*) any alien, whether a natural person or a foreign company, within Canada to solicit or accept any risk, or to issue or deliver any receipt or policy of insurance, or to grant, in consideration of any premium or payment, any annuity on a life or lives, or to collect or receive any premium, or, except as provided in section one hundred and twenty-nine of this Act, to inspect any risk or adjust any loss, or to advertise for or carry on any business of insurance, or to prosecute or maintain any suit, action or proceeding, or to file any claim

J. C.
1931
INSURANCE ACT OF CANADA, *In re.*

in insolvency relating to such business, unless under a license from the Minister granted pursuant to the provisions of this Act.

"12. It shall not be lawful for any British company, or for any British subject not resident in Canada, to immigrate into Canada for the purpose of opening or establishing any office or agency for the transaction of any business of or relating to insurance, or of soliciting or accepting any risk or issuing or delivering any interim receipt or policy of insurance, or granting, in consideration of any premium or payment, any annuity on a life or lives, or of collecting or receiving any premium, or, except as provided in section one hundred and twenty-nine of this Act, of inspecting any risk or adjusting any loss, or of carrying on any business of or relating to insurance, or of prosecuting or maintaining any suit, action or proceeding or filing any claim in insolvency relating to such business, unless under a license from the Minister granted pursuant to the provisions of this Act."

Sects. 65 and 66 need not be quoted as they only prescribe penalties for contravention.

The case was heard before five judges. There was some difference of opinion between them as to the answer to the first question, but the judgment of the majority gave answer as follows: In the case of a foreign insurer, "yes" to the first part, "no" to the second. In the case of a British insurer, "no" to the first part and "yes" to the second. As to the second question they were unanimous, and the answer was "yes" to the first part and "no" to the second.

In the presentation of the case appearance has been entered by the Attorneys-General for Quebec, Ontario and British Columbia, also by certain companies which insured their property against fire and other risks with various insurance companies and underwriters of Canadian, British and foreign origin carrying on insurance business in Canada. These parties all contended that the sections cited were unconstitutional and ultra vires. The Attorney-General for Canada, who also appeared, contended that they were constitutional and intra vires. Success being divided the Attorney-General

for Quebec appealed and the Attorney-General for Canada cross-appealed to His Majesty in Council. This case is, it may be hoped, the last of the series of litigations between the Dominion and the Provinces with regard to insurance.

It is not in their Lordships' opinion necessary for them, as it was for the judges in the Courts below, to examine in detail the various cases that have arisen in the Canadian Courts. They think that the questions raised can be conclusively dealt with in the light of four cases which have reached this Board. These are in chronological order: *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (1); *John Deere Plow Co.* v. *Wharton* (2); *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta* (3); and *Attorney-General for Ontario* v. *Reciprocal Insurers.* (4)

The case of the *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (1) was not fought directly between the Dominion and the Provinces, either as parties or interveners. It was an action by a private individual to recover money under an insurance contract for a loss by fire. The defence was non-compliance on the part of the insured with certain statutory conditions imposed by a Provincial Ontario Act and applicable to insurers, to which the answer was made that the provisions were ultra vires as trespassing on the province of Dominion legislation. It was held that the conditions were not ultra vires, and the defence was good. The arguments turned on what may be called the competing claims of ss. 91 and 92 of the British North America Act. The principle laid down was clear. It is within the power of the Dominion legislature to create the person of a company and endow it with powers to carry on a certain class of business, to wit, insurance; and nothing that the Provinces can do by legislation can interfere with the status so created; but none the less the Provinces can by legislation prescribe the way in which insurance business or any other business shall be carried on in the Provinces. The great point of the case is the clear distinction drawn between the question of the status of a company and the way in which the business of the company shall be carried

(1) (1881) 7 App. Cas. 96.
(2) [1915] A. C. 330.
(3) [1916] 1 A. C. 588.
(4) [1924] A. C. 328.

J. C.
1931
INSURANCE ACT OF CANADA, *In re.*

on. This distinction was clearly acted on in the next case, which was not an insurance case.

*John Deere Plow Co.'s* case (1) related to a company incorporated under Dominion legislation to carry on the business of trading in agricultural implements throughout Canada. The Parliament of British Columbia sought means to restrain any such trade by enacting that the trader should have no power to sue unless he had obtained a license to trade from the Provincial authorities. It was held that this was ultra vires of the Province, as being an attempt to interfere with the status of the company.

Then came the case of *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta.* (2) This was the first direct trial of strength between a Province and the Dominion. By s. 4 of the Dominion Insurance Act of 1910 it was provided that no company or person should do insurance business unless they had received a Dominion license so to act. This provision was fortified by a penalty for contravention under s. 70. Two questions were put to the Court: (1.) Are ss. 4 and 70 of the Act or any part thereof ultra vires of the Parliament of Canada? (2.) Does s. 4 operate to prohibit a foreign company carrying on business without a license even though its business is confined to one Province?

The Board answered the first question in the affirmative. Here again the arguments turned on the competing claims of ss. 91 and 92, and the decision on this question conclusively and finally settled that regulations as to the carrying on of insurance business were a Provincial and not a Dominion matter. It really only carried to their logical conclusion the two cases already cited.

As to the second question, Lord Haldane said (3): "The second question is, in substance, whether the Dominion Parliament has jurisdiction to require a foreign company to take out a licence from the Dominion Minister, even in a case where the company desires to carry on its business only within the limits of a single province. To this question

(1) [1915] A. C. 330. (2) [1916] 1 A. C. 588.
(3) [1916] 1 A. C. 588, 597.

their Lordships' reply is that in such a case it would be within the power of the Parliament of Canada, by properly framed legislation, to impose such a restriction. It appears to them that such a power is given by the heads in s. 91, which refer to the regulation of trade and commerce and to aliens. This question also is therefore answered in the affirmative."

The first question in the present appeal really turns upon whether the sections impugned fall within the sentence of the Board just quoted.

But before discussing this it will be well to examine the remaining case mentioned—namely, the *Reciprocal Insurers'* case. (1) After the decision against them on the first question in the last case in 1916, the Dominion legislation on this subject was altered. A new Act was passed in 1917. In place of the old s. 4, which had been declared ultra vires by the decision, there were now enacted ss. 11 and 12 in these terms :—

"It shall not be lawful for (*a*) any Canadian company; or (*b*) any alien, whether a natural person or a foreign company, within Canada to solicit or accept any risk, or to issue or deliver any receipt or policy of insurance, or to grant, in consideration of any premium or payment, any annuity on a life or lives, or to collect or receive any premium, or, except as provided in section one hundred and twenty-nine of this Act, to inspect any risk or adjust any loss, or to advertise for or carry on any business of insurance, or to prosecute or maintain any suit, action or proceeding, or to file any claim in insolvency relating to such business, unless under a license from the Minister granted pursuant to the provisions of this Act." 1917, c. 29, s. 11.

"12.—(1.) It shall not be lawful for any British company, or for any British subject not resident in Canada, to immigrate into Canada for the purpose of opening or establishing any office or agency for the transaction of any business of or relating to insurance, or of soliciting or accepting any risk or issuing or delivering any interim receipt, or any policy of insurance, or granting, in consideration of any premium

(1) [1924] A. C. 328.

J. C.
1931
INSURANCE ACT OF CANADA, *In re.*

or payment, any annuity on a life or lives, or of collecting or receiving any premium, or, except as provided in section one hundred and twenty-nine of this Act, of inspecting any risk or adjusting any loss, or of carrying on any business of or relating to insurance, or of prosecuting or maintaining any suit, action or proceeding, or of filing any claim in insolvency relating to such business, unless under a license from the Minister granted pursuant to the provisions of this Act.

"(2.) A company shall be deemed to immigrate into Canada within the meaning of this section if it sends into Canada any document appointing or otherwise appoints any person in Canada its agent for any of the purposes mentioned in subsection one of this section."

Contravention of these provisions was dealt with by sections imposing penalties. But besides that, there had been inserted in the Criminal Code two new sections, 508C and 508D, which constituted as a criminal offence the doing of insurance business without a Dominion license. Meantime Ontario had passed an Act dealing with mutual insurance. This led to the case in which the questions proposed were as follows: (1.) Is it within the legislative competence of the legislature of the Province of Ontario to regulate or license the making of reciprocal contracts by such legislation as that embodied in the Reciprocal Insurance Act, 1922? (2.) Would the making or carrying out of reciprocal insurance contracts licensed pursuant to the Reciprocal Insurance Act, 1922, be rendered illegal or otherwise affected by the provisions of ss. 508C and 508D of the Criminal Code as enacted by c. 26 of the Statutes of Canada 7 and 8 Geo. 5 in the absence of a license from the Minister of Finance issued pursuant to s. 4 of the Insurance Act of Canada, 7 & 8 Geo. 5, c. 29? (3.) Would the answers to questions 1 or 2 be affected, and if so, how, if one or more of the persons subscribing to such Reciprocal Insurance contracts is: (*a*) a British subject not resident in Canada immigrating into Canada? (*b*) an alien?

Mr. Justice Duff, who delivered the judgment of the Board, expressed himself thus (1): "The provisions relating

(1) [1924] A. C. 336.

to licenses in the Insurance Act of 1910, which " [by the judgment of 1916] " was declared to be ultra vires, and the regulations governing licenses under the Act and applicable to contracts and to the business of insurance, did not, in any respect presently material, substantially differ from those now found in the legislation of 1917 ; but the provisions of the statute of 1910 derived their coercive force from penalties created by the Insurance Act itself. The distinction between the legislation of 1910 and that of 1917, upon which the major contention of the Dominion is founded, consists in the fact that s. 508c is enacted in the form of an amendment to the statutory criminal law, and purports only to create offences which are declared to be indictable, and to ordain penalties for such offences. The question now to be decided is whether, in the frame in which this legislation of 1917 is cast, that part of it which is so enacted can receive effect as a lawful exercise of the legislative authority of the Parliament of Canada in relation to the criminal law. It has been formally laid down in judgments of this Board, that in such an inquiry the Courts must ascertain ' the true nature and character ' of the enactment : *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons* (1) ; its ' pith and substance ' : *Union Colliery Co.* v. *Bryden.* (2) . . . ."

The Board proceeded to decide that the amendment of the criminal law by s. 508c was not a genuine amendment of the criminal law, but was really an attempt by a soi-disant amendment of the criminal law to subject insurance business in the Province to the control of the Dominion, that which had exactly been determined to be ultra vires by the judgment of 1916. This decided the main question.

As regards question 3, it was answered in the negative, but there was added the following addendum : " Their Lordships do not express any opinion as to the competence of the Dominion Parliament, by virtue of its authority in relation to aliens and to trade and commerce, to enact ss. 11 and 12, sub-s. 1, of the Insurance Act. This, although

(1) 7 App. Cas. 96. (2) [1899] A. C. 580.

J. C.
1931
INSURANCE ACT OF CANADA, *In re.*

referred to on the argument before their Lordships' Board, was not fully discussed, and since it is not directly raised by the question submitted, their Lordships, as they then intimated, considered it inadvisable to express any opinion upon it. Their Lordships think it sufficient to recall the observation of Lord Haldane, in delivering the judgment of the Board, in *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Alberta* (1), to the effect that legislation, if properly framed, requiring aliens, whether natural persons or foreign companies, to become licensed, as a condition of carrying on the business of insurance in Canada, might be competently enacted by Parliament."

Following on this judgment, the Dominion Parliament, by an amending statute in 1924, repealed sub-s. 2 of s. 12 of the Act of 1917. The Act of 1927, which is the Act with which the present case has to do, reproduces, as has been seen, ss. 11 and 12 and the corresponding penal sections renumbered as 66 and 67, and in the Criminal Code of 1927 the old 508c reappears as 507, but with an exception as to reciprocal insurance companies so as to avoid the direct result of the judgment of 1924.

Their Lordships are now in a position to address themselves directly to the first question in this case. It is clear from the quotations from the *Reciprocal Insurers'* case (2) that the question is technically still open, and it is clear from the judgment in the 1916 case that the sections in question can only be justified if to them can be applied what was there said by Lord Haldane in his answer to query 2. Their Lordships will repeat it: "To this question their Lordships' reply is that in such a case it would be within the power of the Parliament of Canada, by properly framed legislation, to impose such a restriction. It appears to them that such a power is given by the heads in s. 91, which refer to the regulation of trade and commerce and to aliens."

The state of opinion in the Court below was as follows: Two learned judges thought that the sections were ultra vires, whether applied to British or to foreign insurers; but three

(1) [1916] 1 A. C. 588. (2) [1924] A. C. 328.

judges, while holding the sections ultra vires as to British subjects, held that they were intra vires as to aliens. Now so far as British subjects were concerned the view was that Lord Haldane's dictum showed clearly that the only power of restriction given rested upon its being possible to connect it with alien legislation, and that therefore it was impossible to bring British subjects within the scope of the dictum. So far as this argument goes, their Lordships think it is sound, but at the same time they think it unnecessary, because they think it is swallowed up in the wider consideration which makes the sections bad as regards both aliens and British subjects. Their Lordships consider that although the question was studiously kept open in the *Reciprocal Insurers'* case (1), it was really decided by what was then laid down. The case decided that a colourable use of the Criminal Code could not serve to disguise the real object of the legislation, which was to dominate the exercise of the business of insurance. And in the same way it was decided that to try by a false definition to pray in aid s. 95 of the British North America Act, 1867, which deals with immigration, in order to control the business of insurance, was equally unavailing. What has got to be considered is whether this is in a true sense of the word alien legislation, and that is what Lord Haldane meant by "properly framed legislation." Their Lordships have no doubt that the Dominion Parliament might pass an Act forbidding aliens to enter Canada or forbidding them so to enter to engage in any business without a license, and further they might furnish rules for their conduct while in Canada, requiring them, e.g., to report at stated intervals. But the sections here are not of that sort, they do not deal with the position of an alien as such; but under the guise of legislation as to aliens they seek to intermeddle with the conduct of insurance business, a business which by the first branch of the 1916 case has been declared to be exclusively subject to Provincial law. Their Lordships have, therefore, no hesitation in declaring that this is not "properly framed" alien legislation.

(1) [1924] A. C. 328.

J. C.
1931
INSURANCE ACT OF CANADA, *In re.*

As regards British subjects, who cannot be styled aliens, once the false definition is gone, the same remark applies as to alien immigrants. This is not properly framed law as to immigration, but an attempt to saddle British immigrants with a different code as to the conduct of insurance business from the code which has been settled to be the only valid code, i.e., the Provincial Code.

Passing now to the second question, it seems to their Lordships that precisely the same line of reasoning applies. The only section that need be quoted is s. 16, the other sections being only concomitants thereto; that section is as follows: "(16.) Every person resident in Canada, who insures his property situate in Canada, or any property situate in Canada in which he has an insurable interest, other than that of an insurer of such property, against risks other than marine risks: (*a*) with any British or foreign company or British or foreign underwriter or underwriters, not licensed under the provisions of the Insurance Act, to transact business in Canada; or (*b*) with any association of persons formed for the purpose of exchanging reciprocal contracts of indemnity upon the plan known as inter-insurance and not licensed under the provisions of the Insurance Act, the chief place of business of which association or of its principal attorney-in-fact is situate outside of Canada; shall on or before the thirty-first day of December in each year pay to the Minister, in addition to any other tax payable under any existing law or statute a tax of five per centum of the total net cost to such person of all such insurance for the preceding calendar year."

Now as to the power of the Dominion Parliament to impose taxation there is no doubt. But if the tax as imposed is linked up with an object which is illegal the tax for that purpose must fall. Sect. 16 clearly assumes that a Dominion license to prosecute insurance business is a valid license all over Canada and carries with it the right to transact insurance business. But it has been already decided that this is not so; that a Dominion license so far as authorizing transactions of insurance business in a Province is concerned,

is an idle piece of paper conferring no rights which the party transacting in accordance with Provincial legislation has not already got, if he has complied with Provincial requirements. It is really the same old attempt in another way.

Their Lordships cannot do better than quote and then paraphrase a portion of the words of Duff J. in the *Reciprocal Insurers'* case. (1) He says: "In accordance with the principle inherent in these decisions their Lordships think it is no longer open to dispute that the Parliament of Canada cannot, by purporting to create penal sanctions under s. 91, head 27, appropriate to itself exclusively a field of jurisdiction in which, apart from such a procedure, it could exert no legal authority, and that if, when examined as a whole, legislation in form criminal is found, in aspects and for purposes exclusively within the Provincial sphere, to deal with matters committed to the Provinces, it cannot be upheld as valid." If instead of the words "create penal sanctions under s. 91, head 27" you substitute the words "exercise taxation powers under s. 91, head 3," and for the word "criminal" substitute "taxing," the sentence expresses precisely their Lordships' views.

Their Lordships will, therefore, humbly advise His Majesty to declare that the proper answers to the questions put are: to the first part of question 1, "No"; and to the second part, "Yes"; to the second question in both branches, "No"—and that the appeal and cross-appeal should be dealt with in accordance with the said declaration.

Solicitors for Attorneys-General for Provinces: *Blake & Redden.*

Solicitors for Attorney-General for Canada: *Charles Russell & Co.*

Solicitors for intervening companies: *Lawrence Jones & Co.*

(1) [1924] A. C. 328, 342.

# Onglet 73

**IN THE MATTER OF a Reference to the Supreme Court of Newfoundland, Court of Appeal pursuant to *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, Chapter 187, Section 6, as amended, respecting *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, S.N. 1980, Chapter 40**

BETWEEN

**Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Quebec, the Attorney General of Quebec, Royal Trust Co. and General Trust of Canada** *Appellants*;

and

**The Attorney General of Newfoundland** *Respondent*;

and

**The Attorney General of Canada, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General for Saskatchewan and the Attorney General of Manitoba** *Interveners*.

File No.: 17064.

1982: September 28, 29, 30, October 1; 1984: May 3.

Present: Laskin C.J.* and Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEWFOUNDLAND

*Constitutional law — Validity of provincial legislation — Legislation providing for reversion to province of ownership and control of certain water within the province — Expropriation of company's assets — Whether legislation impairing status and essential powers of federally-incorporated company — Whether legislation interfering with civil rights outside Province — The Upper Churchill Water Rights Reversion Act, 1980 (Nfld.), c. 40.*

*Evidence — Constitutional law — Validity of legislation — Admissibility of extrinsic evidence.*

Churchill Falls (Labrador) Corp., a federally-incorporated company, developed the hydro-electric resources of Churchill Falls under a statutory lease granted by Newfoundland and provided for in *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*. In

* The Chief Justice took no part in the judgment

**DANS L'AFFAIRE d'un renvoi à la Cour suprême de Terre-Neuve, Division d'appel, conformément à *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, chapitre 187, article 6 et modifications, relativement à *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, S.N. 1980, chapitre 40**

ENTRE

**Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Québec, le procureur général du Québec, Compagnie Trust Royal et Trust Général du Canada** *Appelants*;

et

**Le procureur général de Terre-Neuve** *Intimé*;

et

**Le procureur général du Canada, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général du Manitoba** *Intervenants*.

N° du greffe: 17064.

1982: 28, 29, 30 septembre, 1er octobre; 1984: 3 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin* et les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE

*Droit constitutionnel — Validité d'une loi provinciale — Loi prévoyant la rétrocession à la province de la propriété et du contrôle de certaines eaux situées dans la province — Expropriation des biens d'une compagnie — La Loi porte-t-elle atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale? — La Loi empiète-t-elle sur des droits civils à l'extérieur de la province? — The Upper Churchill Water Rights Reversion Act, 1980 (T.-N.), chap. 40.*

*Preuve — Droit constitutionnel — Validité d'une loi — Recevabilité d'éléments de preuve extrinsèques.*

Churchill Falls (Labrador) Corp., une compagnie à charte fédérale, a aménagé les ressources hydro-électriques des chutes Churchill en vertu d'un bail législatif consenti par Terre-Neuve et prévu dans *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease)*

* Le Juge en chef n'a pas pris part au jugement.

1969, the company signed a contract (the Power Contract) with Hydro-Quebec whereby it agreed to supply and Hydro-Quebec agreed to purchase virtually all of the hydro-electric power produced at Churchill Falls for a term of 65 years. Delivery of power to Quebec began in 1971 and the whole development was completed by 1976. Since 1974, however, Newfoundland attempted unsuccessfully to recall more power than was provided for in the Power Contract. In 1980, the Newfoundland Legislature enacted *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* providing for the reversion to the province, free and clear of all encumbrances and claims, of the rights to the use of the waters and the water power rights described in the statutory lease. The Act also provided for the repeal of *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, including the statutory lease, and for the expropriation of the company's fixed assets used in the generation of electric power. The Act limited compensation to creditors and shareholders. Newfoundland referred the matter to the Court of Appeal which held the Act *intra vires* of the Newfoundland Legislature.

*Held*: The appeal should be allowed.

In constitutional cases, extrinsic evidence may be considered to ascertain not only the operation and effect of the impugned legislation but also its true object and purpose as well. Here, *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* is colourable legislation aimed at the Power Contract. The extrinsic evidence, held admissible, showed that the pith and substance of the Act is to interfere with the right of Hydro-Quebec under the Power Contract to receive an agreed amount of power at an agreed price. This right to the delivery in Quebec of Churchill Falls power is situated outside the Province of Newfoundland and is beyond the territorial competence of the Newfoundland Legislature.

*Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, applied; *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65, disapproved; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Credit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-*

*Act, 1961*. En 1969, la compagnie a signé avec Hydro-Québec un contrat (le contrat d'énergie) aux termes duquel elle convenait de fournir, et Hydro-Québec d'acquérir, pratiquement toute l'énergie hydro-électrique produite aux chutes Churchill pendant une période de 65 ans. La livraison d'énergie au Québec a commencé en 1971 et tous les travaux d'aménagement ont été terminés en 1976. Depuis 1974, Terre-Neuve a cependant vainement tenté de récupérer plus d'énergie que ne le prévoit le contrat d'énergie. En 1980, la législature de Terre-Neuve a adopté *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* qui prévoit la rétrocession à la province, libres et quittes de toutes charges et réclamations, des droits d'utiliser les eaux et des droits relatifs à l'énergie hydro-électrique décrits dans le bail législatif. La Loi prévoit aussi l'abrogation de *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, y compris le bail législatif, et l'expropriation de l'actif immobilisé servant à la production d'énergie électrique. La Loi limite l'indemnisation aux créanciers et aux actionnaires. Terre-Neuve a soumis l'affaire à la Cour d'appel qui a conclu que la Loi relevait de la compétence de la législature de Terre-Neuve.

*Arrêt*: Le pourvoi est accueilli.

Dans les affaires constitutionnelles, on peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques pour vérifier non seulement l'application et la portée de la loi contestée, mais aussi son objet véritable. En l'espèce, *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* est de la législation déguisée qui vise le contrat d'énergie. Les éléments de preuve extrinsèques jugés recevables démontrent que, de par son caractère véritable, la Loi porte atteinte au droit d'Hydro-Québec, en vertu du contrat d'énergie, de recevoir une quantité d'électricité convenue à un prix convenu. Ce droit à la livraison au Québec de l'électricité produite aux chutes Churchill est situé à l'extérieur de la province de Terre-Neuve et en dehors de la compétence territoriale de la législature de Terre-Neuve.

Jurisprudence: arrêts suivis: *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; arrêt critiqué: *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65; arrêts mentionnés: *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Crédit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West*

*General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (the *Manitoba Securities* case), [1929] A.C. 260; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Morgan v. Attorney General of Prince Edward Island*, [1976] 2 S.C.R. 349; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] S.C.R. 383; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771; *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42, referred to.

APPEAL from a judgment of the Newfoundland Court of Appeal (1982), 134 D.L.R. (3d) 288, 36 Nfld. & P.E.I.R. 273, 101 A.P.R. 273, in the matter of a reference concerning the constitutional validity of *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*. Appeal allowed.

*John Sopinka, Q.C.*, and *Kathryn I. Chalmers*, for the appellant Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited.

*T. G. Heintzman, Q.C.*, *Jean-Paul Cardinal, Q.C.*, *Michel Jetté*, and *David I. Hamer*, for the appellant Hydro-Quebec.

*Jean-K. Samson*, *Henri Brun* and *Odette Laverdière*, for the appellant the Attorney General of Quebec.

*Clyde K. Wells, Q.C.*, and *Robert O'Brien, Q.C.*, for the appellant Royal Trust Co.

*Robert Wells, Q.C.*, and *Randell Earle*, for the appellant General Trust of Canada.

*Leonard A. Martin, Q.C.*, *O. Noel Clarke*, *Edward Hearn* and *David Orsborn*, for the respondent.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *P. K. Doody*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*E. R. A. Edwards*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*James C. MacPherson* and *George V. Peacock*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Brian F. Squair*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (l'arrêt *Manitoba Securities*), [1929] A.C. 260; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Morgan c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] R.C.S. 383; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771; *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1982), 134 D.L.R. (3d) 288, 36 Nfld. & P.E.I.R. 273, 101 A.P.R. 273, relativement à un renvoi sur la constitutionnalité de *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*. Pourvoi accueilli.

*John Sopinka, c.r.*, et *Kathryn I. Chalmers*, pour l'appelante Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited.

*T. G. Heintzman, c.r.*, *Jean-Paul Cardinal, c.r.*, *Michel Jetté*, et *David I. Hamer*, pour l'appelante Hydro-Québec.

*Jean-K. Samson*, *Henri Brun* et *Odette Laverdière*, pour l'appelant le procureur général du Québec.

*Clyde K. Wells, c.r.*, et *Robert O'Brien, c.r.*, pour l'appelante Compagnie Trust Royal.

*Robert Wells, c.r.*, et *Randell Earle*, pour l'appelante Trust Général du Canada.

*Leonard A. Martin, c.r.*, *O. Noel Clarke*, *Edward Hearn* et *David Orsborn*, pour l'intimé.

*T. B. Smith, c.r.*, et *P. K. Doody*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*E. R. A. Edwards*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*James C. MacPherson* et *George V. Peacock*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Brian F. Squair*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

The judgment of the Court was delivered by

MCINTYRE J.—This appeal from a judgment of the Court of Appeal of Newfoundland arises from a reference made by the Lieutenant Governor in Council of Newfoundland to that Court by Order in Council, dated February 10, 1981, pursuant to s. 6(1) of *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, c. 187. It concerns the constitutional validity of *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, 1980 (Nfld.), c. 40, hereinafter referred to as the *Reversion Act*. Nine questions were referred to the Court of Appeal and by order of this Court, dated May 6, 1982, the same questions were argued before us. The *Reversion Act* has not yet been proclaimed but by agreement of all parties the appeal was argued on the basis that it was in force. The nine questions are set out below:

1. Is section 4 of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part, and if so, in what particular or particulars and to what extent?

2. Insofar as section 4 of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:

a) repeal The Churchill Falls Labrador Corporation (Lease) Act, 1961;
b) repeal the Statutory Lease as defined in section 2(d) of the Reversion Act;
c) determine the Statutory Lease as defined in section 2(d) of the Reversion Act as contemplated by clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease;
d) cause the determination of the leases, described in paragraph 9 of the Statement of Facts attached hereto as Appendix II ('the said Leases'), of Crown Lands authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of the provisions of clause 7(2) of Part III of the Statutory Lease and the termination clauses contained in the said Leases or either or both of such clauses;
e) cause to be vested in Her Majesty in right of Newfoundland the improvements made by the lessee on the Crown Lands described in the said Leases and leased pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease or by virtue of the nature of the said

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MCINTYRE—Le présent pourvoi à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve découle d'un renvoi que le lieutenant-gouverneur en conseil de Terre-Neuve a adressé à cette cour par décret en date du 10 février 1981, conformément au par. 6(1) de *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, chap. 187. Il porte sur la constitutionnalité de *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, 1980 (T.-N.), chap. 40, ci-après appelée la *Reversion Act*. Neuf questions ont été soumises à la Cour d'appel et, en vertu de l'ordonnance de cette Cour rendue le 6 mai 1982, les mêmes questions ont été débattues devant nous. La *Reversion Act* n'est pas encore entrée en vigueur par proclamation, mais avec le consentement de toutes les parties, le pourvoi a été entendu en tenant pour acquis qu'elle était en vigueur. Les neuf questions sont les suivantes:

1. L'article 4 de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

2. Pour autant que l'article 4 de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:

a) abroge-t-il The Churchill Falls Labrador Corporation (Lease) Act, 1961?
b) abroge-t-il le bail législatif défini à l'alinéa 2d) de la Reversion Act?
c) résilie-t-il le bail législatif défini à l'alinéa 2d) de la Reversion Act et selon ce que prévoit la clause 6a) de la partie II du bail législatif?
d) emporte-t-il résiliation des baux décrits au paragraphe 9 de l'exposé des faits joint aux présentes comme annexe II («lesdits baux») visant des terres de Sa Majesté, autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif en conformité avec les dispositions de la clause 7(2) de la partie III du bail législatif et des clauses de résiliation inscrites auxdits baux, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?
e) a-t-il pour effet de transférer à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les améliorations apportées par le locataire aux terres de Sa Majesté désignées dans lesdits baux et données à bail en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 6a) de la partie II du bail législatif ou en raison de la nature

Leases themselves or either or both of them.

3. Is section 5(1) of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part, and if so, in what particular or particulars and to what extent?

4. Insofar as section 5(1) of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:

a) determine the Statutory Lease as defined in section 2(d) of the Reversion Act;

b) cause the determination of the said Leases of Crown Lands authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of the provisions of clause 7(2) of Part III of the Statutory Lease and the termination clauses contained in the said Leases or either or both of such clauses;

c) cause to be vested in Her Majesty in right of Newfoundland the improvements made by the lessee on the Crown Lands described in the said Leases and leased pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease or by virtue of the nature of the said Leases themselves or either or both of them.

5. Is section 7(1) of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part, and if so, in what particular or particulars and to what extent?

6. Insofar as section 7(1) of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:

a) determine the said Leases of Crown Lands authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease;

b) cause to be vested in Her Majesty in right of Newfoundland the improvements made by the lessee on the Crown Lands described in the said Leases and leased pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease or by virtue of the nature of the said Leases themselves or either or both of them.

7. Is section 8 of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part and if so, in what particular or particulars and to what extent?

desdits baux eux-mêmes, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?

3. Le paragraphe 5(1) de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

4. Pour autant que le paragraphe 5(1) de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:

a) résilie-t-il le bail législatif défini à l'alinéa 2d) de la Reversion Act?

b) emporte-t-il résiliation desdits baux visant des terres de Sa Majesté, autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 7(2) de la partie III du bail législatif et des clauses de résiliation inscrites auxdits baux, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?

c) a-t-il pour effet de transférer à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les améliorations apportées par le locataire aux terres de Sa Majesté désignées dans lesdits baux et données à bail en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 6a) de la partie II du bail législatif ou en raison de la nature desdits baux eux-mêmes, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?

5. Le paragraphe 7(1) de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

6. Pour autant que le paragraphe 7(1) de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:

a) résilie-t-il lesdits baux visant des terres de Sa Majesté, autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif?

b) a-t-il pour effet de transférer à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les améliorations apportées par le locataire aux terres de Sa Majesté désignées dans lesdits baux et données à bail en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 6a) de la partie II du bail législatif ou en raison de la nature desdits baux eux-mêmes, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?

7. L'article 8 de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

8. Insofar as section 8 of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:

a) vest in Her Majesty in right of Newfoundland the hydro-electric works (as defined in section 2(c) of the Reversion Act) attached to the lands held under the said Leases authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Leases?

9. Is the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part and, if so, in what particular or particulars and to what extent?

I

The vast hydro-electric potential of the waters of Labrador has long been recognized. It is, however, only recently that steps towards its exploitation have been taken. In 1958 a company named Hamilton Falls Power Corporation was incorporated by federal letters patent with the following objects:

1. To produce or otherwise acquire and to transmit and sell electricity.
2. To harness or otherwise make use of water for the purpose of producing hydro-electric and hydraulic power and for any other purpose.

In the same year the new company acquired an option from Her Majesty the Queen in Right of the Province of Newfoundland, at that time the owner of all water rights in Labrador, to develop the water resources of the Hamilton River in Labrador. In 1960 the company exercised its option and obligated itself to develop the hydro-electric resources of the Hamilton River. The river was renamed the Churchill River and in 1965 the company name was changed to Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (hereinafter referred to as CFLCo). The option having been exercised, the Legislature of Newfoundland on March 13, 1961 enacted what is now *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act*, 1961 (Nfld.), c. 51. This Act was amended in 1963-64, 1966-67, 1968, 1969, and 1970 and the Act, together with its amendments, will be referred to as the *Lease Act*. The *Lease Act* authorized the Lieutenant Governor in Council to execute and deliver a lease to CFLCo, the terms of

8. Pour autant que l'article 8 de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:

a) transfère-t-il à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les ouvrages hydro-électriques (définis à l'alinéa 2c) de la Reversion Act) fixés aux terres détenues en vertu desdits baux autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif?

9. La Reversion Act est-elle ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

I

On connaissait depuis fort longtemps l'immense potentiel hydro-électrique des cours d'eau du Labrador. Ce n'est toutefois que récemment qu'on a entrepris d'exploiter ces ressources. En 1958, une compagnie appelée Hamilton Falls Power Corporation a été constituée par lettres patentes fédérales, dont les objets étaient les suivants:

[TRADUCTION]

1. Procurer de l'énergie électrique par production ou autrement, la transporter et la vendre.
2. Harnacher ou autrement utiliser les cours d'eau dans le but de produire de l'énergie hydro-électrique et hydraulique et pour toute autre fin.

Au cours de la même année, la nouvelle compagnie a acquis de Sa Majesté la Reine du chef de la province de Terre-Neuve qui était à l'époque propriétaire de tous les droits sur les eaux du Labrador, le droit de mettre en valeur les ressources hydrauliques du fleuve Hamilton, au Labrador. En 1960, la compagnie a exercé le droit ainsi acquis et s'est engagée à mettre en valeur les ressources hydrauliques du fleuve Hamilton. Le nom du fleuve a été changé pour celui de fleuve Churchill et, en 1965, le nom de la compagnie est devenu Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (ci-après appelée CFLCo). Par suite de l'exercice de ce droit, la législature de Terre-Neuve a adopté, le 13 mars 1961, la loi maintenant connue sous le nom de *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act*, 1961 (T.-N.), chap. 51. Cette loi a été modifiée en 1963-64, 1966-67, 1968, 1969 et 1970. La Loi et ses modifications seront ci-après appelées la *Lease Act*. La *Lease Act* permet au lieutenant-gouverneur en conseil de

which were to be substantially similar to the terms of a draft lease set out in the schedule to the Act. This lease, called the Statutory Lease, was executed and delivered on May 16, 1961. It was specifically approved in the *Lease Act*. It granted to CFLCo full right to the exclusive use of certain waters of the Churchill River and its watershed for the generation of hydro-electric power, together with the right to transmit the power throughout the Province and to export it from the Province. Other leases were also granted by Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland to CFLCo in 1968 covering lands and easements necessary for the Churchill Falls project, including leases for the power site itself where the main generating facilities were built, as well as for roads, transmission lines and an airport. These additional grants were referred to in argument as Crown leases.

consentir un bail à CFLCo, selon des conditions essentiellement semblables à celles du projet de bail annexé à la Loi. Ce bail, appelé bail législatif, a été signé le 16 mai 1961. La *Lease Act* le ratifie expressément. Il accorde à CFLCo tous les droits d'usage exclusif de certaines eaux du fleuve Churchill et de son bassin hydrographique pour la production d'énergie hydro-électrique, de même que le droit de transporter cette énergie dans la province et de l'exporter à l'extérieur de la province. En 1968, d'autres baux ont été consentis à CFLCo par Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve quant aux biens-fonds et aux droits de passage nécessaires à l'aménagement des chutes Churchill, notamment des baux relatifs à l'emplacement de la centrale elle-même où l'usine principale a été érigée, de même qu'à l'égard de routes, de lignes de transmission et d'un aéroport. Ces concessions supplémentaires ont été désignées au cours des plaidoiries sous le nom de baux de Sa Majesté.

Until the early 1960's there were two obstacles that stood in the way of developing the water resources of the Churchill River. The first was the problem of transmitting electricity over great distances from the source at Churchill Falls to the nearest market in southern Quebec and the United States without undue loss of power. In the 1960's a feasible means was developed by engineers of Quebec Hydro-Electric Commission (hereinafter referred to as Hydro-Quebec) using high voltage transmission lines (over 700KV) to transmit electricity over long distances without a substantial loss of power. The second obstacle in the way of Churchill Falls development was financial. In order to finance the project CFLCo had to find a credit-worthy purchaser of its electricity, one that would undertake to purchase electric power on a regular basis whether it was needed or not.

Jusqu'au début des années 60, il y avait deux obstacles à la mise en valeur des ressources hydrauliques du fleuve Churchill. Le premier de ces obstacles tenait à la difficulté de transporter de l'énergie électrique sur la grande distance qui sépare la centrale, aux chutes Churchill, du marché le plus rapproché au sud du Québec et aux États-Unis, sans perdre une partie importante de cette énergie. Au cours des années 60, les ingénieurs de la Commission hydro-électrique de Québec (ci-après appelée Hydro-Québec) ont trouvé la solution en utilisant des lignes de transmission à haute tension (plus de 700 kV) qui permettraient de transporter l'énergie électrique sur de grandes distances sans en perdre une partie importante. Le second obstacle à l'aménagement des chutes Churchill était d'ordre financier. Pour financer le projet, CFLCo devait trouver, pour l'électricité produite, un acheteur dont le crédit serait solide et qui s'engagerait à acheter l'énergie électrique de façon continue, qu'il en ait besoin ou non.

In 1963 discussions began between Hydro-Quebec and CFLCo regarding the development of Churchill Falls and the transmission of power to Quebec. As a result of these discussions a Letter of

Les pourparlers entre Hydro-Québec et CFLCo au sujet de l'aménagement des chutes Churchill et du transport de l'énergie électrique au Québec ont commencé en 1963. Par suite de ces pourparlers,

Intent was signed by the parties on October 31, 1966, whereby they expressed an intent to enter into a contract which was to be called the Power Contract for the purchase of hydro-electric power by Hydro-Quebec. The Letter of Intent recognized that the purchase of power by Hydro-Quebec was essential to the feasibility of the project and that the Power Contract would have to meet the requirements of lenders regarding the security for the repayment of debt. The Power Contract and the performance of its various provisions were therefore essential to the completion of the project and after completion it was of fundamental importance to its operation.

In order to finance the project CFLCo was required under the provisions of the Power Contract to raise $700 million out of an estimated total cost in excess of $900 million. In addition to bank loans of between $100 and $150 million, CFLCo borrowed $100 million by the issue of General Mortgage Bonds, pursuant to a Deed of Trust of which General Trust of Canada was Trustee, known as the General Mortgage Trust Deed, which was executed on September 1, 1968. It was amended by a supplemental Trust Deed dated May 15, 1969. Pursuant to the Trust Deeds CFLCo assigned and charged all its assets and rights under the Statutory Lease and the Crown leases to the Trustee. The Lieutenant Governor in Council for the Province of Newfoundland consented to this assignment on August 1, 1968.

The bulk of the financing came from the sale of First Mortgage Bonds. CFLCo borrowed $540 million on the security of Series A bonds and a further $50 million on the security of Series B bonds. These funds came from lenders outside the Province of Newfoundland and largely from the United States. The Royal Trust was constituted Trustee for the bondholders under a First Mortgage Trust Deed entered into by Royal Trust and CFLCo on May 15, 1969. As security, CFLCo assigned all its assets and rights under the Statutory Lease and Crown leases and all its rights under the Power Contract. General Trust intervened in the Trust Deed as Trustee under the General Mortgage Trust Deed, granting priority to

les parties ont signé, le 31 octobre 1966, un protocole d'entente dans lequel elles exprimaient l'intention de conclure un contrat, qui s'appellerait le contrat d'énergie, pour l'achat d'énergie hydro-électrique par Hydro-Québec. Ce protocole d'entente reconnaissait que l'achat d'énergie par Hydro-Québec était essentiel à la faisabilité du projet et que le contrat d'énergie devrait satisfaire aux exigences des prêteurs quant à la garantie du remboursement de la dette. Le contrat d'énergie et l'exécution de ses différentes dispositions étaient donc essentiels à la réalisation du projet et à l'exploitation de la centrale une fois les travaux terminés.

En vertu des dispositions du contrat d'énergie, CFLCo devait, pour financer le projet, réunir 700 millions de dollars sur un coût total estimé à plus de 900 millions de dollars. En plus d'emprunter de 100 à 150 millions de dollars auprès des banques, CFLCo a emprunté 100 millions de dollars au moyen de l'émission d'obligations d'hypothèque générale, conformément à un acte de fiducie dont le Trust Général du Canada est le fiduciaire, appelé l'acte de fiducie d'hypothèque générale signé le 1er septembre 1968. L'acte de fiducie a été modifié par un acte de fiducie supplémentaire en date du 15 mai 1969. Conformément aux actes de fiducie, CFLCo a cédé au fiduciaire tous les droits et tout l'actif qu'elle possédait en vertu du bail législatif et des baux de Sa Majesté. Le lieutenant-gouverneur en conseil de Terre-Neuve a ratifié cette cession le 1er août 1968.

Le financement a été réalisé en majeure partie par la vente d'obligations de première hypothèque. CFLCo a effectué un emprunt 540 millions de dollars garanti par des obligations de série A et un autre emprunt de 50 millions de dollars garanti par des obligations de série B. Ces fonds proviennent de prêteurs habitant à l'extérieur de la province de Terre-Neuve et, en grande partie, des États-Unis. Le Trust Royal a été constitué fiduciaire des détenteurs d'obligations en vertu d'un acte de fiducie de première hypothèque signé avec CFLCo le 15 mai 1969. CFLCo cédait, à titre de garantie, tout l'actif et tous les droits qu'elle possédait en vertu du bail législatif et des baux de Sa Majesté ainsi que tous ses droits en vertu du

the First Mortgage Bonds. Newfoundland also intervened in the Trust Deed confirming its consent to the assignment by CFLCo of its assets to the Royal Trust, which consent had been given on May 12, 1969 by an agreement, known as the Financial Agreement, between the Royal Trust, CFLCo, and the Province of Newfoundland. This agreement was made pursuant to and given the force and effect of law by *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Financing) Act*, 1969 (Nfld.), c. 76, (the *Financing Act*).

At the time of the hearing of this appeal, according to the statement of facts which forms part of the record, there remained owing by CFLCo in respect of the above-described borrowings $98 million in General Mortgage Bonds, $458,620,000 U.S. in Series A First Mortgage Bonds, and $45,804,000 Cdn. in Series B Bonds.

It is against this background that the Power Contract between CFLCo and Hydro-Quebec was signed on May 15, 1969. It is a lengthy and detailed document. Under the contract CFLCo agreed to supply and Hydro-Quebec agreed to purchase virtually all of the power produced at Churchill Falls for a term of forty years, which was renewable at the option of Hydro-Quebec for a further term of twenty-five years. The price to be paid for the electricity was to be based on the final capital cost of the project. Provision was made for CFLCo to retain a fixed amount of power for use within Labrador by its subsidiary Twin Falls Power Corporation. In addition CFLCo could recall on three years' minimum notice up to 300 megawatts (MW) to meet the needs of the Province of Newfoundland.

The importance of the relationship between CFLCo and Hydro-Quebec to the success of the Churchill Falls development is made evident by a reading of the Power Contract. Each party was to be responsible for the construction of transmission lines on its side of the Quebec-Labrador boundary. To ensure compatibility of the two systems, the

contrat d'énergie. Le Trust Général est intervenu dans l'acte de fiducie à titre de fiduciaire en vertu de l'acte de fiducie d'hypothèque générale pour accorder la priorité aux obligations de première hypothèque. Terre-Neuve est également intervenue dans l'acte de fiducie pour confirmer son consentement à la cession par CFLCo de son actif au Trust Royal, lequel consentement avait été donné le 12 mai 1969 au moyen d'une convention, désignée sous le nom de convention de financement, intervenue entre le Trust Royal, CFLCo et la province de Terre-Neuve. Cette convention a été signée et a acquis force de loi conformément à *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Financing) Act*, 1969 (T.-N.), chap. 76, (la *Financing Act*).

À l'audition du présent pourvoi, selon l'exposé des faits versé au dossier, CFLCo devait encore sur les emprunts ci-dessus mentionnés 98 millions de dollars en obligations d'hypothèque générale, 458 620 000 $ US en obligations de première hypothèque de série A et 45 804 000 $ CAN en obligations de série B.

C'est dans ce contexte que le contrat d'énergie entre CFLCo et Hydro-Québec a été signé le 15 mai 1969. C'est un document volumineux et détaillé. Aux termes de ce contrat, CFLCo a convenu de fournir, et Hydro-Québec d'acquérir, pratiquement toute l'énergie produite aux chutes Churchill pendant une période de quarante ans; le contrat pourrait être renouvelé, au choix d'Hydro-Québec, pour une durée supplémentaire de vingt-cinq ans. Le prix de l'électricité serait fonction du coût en capital définitif du projet. Il était prévu que CFLCo pourrait retenir une quantité déterminée d'énergie qui serait utilisée au Labrador par sa filiale Twin Falls Power Corporation. De plus, CFLCo pourrait récupérer, après avoir donné un préavis d'au moins trois ans, jusqu'à 300 mégawatts (MW) pour répondre aux besoins de la province de Terre-Neuve.

L'importance que revêtent les rapports entre CFLCo et Hydro-Québec pour la réussite de l'aménagement des chutes Churchill ressort clairement de la lecture du contrat d'énergie. Les parties seraient responsables de la construction des lignes de transmission sur leurs côtés respectifs de la frontière séparant le Québec et le Labrador. Pour

contract provided that transmission lines and related facilities were to be built according to Hydro-Quebec's specifications. Hydro-Quebec was given a supervisory role over CFLCo with respect to maintenance of the development and also acquired the right to operate the plant in the event of CFLCo's failure to do so. For its part Hydro-Quebec agreed to make funds available for the completion of the project over and above the $700 million to be raised by CFLCo in exchange for mortgage security. If CFLCo lacked the funds necessary to meet debt service payments, Hydro-Quebec agreed to advance the necessary monies in exchange for debentures and shares of CFLCo. The Quebec utility also agreed to pay the difference between six per cent and any greater rate of interest payable by CFLCo on its obligations. Although Hydro-Quebec owns only 34.2 per cent of the issued shares of CFLCo (the remaining 65.8 per cent owned by Newfoundland and Labrador Hydro, a Newfoundland Crown corporation), a voting trust arrangement provides that no substantial changes in the financial or other obligations of CFLCo can be made without the consent of 75 per cent of the shareholders.

assurer la compatibilité des deux systèmes, le contrat prévoyait que les lignes de transmission et les installations accessoires devraient être construites selon les devis d'Hydro-Québec. Hydro-Québec se voyait attribuer un rôle de surveillance à l'égard de CFLCo pour ce qui est de la gestion de l'aménagement et acquérait également le droit d'exploiter la centrale si jamais CFLCo omettait de le faire. Pour sa part, Hydro-Québec convenait de procurer les fonds nécessaires pour terminer les travaux en sus des 700 millions de dollars que CFLCo devait réunir en contrepartie de garanties hypothécaires. Dans l'hypothèse où CFLCo n'aurait pas les sommes nécessaires pour faire les paiements du service de la dette, Hydro-Québec convenait d'avancer l'argent requis en échange de débentures et d'actions de CFLCo. Hydro-Québec s'engageait aussi à payer la différence entre le taux d'intérêt de six pour cent et tout taux plus élevé que CFLCo pourrait être appelée à payer sur ses obligations. Même si Hydro-Québec ne détient que 34,2 pour 100 des actions émises de CFLCo (les autres 65,8 pour 100 étant détenus par Newfoundland and Labrador Hydro, une société d'État de Terre-Neuve), une convention de vote fiduciaire prévoit qu'on ne peut apporter aucun changement important aux obligations financières ou autres de CFLCo sans le consentement de 75 pour 100 des actionnaires.

The Power Contract also provided that it would be governed and interpreted in accordance with the laws of Quebec and that only the courts of Quebec would have jurisdiction to adjudicate disputes under the Power Contract, subject to ordinary appeal rights and procedures.

Le contrat d'énergie prévoit également qu'il sera régi et interprété en conformité avec les lois du Québec et que seules les cours du Québec auront compétence pour trancher les différends auxquels le contrat d'énergie pourra donner lieu, sous réserve des droits et procédures ordinaires en matière d'appel.

The project was a success. CFLCo built the hydro-electric generating plant upon the leased lands in Newfoundland. It has a generating capacity of approximately 5,225MW of power and is capable of producing 34.5 billion kilowatt hours of energy per annum. The delivery of power to Quebec began in 1971 and the whole development was completed on schedule by 1976. As early as 1974, however, problems had arisen. Newfoundland wanted more power for its own use. In January of 1976 the President of Newfoundland and

Le projet a été couronné de succès. CFLCo a construit la centrale hydro-électrique à Terre-Neuve sur les terres cédées à bail. La centrale a une capacité d'environ 5 225 MW et peut produire 34,5 milliards de kilowattheures d'énergie par année. La livraison d'énergie au Québec a commencé en 1971 et tous les travaux d'aménagement ont été terminés comme prévu en 1976. Cependant, des difficultés ont surgi dès 1974. Terre-Neuve voulait réserver plus d'énergie à son propre usage. En janvier 1976, le président de Newfound-

Labrador Hydro requested from Hydro-Quebec the recall of 600MW of power. This request was not met and in May of 1976 another request, this time to the Premier of Quebec, for 800MW was made. No diversion of power to Newfoundland resulted from these requests. On August 6, 1976 the Government of Newfoundland adopted an Order in Council calling upon CFLCo to supply 800MW to Newfoundland commencing on October 1, 1983. CFLCo declined to comply with the Order in Council because of its commitment to Hydro-Quebec under the Power Contract.

In September 1976, the Government of Newfoundland commenced an action in the Newfoundland Supreme Court for a declaration of entitlement to power under the Statutory Lease. This action is still pending in the courts of Newfoundland. In June of 1977 Hydro-Quebec brought an action in the Quebec courts seeking a declaration of its rights under the Power Contract. That action too is still pending. On December 17, 1980 the *Reversion Act* received Royal Assent after passage in the Legislature of Newfoundland and on February 10, 1981 the present Reference was presented to the Newfoundland Court of Appeal.

II

The purpose of the *Reversion Act* is expressed in s. 3 which reads as follows:

> The purpose of this Act is to provide for the reversion to the province of unencumbered ownership and control in relation to certain water within the province.

The sections which follow make it clear that the water which is affected is that of the Churchill River covered by the Statutory Lease. Section 4, which is the very heart of the Act, provides that the *Lease Act*, including the Statutory Lease, is repealed and that all rights and interests arising under the repealed statute and lease revest in Her Majesty in Right of the Province of Newfoundland free and clear of all encumbrances or claims. Subsection 3 of s. 4 makes an exception in the case of Twin Falls Power Corporation which is permitted to retain any interests, rights, and privileges

land and Labrador Hydro demandait à Hydro-Québec la récupération de 600 MW. Hydro-Québec n'a pas acquiescé à cette demande et en mai 1976 une nouvelle demande portant sur 800 MW était faite, cette fois, au premier ministre du Québec. Aucune dérivation d'énergie vers Terre-Neuve n'a eu lieu par suite de ces demandes. Le 6 août 1976, le gouvernement de Terre-Neuve a adopté un décret enjoignant à CFLCo de fournir 800 MW à Terre-Neuve à compter du 1er octobre 1983. CFLCo a refusé d'obtempérer à ce décret à cause de ses engagements pris envers Hydro-Québec en vertu du contrat d'énergie.

En septembre 1976, le gouvernement de Terre-Neuve a intenté une action devant la Cour suprême de Terre-Neuve en vue d'obtenir un jugement déclaratoire concernant son droit à l'énergie en vertu du bail législatif. Cette action est encore en instance devant les tribunaux de Terre-Neuve. En juin 1977, Hydro-Québec a intenté une action devant les tribunaux du Québec en vue d'obtenir un jugement déclaratoire concernant ses droits en vertu du contrat d'énergie. Cette action est encore en instance elle aussi. Le 17 décembre 1980, la *Reversion Act* a reçu la sanction royale après avoir été adoptée par la législature de Terre-Neuve et, le 10 février 1981, le présent renvoi était soumis à la Cour d'appel de Terre-Neuve.

II

L'objet de la *Reversion Act* est énoncé à l'art. 3 dont voici le texte:

> [TRADUCTION] La présente loi a pour objet de pourvoir à la rétrocession à la province de l'entière propriété et du contrôle de certaines eaux situées dans la province.

Les articles suivants énoncent clairement que les eaux en cause sont celles du fleuve Churchill visées par le bail législatif. L'article 4, qui constitue l'essence même de la Loi, prévoit que la *Lease Act*, y compris le bail législatif, est abrogée et que tous les droits et titres qui découlent de la loi et du bail abrogés reviennent à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve, libres et quittes de toute charge ou réclamation. Le paragraphe 4(3) énonce une exception en faveur de Twin Falls Power Corporation qui peut retenir tous les droits, titres et privilèges qu'elle a acquis en vertu du bail

acquired under the Statutory Lease or any other lease or licence, save only that Her Majesty in Right of Newfoundland will be substituted for CFLCo as lessor or licensor. Section 4 is reproduced hereunder:

4. (1) *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, including the Statutory Lease, is repealed.

(2) For greater certainty and the avoidance of doubt, all rights, privileges, liberties and interests that cease to be vested in, conferred on or accrued to any person by virtue of subsection (1) shall revest in and be held by Her Majesty free and clear of any claim, encumbrance or other right of any person as if that Act and Statutory Lease had had no effect in law.

(3) Notwithstanding subsections (1) and (2) or any other section of this Act, all rights, privileges, liberties and interests vested in, conferred on or accruing to Twinco under the Statutory Lease and any sublease or licence, as amended, executed pursuant thereto do not cease to vest, confer or accrue and do not revest in Her Majesty but continue on and after the commencement of this Act in all respects as though this Act had not been passed, except that in all respects and for all purposes CFLCo is replaced as lessor or licensor to Twinco by Her Majesty.

(4) For the purpose of subsection (3) "Twinco" means Twinco as defined in paragraph (b) of subsection (1) of clause 7 of Part IV of the Statutory Lease.

Sections 5, 6 and 7 merely make it clear that all rights and interests directly or indirectly stemming from the Statutory Lease or any of the Crown leases revest in the Crown free and clear of all claims and encumbrances. For greater certainty, s. 8 provides specifically that the hydro-electric works of CFLCo vest in the Crown.

Section 9 deals with payment to secured creditors for all indebtedness which has arisen under the Statutory Lease for the works done and created pursuant to its terms. Such payment is to be "both in discharge of the indebtedness and as full and final compensation to persons holding those interests for the revesting of rights, privileges, liberties and interests referred to in sections 4 to 8 in Her Majesty". The section provides as well for

législatif ou de tout autre bail ou concession avec la seule modification que Sa Majesté du chef de Terre-Neuve remplace CFLCo comme bailleur ou cédant. Voici l'article 4 de la Loi:

[TRADUCTION] 4. (1) *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, y compris le bail législatif, est abrogée.

(2) Pour plus de certitude et pour éliminer tout doute, les droits, privilèges, franchises et titres qui cessent d'appartenir, d'être conférés ou d'échoir à toute personne en vertu du paragraphe (1) reviennent à Sa Majesté, libres et quittes de toute charge, de toute réclamation ou de tout autre droit à l'égard de quiconque comme si la présente loi et le bail législatif n'avaient jamais eu d'effet en droit.

(3) Nonobstant les paragraphes (1) et (2) ou tout autre article de la présente loi, tous les droits, privilèges, franchises et titres attribués, conférés ou échéant à Twinco en vertu du bail législatif et d'un bail de sous-location ou d'une licence et leurs modifications, consentis en vertu dudit bail législatif ne cessent pas d'être attribués, d'être conférés ou d'échoir à Twinco et ne reviennent pas à Sa Majesté, mais sont maintenus sous tous rapports même après l'entrée en vigueur de la présente loi comme si la présente loi n'avait pas été adoptée sauf que, sous tous rapports et à toutes fins, Sa Majesté remplace CFLCo comme bailleur ou concédant vis-à-vis de Twinco.

(4) Aux fins du paragraphe (3), «Twinco» signifie Twinco selon la définition de l'alinéa 7(1)b) de la partie IV du bail législatif.

Les articles 5, 6 et 7 ne font qu'exprimer clairement que tous les droits et titres découlant directement ou indirectement du bail législatif ou de l'un ou l'autre des baux de Sa Majesté reviennent à Sa Majesté libres et quittes de toutes charges et réclamations. Pour plus de certitude, l'art. 8 prévoit expressément que les installations hydro-électriques de CFLCo reviennent à Sa Majesté.

L'article 9 porte sur le paiement aux créanciers garantis de toutes les dettes contractées en vertu du bail législatif pour les travaux exécutés conformément à ses dispositions. Ce paiement doit servir [TRADUCTION] «à éteindre la dette et à indemniser de façon complète et définitive les personnes qui détiennent des droits, en vue de la rétrocession à Sa Majesté des droits, privilèges, franchises et titres mentionnés aux articles 4 à 8». L'article

the settlement of any dispute between a claimant and the Lieutenant Governor in Council by way of an appeal to the Trial Division of the Supreme Court of Newfoundland. Compensation is to include principal, interest accrued to the date of payment, and any premiums due as if the debt instruments were redeemed on the date of payment under subs. (1). Section 9 is reproduced hereunder:

9. (1) Her Majesty shall pay, as set out in subsection (2), the amount of all indebtedness secured by way of mortgage, lien, debenture or other encumbrance against the rights, privileges, liberties or interests referred to in the Statutory Lease and other instruments set forth in subsection (1) of section 5 and section 6 or hydro-electric works held under a Crown lease issued under clause 7 of Part III of the Statutory Lease both in discharge of the indebtedness and as full and final compensation to persons holding those interests for the revesting of rights, privileges, liberties and interests referred to in sections 4 to 8 in Her Majesty.

(2) Her Majesty may pay the indebtedness in cash or in such manner as the Lieutenant-Governor in Council may prescribe by regulation, but where payment is permitted by a method other than cash the secured creditor may choose between cash or that other method of payment.

(3) Payment provided for in subsection (1) shall be made after a claim has been established to the satisfaction of the Lieutenant-Governor in Council and the claimant has executed a release in the form prescribed by regulation.

(4) Where a claimant is not satisfied with the decision of the Lieutenant-Governor in Council pursuant to subsection (3), the claimant may appeal to the Trial Division of the Supreme Court of Newfoundland within ninety days of the making of the decision.

(5) The payment provided for in this section is substituted for the security referred to in subsection (1) and, as against Her Majesty or any agent thereof, any claim to, or in respect of, an encumbrance referred to in subsection (1) becomes a claim for such payment and shall no longer affect or be a charge upon the encumbered property.

(6) For the purpose of this section "indebtedness" includes

(a) the principal as of the date of payment,

prévoit également le règlement de tout différend entre un réclamant et le lieutenant-gouverneur en conseil par voie d'appel à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve. L'indemnisation doit comprendre le principal et les intérêts courus jusqu'à la date du paiement et toute prime due comme si les titres de créance étaient rachetés à la date du paiement prévu au par. (1). Voici le texte de l'art. 9:

[TRADUCTION] 9. (1) Sa Majesté doit payer, tel que prévu au paragraphe (2), le montant de toute dette garantie par voie d'hypothèque, de privilège, d'obligation ou de toute autre charge grevant les droits, privilèges, franchises ou titres mentionnés au bail législatif et aux autres documents énumérés au paragraphe (1) de l'article 5 et à l'article 6, ou les installations hydro-électriques détenues en vertu d'un bail de Sa Majesté délivré en application de la clause 7 de la partie III du bail législatif, de manière à éteindre la dette et à indemniser de façon complète et définitive les personnes qui détiennent des droits, en vue de la rétrocession à Sa Majesté des droits, privilèges, franchises et titres mentionnés aux articles 4 à 8.

(2) Sa Majesté peut payer la dette en espèces ou de toute manière que le lieutenant-gouverneur en conseil peut déterminer par règlement, sauf que, si le paiement peut être fait autrement qu'en espèces, le créancier garanti peut choisir entre le paiement en espèces et cet autre mode de paiement.

(3) Le paiement prévu au paragraphe (1) sera fait quand le bien-fondé d'une réclamation aura été démontré à la satisfaction du lieutenant-gouverneur en conseil et après la signature par le réclamant d'une quittance sous la forme prescrite par règlement.

(4) Si un réclamant n'est pas satisfait de la décision du lieutenant-gouverneur en conseil rendue conformément au paragraphe (3), il peut interjeter appel à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la décision.

(5) Le paiement prévu au présent article remplace la garantie mentionnée au paragraphe (1) et, à l'égard de Sa Majesté ou de l'un quelconque de ses mandataires, toute réclamation visant une charge mentionnée au paragraphe (1) devient une réclamation pour ce paiement et ne constitue plus une charge sur les biens grevés.

(6) Aux fins du présent article, «dette» comprend:

a) le principal à la date du paiement,

(b) all interest as provided for in the debt instruments as may accrue to the date when payment under subsection (1) is made, and

(c) premiums, if any, due as if the debt instruments were redeemed on the date when payment under subsection (1) is made.

Section 10 provides for compensation to shareholders of CFLCo for any loss in value of their shares resulting from the coming into force of the *Reversion Act*. In case of any dispute as to valuation, the shareholder may appeal to the Trial Division of the Newfoundland Supreme Court. Section 11 provides for payments under the Act from the provincial Consolidated Revenue Fund. Section 10 bars any action arising from the coming into force of the Act other than for compensation as provided in the Act. Sections 10, 11 and 12 are reproduced hereunder:

10. (1) A shareholder of CFLCo has the right to elect to receive compensation from Her Majesty for any reduction in the value of the common shares of CFLCo owned by that shareholder that results from the coming into force of this Act.

(2) A shareholder who elects to receive compensation shall apply to and satisfy the Lieutenant-Governor in Council of the amount by which his shares have been reduced in value.

(3) Compensation for the purposes of subsection (1) shall be calculated in accordance with subsections (4) and (5).

(4) Subject to subsection (5), for the purpose of calculating the amount of the reduction in the value of the CFLCo common shares the value of those shares immediately prior to the coming into force of this Act shall be determined by the Lieutenant-Governor in Council, as if this Act had not come into force, on a fair and equitable basis having regard to

(a) the projected income or losses of CFLCo over the remaining period of its contractual commitments for the sale of its output of electrical energy;

(b) the net book value of such shares immediately prior to the coming into force of this Act; and

(c) such other factors as he may, in his discretion, consider appropriate.

(5) For the avoidance of doubt and only for the purpose of this section, the value of the common shares

b) les intérêts prévus aux titres de créance et courus à la date du paiement visé au paragraphe (1) et

c) s'il y a lieu, toute prime due comme si les titres de créance étaient rachetés à la date du paiement visé au paragraphe (1).

L'article 10 prévoit l'indemnisation des actionnaires de CFLCo de toute perte de valeur de leurs actions découlant de l'entrée en vigueur de la *Reversion Act*. En cas de contestation quant à l'évaluation, l'actionnaire peut interjeter appel à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve. L'article 11 édicte que les paiements à effectuer en vertu de la Loi seront faits à même le Fonds du revenu consolidé de la province. L'article 10 empêche toute action émanant de l'entrée en vigueur de la Loi sauf si cette action vise l'indemnisation prévue par la Loi. Les articles 10, 11 et 12 se lisent ainsi:

[TRADUCTION] 10. (1) Tout actionnaire de CFLCo peut choisir d'être indemnisé par Sa Majesté pour toute diminution de valeur des actions ordinaires de CFLCo lui appartenant qui résulte de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Tout actionnaire qui choisit d'être indemnisé doit faire une demande au lieutenant-gouverneur en conseil et établir le montant de la diminution de valeur de ses actions.

(3) L'indemnisation prévue au paragraphe (1) doit être calculée conformément aux paragraphes (4) et (5).

(4) Sous réserve du paragraphe (5), aux fins de calculer la diminution de valeur des actions ordinaires de CFLCo, le lieutenant-gouverneur en conseil doit déterminer la valeur qu'avaient ces actions immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi comme si la présente loi n'était pas entrée en vigueur, de manière juste et raisonnable compte tenu

a) des prévisions de revenus ou de pertes de CFLCo pour le reste de la durée de ses engagements contractuels relatifs à la vente de sa production d'énergie électrique;

b) de la valeur comptable nette de ses actions immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi; et

c) des autres facteurs qu'il peut, à sa discrétion, juger pertinents.

(5) Pour plus de certitude et pour les seules fins du présent article, la valeur des actions ordinaires de

of CFLCo immediately prior to the coming into force of this Act shall not, other than as set out in subsection (4), be affected by any right or interest consequential to or contingent on the holding of those common shares.

(6) A shareholder may appeal any decision of the Lieutenant-Governor in Council under this section to the Trial Division of the Supreme Court of Newfoundland within ninety days of the making of the decision.

11. Payment by Her Majesty under this Act and expenses incurred in the administration of this Act shall be paid by the Minister of Finance out of the Consolidated Revenue Fund of the province.

12. No action or proceeding lies against any person including Her Majesty, and Minister, agent or servant of Her Majesty or any company in which Her Majesty or an agent thereof has an interest, for or in respect of

(a) the revesting in Her Majesty by virtue of this Act or the consequent divesting of any person, of any right, privilege, liberty or other interest;

(b) the reversion to Her Majesty pursuant to this Act or otherwise of any fixtures, structures, improvements or hydro-electric works of any person having any interest extinguished by virtue of this Act;

(c) the breach, if any, of a leasehold or other covenant or undertaking of Her Majesty to or in favour of any person including the provisions of any agreement entered into by Her Majesty on or prior to the date of the commencement of this Act;

(d) the breach, if any, by a person of a lease, assignment or covenant within the jurisdiction of the province, where such breach has been caused by reason of this Act;

(e) injurious affection to the property, hydro-electric works or business of a person caused by or resulting, in whole or in part, by reason of this Act;

(f) mortgages, liens, judgments or encumbrances, or sums due to the holders thereof, upon or held with respect to rights or interests referred to in sections 4 to 8;

(g) the payment of compensation or interest thereon except to the extent provided by this Act; or

CFLCo immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi ne sera pas modifiée, sauf dans la mesure prévue au paragraphe (4), par quelque droit ou titre résultant ou dépendant de la possession de ces actions ordinaires.

(6) Tout actionnaire peut interjeter appel de la décision du lieutenant-gouverneur en conseil, rendue en vertu du présent article, à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la décision.

11. Les montants versés par Sa Majesté en vertu de la présente loi et les dépenses occasionnées par l'application de la présente loi seront payés par le ministre des Finances à même le Fonds du revenu consolidé de la province.

12. Il n'existe aucune action ni aucune procédure à l'encontre de qui que ce soit, notamment Sa Majesté, tout ministre, mandataire ou préposé de Sa Majesté ou toute société dans laquelle Sa Majesté ou l'un de ses mandataires peut détenir une participation, en ce qui concerne:

a) la rétrocession à Sa Majesté en vertu de la présente loi, ou le dépouillement qui en résulte, pour quiconque, de tout droit, privilège, franchise ou autre titre;

b) la rétrocession à Sa Majesté, en application de la présente loi ou autrement, de toute installation, construction, amélioration ou de tout ouvrage hydro-électrique appartenant à quiconque a des droits éteints en vertu de la présente loi;

c) l'inexécution, s'il y a lieu, de tout bail, engagement ou promesse de Sa Majesté en faveur de quiconque, notamment des dispositions de toute convention conclue par Sa Majesté à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date;

d) l'inexécution, s'il y a lieu, par une personne, d'un bail, d'une cession ou d'un engagement dans le territoire de la province, si cette inexécution découle de la présente loi;

e) tout effet préjudiciable à la propriété, aux ouvrages hydro-électriques ou aux affaires d'une personne, qui, en totalité ou en partie, est causé par la présente loi ou en découle;

f) les hypothèques, privilèges, jugements, charges ou sommes dues à leurs détenteurs, relativement aux droits ou titres mentionnés aux articles 4 à 8;

g) le paiement de l'indemnisation ou des intérêts y relatifs, sauf dans la mesure prévue par la présente loi; ou

(h) any other matter caused by, arising out of or incidental to the cessation of the rights or benefits in relation thereto and the vesting of those rights and benefits in Her Majesty as provided for in this Act.

Section 15 which came into force on the giving of Royal Assent provides for the making of the Reference to the Court of Appeal, which is the subject of the present appeal, even though the rest of the Act has not been proclaimed in force. It will be recalled, however, that the case is to be dealt with as if the Act were already in force.

III

In this Court and apparently in the Court of Appeal, the arguments of counsel embraced the constitutional validity of the *Reversion Act* as a whole, rather than dealing with it section by section as contemplated by the nine questions referred to the Court.

The appellants challenged the constitutional validity of the *Reversion Act* on several grounds. Though differently stated by the parties, these grounds may be summarized as follows:

1. The Act interferes with the status and capacity of a federally-incorporated company.
2. The Act is legislation in relation to property and civil rights outside the Province of Newfoundland.
3. The Act is in relation to the regulation of interprovincial trade and commerce.
4. The Act is in relation to an interprovincial work or undertaking.

Not every appellant argued all of the grounds listed above, but each appellant in general terms supported the admissibility of certain extrinsic evidence for the purpose of constitutional characterization of the *Reversion Act*.

An additional argument was advanced by the appellant Royal Trust to the effect that, even if the *Reversion Act* is constitutionally valid, it is ineffective to repeal the rights of secured creditors under the Financial Agreement, the *Financing Act*, and the First Mortgage Trust Deed in which the Province intervened. It was argued that these rights

h) toute autre question résultant ou découlant de la suppression des droits ou avantages qui s'y rapportent et la dévolution de ces droits et avantages à Sa Majesté conformément à la présente loi.

L'article 15, qui est entré en vigueur au moment de la sanction royale, prévoit qu'il y aura renvoi à la Cour d'appel, lequel renvoi fait l'objet du présent pourvoi, même si les autres articles de la Loi n'ont pas été mis en vigueur par proclamation. On se rappellera cependant que l'affaire doit être entendue comme si la Loi était déjà en vigueur.

III

En cette Cour et manifestement en Cour d'appel, les plaidoiries des avocats ont porté sur la constitutionnalité de la *Reversion Act* dans son ensemble et non pas article par article comme l'envisagent les neuf questions soumises à la Cour.

Les appelants ont contesté la constitutionnalité de la *Reversion Act* en invoquant plusieurs moyens. Même si les parties ont énoncé ces moyens de façon différente, on peut les résumer ainsi:

1. La Loi porte atteinte au statut et aux pouvoirs d'une compagnie à charte fédérale.
2. La Loi porte sur la propriété et les droits civils à l'extérieur de la province de Terre-Neuve.
3. La Loi porte sur la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux.
4. La Loi porte sur des travaux ou une entreprise de nature interprovinciale.

Les appelants n'ont pas tous invoqué ces quatre moyens, mais chacun d'eux a, de façon générale, préconisé la recevabilité de certains éléments de preuve extrinsèques aux fins de la caractérisation constitutionnelle de la *Reversion Act*.

L'appelante Trust Royal a avancé un autre argument selon lequel, même si la *Reversion Act* est constitutionnelle, elle n'a pas pour effet d'abroger les droits des créanciers garantis en vertu de la convention de financement, de la *Financing Act* et de l'acte de fiducie de première hypothèque dans lequel est intervenue la province. On a soutenu que

were specific and given legislative force and could not be repealed by implication or by general legislation such as the *Reversion Act*. The questions referred to the Court of Appeal and to this Court concern the constitutional validity of the *Reversion Act* and the effect of the Act on various statutes, leases and rights, should certain provisions be *intra vires*. None of the questions refers to the argument advanced by the Royal Trust and most of the parties to this appeal did not address the issue. I therefore do not consider it appropriate to deal with this argument.

The respondent Attorney General of Newfoundland, supported by the Attorney General for Saskatchewan and the Attorneys General of British Columbia and Manitoba, argued that the Statutory Lease and the *Lease Act* were statutory rather than contractual instruments and therefore subject to repeal by the Legislature of Newfoundland, which had enacted them. Accordingly, all rights acquired under the statutory instruments fell with the repeal of the enactments. Alternatively, it was contended that the *Reversion Act* is valid legislation under subs. (5), (10), (13) and (16) of s. 92 of the *Constitution Act, 1867* and is not rendered invalid because of any incidental effects it may have on extra-provincial interests.

IV

In general, the same arguments were heard by the Newfoundland Court of Appeal as were argued before this Court. By its judgment on March 5, 1982 the Court of Appeal held that the *Reversion Act* was *intra vires* of the Legislature of Newfoundland. Morgan J.A., speaking for the court, considered that the Act did more than merely repeal provincial legislation in that it expropriated the assets of CFLCo thus raising a constitutional question. He said:

> In our view, the Act in question does more than modify or repeal existing legislation. It also purports to expropriate the fixed assets of CFLCo used in the generation of electric power while expressly precluding that company from asserting any claim either for additional compensation for the loss of its property or damages for breach of any of its leases. We must decide, then, whether the legislation is in respect of any of the

ces droits sont spécifiques et ont force de loi et qu'ils ne peuvent être abrogés de façon implicite ou par une loi générale comme la *Reversion Act*. Les questions soumises à la Cour d'appel et à cette Cour portent sur la constitutionnalité de la *Reversion Act* et sur la portée de cette loi sur divers autres textes de lois, baux et droits, si jamais certaines dispositions sont constitutionnelles. Aucune des questions ne mentionne l'argument avancé par Trust Royal et la majorité des parties au présent pourvoi n'ont pas abordé cette question. Je considère donc qu'il est inutile d'aborder cet argument.

Le procureur général de Terre-Neuve intimé, appuyé en cela par les procureurs généraux de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et du Manitoba, a soutenu que le bail législatif et la *Lease Act* sont des textes législatifs plutôt que des textes contractuels et qu'en conséquence ils sont sujets à abrogation par la législature de Terre-Neuve qui les a adoptés. En conséquence, l'abrogation de ces textes législatifs a pour effet d'annuler tous les droits acquis en vertu de ceux-ci. On a soutenu de façon subsidiaire que la *Reversion Act* est valide en vertu des par. (5), (10), (13) et (16) de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que les effets secondaires qu'elle peut avoir sur des droits extra-provinciaux ne la rendent pas invalide.

IV

De façon générale, les arguments invoqués en Cour d'appel de Terre-Neuve ont été repris en cette Cour. Dans son arrêt du 5 mars 1982, la Cour d'appel a statué que la *Reversion Act* est *intra vires* de la législature de Terre-Neuve. Le juge Morgan, s'exprimant au nom de la cour, a estimé que la Loi fait plus que simplement abroger une loi provinciale parce qu'elle exproprie les biens de CFLCo et de ce fait soulève une question constitutionnelle. Il a affirmé:

> [TRADUCTION] À notre avis, la loi en cause fait plus que modifier ou abroger une loi existante. Elle vise aussi à exproprier les immobilisations de CFLCo qui servent à produire l'énergie électrique, tout en empêchant expressément cette compagnie de réclamer une indemnisation additionnelle pour la perte de ses biens ou des dommages-intérêts pour la rupture de l'un ou l'autre de ses baux. Nous devons alors décider si cette loi vise l'une ou

classes of subjects enumerated in s. 92, and assigned exclusively to the provinces and, if so, whether the subject matter of the Act also falls within one of the classes of subjects in s. 91, as a result of which the legislative authority of the Province is thereby overborne.

Citing the decision of this Court in *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] S.C.R. 383, Morgan J.A. expressed the view that a provincial legislature was fully competent to expropriate property within its territorial limits and concluded: "There can thus be no question here that the Reversion Act on its face is validly enacted legislation of the Newfoundland Legislature".

In dealing with the argument regarding the infringement of extra-provincial civil rights, the court considered the admissibility and weight of certain extrinsic evidence tendered by Hydro-Quebec in support of its argument. Morgan J.A. concluded, after considering recent judgments of this Court, that the general rule of inadmissibility of extrinsic evidence to establish the real purpose and intent of an enactment had not been relaxed. He expressed the view that, while such evidence could be admitted to indicate the background against which the legislation was enacted, it could have no weight in determining the real purpose and intent of the statute.

The court then held that the *Reversion Act* in pith and substance concerned civil rights within the Province of Newfoundland and extra-provincial effects were collateral or incidental to its main purpose. As to the question of the regulation of interprovincial trade and commerce, the Court of Appeal held that the mere fact that the *Reversion Act* would have an effect on interprovincial trade did not infringe the federal power under s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, since such an effect was incidental to the main purpose of the Act. The court shortly disposed of the argument that the Act sterilized a federally-incorporated company holding that the expropriation of CFLCo's assets did not affect or impair the company's ability to continue to function. The *Reversion Act* was also held not to be *ultra vires* because of interference with an interprovincial work or undertaking. Morgan J.A. noted that the expro-

l'autre des catégories de sujets énumérés à l'art. 92 et attribués de façon exclusive aux provinces et, dans l'affirmative, si l'objet de la Loi relève également d'une catégorie de sujets énumérés à l'art. 91, ce qui aurait pour effet d'outrepasser la compétence provinciale.

Citant l'arrêt de cette Cour *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] R.C.S. 383, le juge Morgan exprime l'avis que la législature d'une province est tout à fait compétente pour exproprier des biens situés sur son territoire et conclut: [TRADUCTION] «Ainsi, il ne peut y avoir de doute en l'espèce que la Reversion Act est, de prime abord, une loi valide de la législature de Terre-Neuve».

À propos de l'argument relatif à l'empiètement sur les droits civils extra-provinciaux, la cour a examiné la recevabilité et la valeur de certains éléments de preuve extrinsèques soumis par Hydro-Québec à l'appui de son argument. Le juge Morgan a conclu, après avoir étudié la jurisprudence récente de cette Cour, que la règle générale de l'irrecevabilité des éléments de preuve extrinsèques visant à établir l'objet véritable d'une loi n'a pas été assouplie. Il a exprimé l'avis que, même si de tels éléments de preuve étaient recevables pour indiquer le contexte dans lequel la Loi a été adoptée, ils ne pouvaient avoir de valeur pour déterminer l'objet véritable de la Loi.

La cour a ensuite conclu que, de par son caractère véritable, la *Reversion Act* porte sur les droits civils dans la province de Terre-Neuve et que ses effets extra-provinciaux sont accessoires ou secondaires par rapport à son objet principal. Quant à la question de la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux, la Cour d'appel a statué que le simple fait que la *Reversion Act* aurait un effet sur le commerce interprovincial ne constitue pas un empiétement sur la compétence fédérale visée au par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* puisqu'il s'agit là d'un effet secondaire par rapport à l'objet principal de la Loi. La cour a rapidement tranché l'argument selon lequel la Loi paralysait une compagnie à charte fédérale en exprimant l'avis que l'expropriation des biens de CFLCo ne compromettait pas la capacité de la compagnie de poursuivre ses opérations. On a aussi conclu que la *Reversion Act* n'est pas *ultra vires*

priated works and undertakings are situate wholly within the territorial limits of the Province of Newfoundland, that there is no superseding federal legislation, and that the Act does not purport to regulate the transmission line and its connection at the Quebec-Labrador boundary.

The Court of Appeal therefore concluded that the *Reversion Act* is wholly *intra vires* of the Newfoundland Legislature and it answered in the affirmative questions 1, 3, 5, 7, and 9 of the Reference. The court declined to answer the remaining Reference questions. The main reason for doing so is summarized in the following passage from the court's judgment:

> It is undesirable for the Court to answer in the abstract questions that may involve consideration of debatable fact and which may affect the rights of persons not represented before it.

V

As noted earlier, the case before us was argued on the basis of the constitutional validity of the *Reversion Act* as a whole, rather than section by section as suggested by the Reference questions. I propose to deal with the issues in the same way. Before dealing with the arguments raised by the appellants regarding the division of legislative powers, it is convenient to deal with the argument of counsel for the Attorney General of Newfoundland that the *Reversion Act* merely repeals provincial legislation and legislative rights and that, therefore, no constitutional issue arises. In my view, this argument was dealt with adequately in the Court of Appeal and I have already quoted the words employed by Morgan J.A. on that point. It is evident that the *Reversion Act* does much more than simply repeal the *Lease Act* and it, therefore, raises the constitutional questions referred to by Morgan J.A.

VI

On the hearing before the Court of Appeal Hydro-Quebec tendered as evidence the affidavit of one of its senior counsel, André E. Gadbois,—it

en raison de l'ingérence dans une entreprise ou un ouvrage de nature interprovinciale. Le juge Morgan a souligné que les travaux et entreprises expropriés se trouvent entièrement dans les limites territoriales de la province de Terre-Neuve, qu'il n'y a pas de loi fédérale ayant préséance et que la Loi n'a pas pour objet de réglementer la ligne de transmission et son raccordement à la frontière qui sépare le Québec du Labrador.

La Cour d'appel a donc conclu que la *Reversion Act* relève entièrement de la compétence de la législature de Terre-Neuve et elle a répondu par l'affirmative aux questions 1, 3, 5, 7 et 9 du renvoi. La Cour d'appel a refusé de répondre aux autres questions posées. Son motif principal de ne pas y répondre est résumé dans l'extrait suivant de ses motifs de jugement:

> [TRADUCTION] Il n'est pas souhaitable que la cour réponde dans l'abstrait à des questions qui peuvent comporter l'étude de faits discutables et qui peuvent avoir une incidence sur les droits de personnes qui ne sont pas représentées devant elle.

V

Comme je l'ai déjà souligné, l'affaire a été débattue devant nous en fonction de la constitutionnalité de la *Reversion Act* dans son ensemble plutôt qu'article par article comme le proposent les questions du renvoi. J'ai l'intention de traiter les questions en litige de la même façon. Avant d'aborder les arguments soulevés par les appelants au sujet du partage des compétences législatives, il y a lieu de traiter l'argument de l'avocat du procureur général de Terre-Neuve selon lequel la *Reversion Act* ne fait qu'abroger une loi provinciale et des droits accordés par voie législative et, par conséquent, aucune question constitutionnelle n'est soulevée. À mon sens, la Cour d'appel a bien répondu à cet argument et j'ai déjà cité les paroles du juge Morgan à ce sujet. Il est clair que la *Reversion Act* fait plus que simplement abroger la *Lease Act* et qu'elle soulève ainsi les questions constitutionnelles mentionnées par le juge Morgan.

VI

À l'audience en Cour d'appel, Hydro-Québec a soumis en preuve la déclaration sous serment de l'un de ses avocats principaux, Me André E.

was included as an appendix to the factum of Hydro-Quebec—which set forth the circumstances surrounding the Churchill Falls power development and the negotiations which led up to the execution of the Power Contract. Exhibits to the affidavit dealt with various matters connected with the dealings between the parties, including correspondence regarding the Newfoundland request for the recapture of 800MW of power already committed in the Power Contract for sale to Hydro-Quebec, copies of speeches and public declarations of highly-placed officials in Newfoundland and members of the Newfoundland Legislature made both in and out of the Legislative Assembly, copies of pleadings in the actions pending between the parties in Newfoundland and Quebec, copies of interviews given by the Premier and other Newfoundland cabinet ministers to the press, and a copy of an explanatory pamphlet sent by the Government of Newfoundland to the bondholders under the First Mortgage Bonds and to Hydro-Quebec at the time the *Reversion Act* was introduced in the Newfoundland Legislature. All of this evidence was tendered on the question of the Newfoundland government's policy regarding the Power Contract.

Gadbois,—cette déclaration est jointe en annexe au mémoire d'Hydro-Québec—qui relate les circonstances de l'aménagement hydro-électrique des chutes Churchill et des négociations qui ont précédé la signature du contrat d'énergie. Les pièces jointes à la déclaration portent sur différentes questions liées aux négociations intervenues entre les parties; elles comprennent notamment la correspondance échangée au sujet de la demande de Terre-Neuve visant à récupérer 800 MW déjà promis à Hydro-Québec en vertu du contrat d'énergie, des textes d'allocutions et de déclarations publiques de personnalités de Terre-Neuve et de députés de la législature de Terre-Neuve prononcées tant en Chambre qu'à l'extérieur de celle-ci, des transcriptions des plaidoiries effectuées dans les actions pendantes entre les parties à Terre-Neuve et au Québec, des transcriptions d'entrevues accordées à la presse par le Premier ministre et d'autres membres du cabinet de Terre-Neuve et une copie de la brochure explicative transmise par le gouvernement de Terre-Neuve aux détenteurs d'obligations de première hypothèque et à Hydro-Québec au moment du dépôt devant la Législature de la *Reversion Act*. Tous ces éléments de preuve ont été soumis à l'égard de l'attitude du gouvernement de Terre-Neuve vis-à-vis du contrat d'énergie.

The Court of Appeal reserved judgment as to the relevancy and weight of this material and dealt with the question in the reasons of the court. Morgan J.A. said:

> In our view, the extrinsic materials sought to be introduced in the present case can have no weight in determining the true purpose and intent of the Act. However, in so far as they provide background against which the legislation was enacted, they may properly be considered.

La Cour d'appel a mis en délibéré la pertinence et la valeur probante de ces documents, et elle a tranché la question dans ses motifs de jugement. Le juge Morgan a affirmé:

> [TRADUCTION] À notre avis, les pièces extrinsèques qu'on a voulu nous soumettre en l'espèce ne peuvent avoir de valeur pour déterminer l'objet véritable de la Loi. Toutefois, dans la mesure où elles donnent le contexte dans lequel la Loi a été adoptée, elles sont recevables.

Then after commenting that for the purpose of constitutional characterization of an Act evidence of what was in the mind of the Legislature in enacting the legislation could be considered, he said:

> The factual background of the Reversion Act is a matter of public general knowledge and is recited in a memorandum published by the Government of Newfoundland dated November 21, 1980 entitled "The

Après avoir expliqué qu'aux fins de la caractérisation constitutionnelle d'une loi on peut tenir compte des éléments de preuve relatifs à l'intention qu'avait la Législature en adoptant la Loi, il affirme:

> [TRADUCTION] Le contexte factuel de l'adoption de la *Reversion Act* est de notoriété publique générale et il est énoncé dans un mémoire publié par le gouvernement de Terre-Neuve le 21 novembre 1980 et intitulé «The

Energy Priority of Newfoundland and Labrador", a copy of which was filed with the Court.

and after referring to its contents, he said:

We cite this memorandum, not as evidence of the facts therein recited, but as an indication of the materials the Government of Newfoundland had before them when promoting the statute now in question.

The general exclusionary rule formerly considered to be applicable in dealing with the admissibility of extrinsic evidence in constitutional cases has been set aside or at least greatly modified and relaxed. Dickson J., speaking for this Court, in the *Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, at p. 722, said:

I think it can be taken from the conduct of the *Anti-Inflation Reference* and the use of extrinsic materials by the members of the Court in that case that the exclusionary rule expressed in *obiter* by Rinfret C.J. in *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*, [1950] S.C.R. 124, can no longer be taken as a correct statement of the law.

He continued by expressing the view that no inflexible rule governing the admission of extrinsic evidence in constitutional references should be formulated and in this he was adopting the view expressed by Laskin C.J., speaking for himself, Judson, Spence, and Dickson JJ. in the *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 389:

. . . no general principle of admissibility or inadmissibility can or ought to be propounded by this Court, and . . . 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.

By way of illustration of the different approaches that could be applied, depending on the nature of the constitutional issue facing the Court, the Chief Justice went on, at pp. 389-90, to say that:

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 pur-

Energy Priority of Newfoundland and Labrador» dont un exemplaire a été produit en l'espèce.

Et après avoir fait état du contenu de ce mémoire, il ajoute:

[TRADUCTION] Nous citons ce mémoire non pas comme preuve des faits qui y sont relatés, mais à titre d'indication des documents dont disposait le gouvernement de Terre-Neuve lorsqu'il a proposé la loi en question.

La règle générale d'exclusion des éléments de preuve extrinsèques qui était autrefois jugée applicable aux affaires constitutionnelles a été écartée ou du moins considérablement modifiée et assouplie. Le juge Dickson, s'exprimant au nom de la Cour dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, affirme, à la p. 722:

À mon avis, depuis le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation* et l'utilisation par les membres de cette Cour de documents extrinsèques dans cette affaire, on peut déduire que la règle d'exclusion énoncée par le juge [en chef] Rinfret en *obiter* dans *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*, [1950] R.C.S. 124, n'est plus valable en droit.

Il poursuit en exprimant l'avis qu'on ne devrait pas formuler de règle rigide quant à la recevabilité d'éléments de preuve extrinsèques dans les renvois constitutionnels. Il souscrit, à cet égard, à l'opinion exprimée par le juge en chef Laskin, en son propre nom et en celui des juges Judson, Spence et Dickson, dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373 à la p. 389:

. . . 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'êtres reçus dépendent des questions constitutionnelles au sujet desquelles on veut les présenter.

Pour illustrer les différentes méthodes qui peuvent être appliquées, selon la nature de la question constitutionnelle soumise à la Cour, le Juge en chef poursuit, aux pp. 389 et 390:

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

poses", the operation and effect of what is in form provincial taxing 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.

It will therefore be open to the Court in a proper case to receive and consider extrinsic evidence on the operation and effect of the legislation. In view of the positions of the parties, particularly the appellants' contention that the *Reversion Act* has extra-provincial effect, this is, in my opinion, such a case.

I agree with the Court of Appeal in the present case that extrinsic evidence is admissible to show the background against which the legislation was enacted. I also agree that such evidence is not receivable as an aid to construction of the statute. However, I am also of the view that in constitutional cases, particularly where there are allegations of colourability, extrinsic evidence may be considered to ascertain not only the operation and effect of the impugned legislation but its true object and purpose as well. This was also the view of Dickson J. in the *Reference re Residential Tenancies Act, 1979, supra*, at p. 721, where he said:

> In my view a court may, in a proper case, require to be informed as to what the effect of the legislation will be. The object or purpose of the Act in question may also call for consideration though, generally speaking, speeches made in the Legislature at the time of enactment of the measure are inadmissible as having little evidential weight.

This view is subject, of course, to the limitation suggested by Dickson J., at p. 723 of the same case, that only evidence which is not inherently unreliable or offending against public policy should be admissible:

> A constitutional reference is not a barren exercise in statutory interpretation. What is involved is an attempt to determine and give effect to the broad objectives and purpose of the Constitution, viewed as a "living tree", in the expressive words of Lord Sankey in *Edwards and Others v. Attorney-General for Canada and Others*, [1930] A.C. 124. Material relevant to the issues before the court, and not inherently unreliable or offending

des éléments sur lesquels une preuve extrinsèque peut aider la Cour à décider si la Loi dissimule un objet inadmissible.

Il est donc loisible à la Cour, dans un cas qui s'y prête, de recevoir et d'examiner des éléments de preuve extrinsèques concernant l'application et l'effet de la législation. Compte tenu des positions des parties, notamment de la prétention des appelants que la *Reversion Act* a un effet extra-provincial, nous sommes, à mon sens, en présence d'un tel cas.

Je suis d'accord avec la Cour d'appel qu'en l'espèce les éléments de preuve extrinsèques sont recevables pour montrer le contexte dans lequel la législation a été adoptée. Je suis également d'accord que ces éléments de preuve ne sont pas recevables pour aider à interpréter la Loi. Je suis toutefois d'avis que dans les affaires constitutionnelles, notamment lorsqu'il y a allégation de législation déguisée, on peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques pour vérifier non seulement l'application et l'effet de la loi contestée, mais aussi son objet véritable. C'est également l'avis exprimé par le juge Dickson dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, à la p. 721 où il dit:

> À mon avis, une cour peut, quand l'affaire s'y prête, exiger des renseignements sur l'effet qu'aura la loi. L'objet et le but que vise la Loi en question peuvent également devoir être examinés même si, en général, les discours prononcés devant le corps législatif au moment de son adoption sont irrecevables vu leur faible valeur probante.

Cet avis est assujetti, cela va de soi, à la restriction proposée par le juge Dickson à la p. 723 du même arrêt, selon laquelle seuls sont recevables les éléments de preuve qui ne sont pas douteux en soi et qui ne pêchent pas contre l'ordre public:

> Un renvoi constitutionnel n'est pas un exercice stérile d'interprétation des lois. Il s'agit d'une tentative pour préciser les objectifs généraux et la portée de la constitution, considérée, selon le langage expressif de lord Sankey dans l'arrêt *Edwards and Others v. Attorney General for Canada and Others*, [1930] A.C. 124, comme un «arbre», et y donner effet. Les documents qui sont pertinents aux questions soumises à la cour, qui ne

against public policy should be admissible, subject to the proviso that such extrinsic materials are not available for the purpose of aiding in statutory construction.

In applying the above principles, I would say that the speeches and public declarations by prominent figures in the public and political life of Newfoundland on this question should not be received as evidence. They represent, no doubt, the considered views of the speakers at the time they were made, but cannot be said to be expressions of the intent of the Legislative Assembly. Much of the material tendered, concerning such matters as the Newfoundland demands for the recall of power, the background of the negotiations leading up to the development of the Power Contract, and the construction of the production facilities, I view as historical facts that were public knowledge in the Province of Newfoundland and may be considered. I am also of the view that the government pamphlet entitled, "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*", may be considered. The purpose of this pamphlet, explained in the pamphlet itself, is to inform the financial community of the Government's reasons for enacting the *Reversion Act*. It was published by the Government less than one month before the *Reversion Act* was given Royal Assent, and actually includes a copy of the Act. It is my opinion that this pamphlet comes within the categorization of materials which are "not inherently unreliable or offending against public policy", to use the words of Dickson J. quoted above, and are receivable as evidence of the intent and purpose of the Legislature of Newfoundland in enacting the *Reversion Act*.

VII

It was contended by the appellants that the *Reversion Act* was *ultra vires* of the Legislature of Newfoundland, because it impaired the status and essential powers of a federally-incorporated company. This argument was rejected in the Court of Appeal. It concluded that, while the *Reversion Act* deprived CFLCo of most of its assets, it did not affect the essential corporate capacity of the company. It was still at liberty to raise capital by the issue of shares and securities and could thus effec-

sont pas douteux en soi et qui ne pêchent pas contre l'ordre public devraient être recevables, à la condition que ces documents extrinsèques ne servent pas à l'interprétation des lois.

En appliquant les principes qui précèdent, je suis d'avis que les allocutions et les déclarations publiques de personnalités politiques de Terre-Neuve à ce sujet ne devraient pas être reçues en preuve. Elles représentent certainement l'opinion réfléchie de leurs auteurs au moment où ils les ont prononcées, mais on ne peut pas dire qu'elles expriment l'intention de la Législature. Un bon nombre des pièces produites, notamment celles qui concernent la demande de Terre-Neuve visant la récupération d'énergie, le contexte des négociations qui ont mené à la formation du contrat d'énergie et la construction de la centrale constituent, à mon avis, des faits historiques de notoriété publique dans la province de Terre-Neuve, dont on peut tenir compte. Je suis aussi d'avis que la brochure publiée par le gouvernement et intitulée «*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*» est recevable. Le but de cette brochure, comme on l'y explique, est de faire connaître aux milieux financiers les motifs de l'adoption de la *Reversion Act* par le gouvernement. Le gouvernement l'a publiée moins d'un mois avant que la *Reversion Act* ne reçoive la sanction royale et le texte de cette loi s'y trouve même reproduit. J'estime que cette brochure se situe dans la catégorie des documents «qui ne sont pas douteux en soi et qui ne pêchent pas contre l'ordre public», pour reprendre les termes du juge Dickson dans le passage précité, et qui sont recevables comme preuve de l'intention et du but visés par la législature de Terre-Neuve en adoptant la *Reversion Act*.

VII

Les appelants ont fait valoir que la *Reversion Act* outrepasse les pouvoirs de la législature de Terre-Neuve parce qu'elle porte atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale. La Cour d'appel a rejeté ce moyen. Elle a conclu que, même si la *Reversion Act* dépouille CFLCo de la majeure partie de ses biens, elle ne porte pas atteinte aux pouvoirs essentiels de la compagnie. Celle-ci est toujours libre de réunir des fonds par l'émission d'actions et d'obli-

tively further its corporate objects and purposes. It went on to conclude that the fact that the Act was not a law of general application in Newfoundland—it affected only CFLCo—was not a factor in deciding whether the Act was *intra vires*. The court held that it could be supported under the general power of the Province to expropriate property and civil rights within the Province, saying:

> If, as was held in the *Great-West Saddlery Co.* [2 A.C. 91], a federal company dealing only in land is subject to provincial mortmain legislation it would, in our view, be equally subject to provincial expropriation legislation which is the subject matter of the Reversion Act.

It then went on to conclude that any inadequacy in compensation did not restrict CFLCo in its corporate capacity and that, while s. 12 of the *Reversion Act* deprives the company of any right to sue in the courts of Newfoundland for compensation, it does not affect the company's general right to sue, to contract, and to carry on its business within Newfoundland.

The appellants argued that the Act effectively sterilizes the Company by expropriating all its operating assets. By limiting compensation to direct payment to creditors and shareholders, and excluding CFLCo, it deprives the Company of any means by which it could function and perform its covenants under the Power Contract, in respect of which it remained liable. In addition, it was argued that, since the objects and powers of the company are limited to hydro-electric power generation and distribution, and in practical terms to the fulfilment of the project on the Upper Churchill River, the Act strips CLFCo of its essential powers and capacity to function as a company. Reference was made to *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65 (B.C.S.C.).

The respondent Attorney General of Newfoundland supported the Court of Appeal's judgment on

gations et ainsi en mesure de réaliser effectivement ses objets. Elle a conclu en outre que le fait que la Loi n'est pas une loi d'application générale à Terre-Neuve—elle ne touche que CFLCo—n'est pas un facteur dont il faut tenir compte pour décider si la Loi est constitutionnelle . La Cour d'appel a statué que la Loi peut s'appuyer sur le pouvoir général de la province d'exproprier des biens et des droits civils dans la province, et elle a dit:

> [TRADUCTION] Si, comme on l'a décidé dans l'arrêt *Great-West Saddlery Co.* [2 A.C. 91], une compagnie à charte fédérale qui ne fait affaires que dans le domaine des biens-fonds est assujettie à la législation provinciale sur la mainmorte, à notre avis, elle serait également assujettie à la législation provinciale sur l'expropriation, ce qui est l'objet principal de la Reversion Act.

La Cour a ensuite conclu que l'insuffisance de l'indemnisation ne restreint pas la capacité de CFLCo en tant que personne morale et que, même si l'art. 12 de la *Reversion Act* dépouille la compagnie de tout droit de réclamer devant les cours de Terre-Neuve le paiement d'une indemnisation, elle ne porte pas atteinte au droit général de la compagnie d'ester en justice, de se lier par contrat et de faire affaires à Terre-Neuve.

Les appelants font valoir que la Loi paralyse effectivement la compagnie par l'expropriation de tous ses biens d'exploitation. En limitant l'indemnisation au paiement fait directement aux créanciers et aux actionnaires, et en excluant CFLCo, elle prive la compagnie de tout moyen qui peut lui permettre de fonctionner et de remplir ses obligations en vertu du contrat d'énergie à l'égard duquel elle demeure responsable. Ils soutiennent en outre que puisque les objets et les pouvoirs de la compagnie se limitent à la production et à la distribution d'énergie hydro-électrique et, en pratique, à la réalisation du projet de la source du fleuve Churchill, la Loi dépouille CFLCo de ses pouvoirs essentiels et de sa capacité de fonctionner en tant que compagnie. Ils citent à l'appui de leur argument l'arrêt *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65 (C.S.C.-B.).

Le procureur général de Terre-Neuve intimé appuie l'arrêt de la Cour d'appel sur ce point et

this point and asserted that the Province had, because of its general competence to legislate with respect to property and civil rights within the Province, full power to pass the *Reversion Act* and to expropriate the assets of CFLCo. Such an expropriation, despite the fact that it deprives CFLCo of virtually all its assets, does not impair the status or essential powers of the corporation.

Generally speaking, a federally-incorporated company carrying on business in a province is bound to obey any of the provincial laws which ordinarily apply to it and the trade or business with which it is concerned. In this respect it does not, by virtue of its corporate status, obtain any advantage over a provincially-incorporated company or a natural person. Such a company will be liable to pay taxes competently imposed under provincial legislation. It will be subject to ordinary licensing requirements and regulations under valid provincial legislation, as would be natural persons. In short, it will be subject to all competently enacted laws of general application in the Province. The one exception to this general application of provincial laws is described by Professor Hogg in his *Constitutional Law of Canada* (1977), at p. 355, in this manner:

> There is one important exception to the general principle that a company is obliged to obey any valid law which is apt to apply to it. A province may not impair the "status and essential powers" of a federally-incorporated company (hereinafter referred to as a federal company). What this means is that if a province enacts a law which is within its legislative competence, but which would have the effect of impairing the status or essential powers of a federal company, then the law will be held inapplicable to any federal company.

The following question therefore arises: Does the *Reversion Act* impair the status and essential powers of CFLCo?

There are many cases dealing with the subject. The starting point for consideration is generally taken to be *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; and *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91. It is not necessary here to go into detail regarding the cases, but in

soutient que la province, en raison de son pouvoir général de faire des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans la province, a pleins pouvoirs pour adopter la *Reversion Act* et exproprier les biens de CFLCo. Même si elle a pour effet de dépouiller CFLCo de presque tous ses biens, cette expropriation ne porte pas atteinte au statut ou aux pouvoirs essentiels de la compagnie.

En général, une compagnie à charte fédérale qui fait affaires dans une province est tenue de se conformer aux lois provinciales qui s'appliquent normalement à elle et au commerce ou à l'entreprise qu'elle exploite. À cet égard, elle ne jouit, en vertu de son statut de compagnie fédérale, d'aucun avantage par rapport à une compagnie à charte provinciale ou à une personne physique. Cette compagnie est tenue de payer les impôts levés en vertu de lois provinciales valides. Tout comme les personnes physiques, elle est assujettie aux exigences en matière de permis et aux règlements normalement applicables en vertu des lois provinciales valides. Bref, elle est assujettie à toutes les lois d'application générale validement adoptées dans la province. À la page 355 de son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada* (1977), le professeur Hogg décrit ainsi la seule exception à cette application générale des lois provinciales:

> [TRADUCTION] Le principe général selon lequel une compagnie est tenue de se conformer à toute loi valide susceptible de s'appliquer à elle comporte une exception importante. Une province ne peut porter atteinte au «statut et aux pouvoirs essentiels» d'une compagnie à charte fédérale (ci-après appelée compagnie fédérale). Cela signifie que si une province adopte une loi qui relève de sa compétence législative mais qui aurait pour effet de porter atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie fédérale, alors cette loi sera jugée inapplicable à toute compagnie fédérale.

Par conséquent, la question suivante se pose: la *Reversion Act* porte-t-elle atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels de CFLCo?

Plusieurs arrêts portent sur ce sujet. On considère généralement que les arrêts *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, et *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, constituent le point de départ de l'examen de cette question. Il n'est pas nécessaire ici d'examiner ces

*John Deere Plow Co.* a provincial enactment (the *Companies Act* of British Columbia) which provided for the licensing of federal companies under the Act as a condition of carrying on business in the Province or of maintaining proceedings in the courts was held *ultra vires*. In the *Great West Saddlery Co.* case the *Mortmain and Charitable Uses Act* of Ontario, which required the federally-incorporated company—and all other companies—to have a provincial licence as a condition of their right to hold land, was held to be *intra vires* as being a law of general application. The Privy Council noted that a Dominion company acquired no more favourable position than any other corporation when it sought to own land within a province.

In *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (the *Manitoba Securities* case), [1929] A.C. 260, it was held by the Judicial Committee of the Privy Council that a provincial enactment prohibiting the sale of shares by any company, provincial or federal, except on terms provided in the Act and with the consent of a provincial commissioner was *ultra vires* in that it struck at the basic capacity of the federal company to create its corporate being by raising capital. In *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, the *Security Frauds Prevention Act, 1930* of Alberta required registration of anyone, including a company, trading in securities. The Judicial Committee held the Act *intra vires* and distinguished the *Manitoba Securities* case, saying at pp. 324-25, after deciding that the principle enunciated in *John Deere Plow* and the *Great West Saddlery* cases was not applicable to the *Security Frauds Prevention Act*:

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 prohibition, as in the *Manitoba* case

arrêts en détail, mais dans l'affaire *John Deere Plow Co.* une loi provinciale (la *Companies Act* de la Colombie-Britannique), qui exigeait que les compagnies à charte fédérale obtiennent une licence pour faire affaires dans la province et y ester en justice, a été déclarée *ultra vires*. Dans l'affaire *Great West Saddlery Co.*, la *Mortmain and Charitable Uses Act* de l'Ontario, qui exigeait que les compagnies à charte fédérale, ainsi que toutes les autres compagnies, détiennent une licence provinciale pour pouvoir posséder des biens-fonds, a été déclarée valide pour le motif qu'il s'agissait d'une loi d'application générale. Le Conseil privé a souligné qu'une compagnie à charte fédérale n'était pas dans une meilleure position qu'une autre personne morale lorsqu'elle cherchait à acquérir des biens-fonds dans la province.

Dans l'arrêt *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (l'arrêt *Manitoba Securities*), [1929] A.C. 260, le Comité judiciaire du Conseil privé a déclaré *ultra vires* une loi provinciale qui interdisait la vente d'actions par toute compagnie à charte provinciale ou fédérale, sauf aux conditions prévues dans la Loi et avec le consentement d'un commissaire provincial, parce que cette loi portait atteinte à la capacité fondamentale d'une compagnie fédérale de se donner une existence par la mobilisation de capitaux. Dans *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, la *Security Frauds Prevention Act, 1930* de l'Alberta exigeait l'enregistrement de toute personne, y compris une compagnie, qui faisait le commerce des valeurs mobilières. Le Comité judiciaire a déclaré que cette loi était valide et a fait la distinction avec l'arrêt *Manitoba Securities*, affirmant aux pp. 324 et 325, après avoir décidé que le principe énoncé dans les arrêts *John Deere Plow* et *Great West Saddlery* ne s'appliquait pas à la *Security Frauds Prevention Act*:

[TRADUCTION] Une compagnie fédérale, constituée dans le but d'exploiter une entreprise particulière, est assujettie à la loi valide de la province concernant ce type d'entreprise et elle peut trouver son activité spécifique complètement paralysée, par exemple par la législation réprimant le trafic des alcools ou par les lois relatives à la propriété foncière. Si elle est constituée pour pratiquer le négoce des valeurs mobilières, il ne semble y avoir aucune raison pour qu'elle ne soit pas assujettie aux lois valides de la province concernant

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.

l'entreprise de tous ceux qui se livrent à ce négoce. Quant à l'émission du capital-actions, il n'y a pas d'interdiction complète comme dans l'affaire *Manitoba* de 1929, et il n'y a pas lieu de supposer qu'une compagnie de bonne foi aurait de la peine à trouver dans la province des personnes enregistrées par l'intermédiaire desquelles elle pourrait validement émettre son capital-actions. Il n'y a aucun élément de preuve qui permette à leurs Seigneuries de conclure que les fonctions et l'activité d'une compagnie ont été paralysées ou que son statut et ses pouvoirs essentiels ont été radicalement amoindris.

In *Morgan v. Attorney-General of Prince Edward Island*, [1976] 2 S.C.R. 349, a case which did not involve a question of sterilization of a federal company by provincial legislation, Laskin C.J. made the following observation, at pp. 364-65, which is relevant to the issue before us:

Dans l'arrêt *Morgan c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349, une affaire où il n'était pas question de paralysie d'une compagnie à charte fédérale par une loi provinciale, le juge en chef Laskin formule, aux pp. 364 et 365, l'observation suivante qui est applicable à la question en l'espèce:

The issue here is not unlike that which has governed the determination of the validity of provincial legislation embracing federally-incorporated companies. The case law, dependent so largely on the judicial appraisal of the thrust of the particular legislation, has established, in my view, that federally-incorporated companies are not constitutionally entitled, by virtue of their federal incorporation, to any advantage, as against provincial regulatory legislation, over provincial corporations or over extra-provincial or foreign corporations, so long as their capacity to establish themselves as viable corporate entities (beyond the mere fact of their incorporation), as by raising capital through issue of shares and debentures, is not precluded by the provincial legislation. Beyond this, they are subject to competent provincial regulations in respect of businesses or activities which fall within provincial legislative power.

Le litige en l'espèce s'apparente à ceux qui ont porté sur la validité des lois provinciales applicables aux compagnies à charte fédérale. La jurisprudence fondée essentiellement sur l'appréciation par les tribunaux de la portée des lois particulières a établi, selon moi, que la Constitution ne donne de ce chef aux compagnies à charte fédérale, à l'égard de la législation provinciale, aucun avantage dont ne bénéficient pas les compagnies provinciales. Il en est de même des compagnies extra-provinciales ou étrangères, tant que la loi provinciale ne détruit pas leur capacité de s'établir comme entités juridiques viables (au-delà du seul fait de leur constitution en corporation), par exemple en se procurant des capitaux par l'émission d'actions et d'obligations. Par ailleurs, elles sont assujetties à la réglementation provinciale normale applicable aux entreprises et activités qui relèvent de la compétence provinciale.

In *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504, this Court dealt with a case where the appellant, a company engaged in the business of writing automobile insurance, was refused a licence for the conduct of its business in the year 1974, because the provincial government had introduced a statutory scheme of compulsory government insurance which excluded private insurers. It was argued *inter alia* that the legislation creating the plan was *ultra vires* of the Province as legislation in relation to and directed at the status and capacity of a federal company. The legislation was held to be *intra vires* of the provincial legislature.

Dans l'arrêt *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504, cette Cour a examiné une affaire où l'appelante, une compagnie qui exploitait le commerce de l'assurance-automobile, s'est vu refuser un permis d'exploitation de ce commerce pour l'année 1974 parce que le gouvernement provincial avait instauré, par voie législative, un régime d'assurance gouvernemental obligatoire qui excluait les assureurs privés. On a fait valoir notamment que la législation qui instaurait ce régime était *ultra vires* de la province parce qu'elle portait atteinte au statut et aux pouvoirs d'une compagnie à charte fédérale. La Cour a déclaré que la loi en

Martland J., writing for this Court, reviewed the relevant authorities and quoted a lengthy passage from the judgment of Aikens J. at trial in the Supreme Court of British Columbia. The passage quoted includes, at p. 518 ([1977] 2 S.C.R.), the words of McGillivray J.A., speaking for the Appellate Division of the Alberta Supreme Court in *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771 at pp. 784-85, where he said:

> The distinction between enactments affecting Dominion companies that are of general application and those that may be termed company law is simply this: In the former case there is no attempt to interfere with powers validly granted to the company by the Dominion nor with the status of the company as such. The circumstance that the company consistently with the general laws of the province may not exercise those powers does not destroy or impair the powers. In the latter case the enactment prohibits or imposes conditions upon the exercise of the powers of Dominion companies as such. In short it is aimed at and affects Dominion company powers as distinguished from being aimed at and affecting a trade or business in the province which Dominion companies may happen to be engaged in in common with provincial companies and natural persons.

Martland J. then went on to say that he approved of the passage quoted from the trial judgment and he observed that it accorded with the words of Laskin C.J. in the *Morgan* case which have already been reproduced above.

There are, of course, many other authorities which have dealt with this question. Many are referred to and discussed in the cases cited above. I do not consider that more extensive reference to them is necessary here, because the governing principle in this matter emerges from the cases already cited. The authorities make it clear that it is not competent for a provincial legislature to legislate to impair or destroy the essential status and capacities of a federal company. However, a federal company carrying on business within a province is subject to all laws of general application in the province and as well is subject to all laws of particular application to the business, trade, or function with which the federal company

cause relevait de la compétence de la province. Le juge Martland, qui a rédigé les motifs de la Cour, a passé en revue la jurisprudence pertinente et cité un long passage du jugement rendu en première instance par le juge Aikens de Cour suprême de la Colombie-Britannique. Le passage cité comprend, à la p. 518 ([1977] 2 R.C.S.), l'extrait suivant de l'arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta, *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771, où le juge McGillivray affirme, aux pp. 784 et 785:

> [TRADUCTION] La distinction entre les dispositions législatives d'application générale qui atteignent les compagnies du Dominion et celles que l'on peut qualifier de droit des compagnies est simplement la suivante: dans le premier cas il n'existe aucune tentative de porter atteinte aux pouvoirs régulièrement accordés à la compagnie par le Dominion ni aux statuts de la compagnie comme telle. Le fait que la compagnie ne puisse, si elle se conforme aux lois générales de la province, exercer ces pouvoirs ne détruit ni n'amoindrit ceux-ci. Dans le second cas, les dispositions empêchent ou restreignent l'exercice des pouvoirs des compagnies du Dominion en tant que telles. En bref, elles visent et atteignent les pouvoirs des compagnies du Dominion, plutôt qu'elles ne visent et atteignent un négoce ou commerce dans la province dont les compagnies du Dominion pourraient éventuellement partager l'exploitation avec des compagnies provinciales et des personnes physiques.

Le juge Martland ajoute qu'il est d'accord avec le passage tiré du jugement de première instance et fait remarquer que ce passage concorde avec l'extrait précité des motifs du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Morgan*.

Certes, cette question a été examinée dans de nombreux autres arrêts. Plusieurs sont mentionnés et analysés dans les arrêts précités. J'estime qu'il n'est pas nécessaire en l'espèce de s'y attarder plus longuement puisque les arrêts déjà cités énoncent le principe applicable à cette question. La jurisprudence énonce clairement que la législature d'une province n'a pas compétence pour adopter une loi qui amoindrit ou détruit le statut et les pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale. Cependant, une compagnie à charte fédérale qui fait affaires dans une province est assujettie à toutes les lois d'application générale de la province et est également assujettie à toutes les lois qui s'appliquent particulièrement au genre d'entre-

is concerned, and the federal company does not acquire any favoured position in relation to other companies or to natural persons or obtain any peculiar advantages by reason only of its federal incorporation. Provincial legislation may license and regulate the activities of federal companies within the field of provincial competence and may impose sanctions for the enforcement of its regulations, but such sanctions may not be such as to strike at the essential capacities and status of a federal company. In exercising its legislative powers, however, the provincial legislature may not venture into the field of company law in respect of the federal company. It may not legislate so as to affect the corporate structure of the federal entity or so as to render the federal company incapable of creating its corporate being and exercising its essential corporate powers as a company. I now turn to a consideration of the facts in the present case.

prise, de commerce ou d'activité qu'exploite la compagnie à charte fédérale, et celle-ci n'est pas dans une meilleure position que les autres compagnies ou personnes physiques et elle ne jouit d'aucun avantage particulier du seul fait qu'elle ait une charte fédérale. Les lois provinciales peuvent autoriser et réglementer les activités des compagnies à charte fédérale dans les domaines de compétence provinciale et elles peuvent prescrire des sanctions pour l'application de leurs règlements, mais ces sanctions ne doivent pas porter atteinte aux pouvoirs essentiels et au statut des compagnies à charte fédérale. Dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs cependant, la législature provinciale ne peut s'aventurer dans le domaine du droit des compagnies qui se rapporte aux compagnies à charte fédérale. Elle ne peut, par ses lois, porter atteinte à la structure des compagnies à charte fédérale ni empêcher une compagnie à charte fédérale de se donner une existence et d'exercer les pouvoirs essentiels qu'elle possède en tant que compagnie. Examinons maintenant les faits en l'espèce.

The *Reversion Act* on its face does nothing more than expropriate for all practical purposes all of the assets of CFLCo and make certain provisions regarding compensation to shareholders and creditors but no compensation to the Company. While the result of the Act would be to deprive CFLCo of the business it formerly conducted, in my view it cannot be said that the corporate being of CFLCo would be affected. It would still be a corporation in being and its essential structure would remain unchanged. It seems perfectly clear that if the *Reversion Act* applied to a provincially-incorporated company no challenge could be maintained as to its constitutionality on this branch of the argument. Can it be said then that the mere fact of federal incorporation clothes CFLCo with any immunity from expropriation under valid provincial law not possessed by a provincial company or for that matter a natural person? In addressing this question the Court of Appeal quoted from *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536 at p. 548:

À première vue, la *Reversion Act* ne fait rien d'autre qu'exproprier à toutes fins pratiques tous les biens de CFLCo et édicter certaines dispositions relatives à l'indemnisation des actionnaires et des créanciers sans offrir aucune indemnisation à la compagnie. Même si la Loi avait pour effet de dépouiller CFLCo de l'entreprise qu'elle exploitait auparavant, on ne peut dire à mon avis que cela porterait atteinte à l'existence même de CFLCo. Elle continuerait d'exister comme personne morale et sa structure essentielle resterait la même. Il semble tout à fait évident que si la *Reversion Act* s'appliquait à une compagnie à charte provinciale, on ne pourrait s'appuyer sur cet argument pour contester sa constitutionnalité. Peut-on dire alors que le simple fait d'être une compagnie à charte fédérale confère à CFLCo, à l'encontre de l'expropriation en vertu d'une loi provinciale valide, une immunité que ne possède pas une compagnie à charte provinciale ou une personne physique? Pour répondre à cette question, la Cour d'appel a cité l'extrait suivant de l'arrêt *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536 à la p. 548:

There appears to be no authority, and no reason for the opinion, that legislation in respect of property and civil rights must be general in character and not aimed at a particular right. Such a restriction would appear to eliminate the possibility of special legislation aimed at transferring a particular right or property from private hands to a public authority for public purposes. The legislature is supreme in these matters, and its actions must be assumed to be taken with due regard for justice and good conscience. They are not, in any case, subject to control by the courts.

A federal company is entitled to establish itself as a corporation in a province and for this purpose it is entitled to raise capital and to create its corporate being without interference from provincial legislation. Having done so, however, it is in no better position with respect to the conduct or continuation of its business than a provincial company or natural person. As has been pointed out in a "Note on the Favoured Position of the Dominion Company Under the B.C. Power Case", in *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 4th ed., 1975, p. 559, at p. 561:

If, as has been held, a federal company dealing only in land is subject to provincial mortmain legislation, it would be equally subject to provincial expropriation legislation. And why would a federal company dealing in shares of provincial companies or in the shares of only one provincial company be in any different position?

It is difficult to conceive how ownership of all the shares of a provincial company as a federal company's choice of business can go to the matter of its incorporation. The argument of "impairment of the status and capacities of a federal company in a substantial degree" cannot go beyond protection of the federal company's right to become launched as a corporation by raising capital. Does a federal company by limiting itself to one line of business within provincial competence obtain a constitutional right to be left alone in its ownership, thus enjoying an advantage not open to a natural person?

On the authorities already discussed, the question posed in the Note requires a negative answer. It

[TRADUCTION] Il semble n'y avoir aucune jurisprudence ni aucun motif à l'appui de l'opinion selon laquelle une loi relative à la propriété et aux droits civils doit être de nature générale et ne doit pas viser un droit précis. Une telle restriction semblerait éliminer la possibilité d'adopter une loi spéciale destinée à faire passer un droit ou un bien déterminé d'un propriétaire privé à des autorités publiques pour des fins d'intérêt public. La législature est souveraine dans ce domaine et il faut présumer qu'elle agit honnêtement et en tenant dûment compte de la justice. Ses actes ne sont en aucun cas sujets au contrôle judiciaire.

Une compagnie à charte fédérale a le droit de s'établir comme personne morale dans une province et, à cette fin, elle a droit de réunir des capitaux et de se donner une existence sans que le législateur provincial n'intervienne. Cela fait, sa situation relativement à la conduite ou à la poursuite de ses affaires n'est cependant pas meilleure que celle d'une compagnie à charte provinciale ou d'une personne physique. Comme on le fait remarquer dans une note intitulée «Note on the Favoured Position of the Dominion Company Under the B.C. Power Case», dans *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 4e éd., 1975, p. 559, à la p. 561:

[TRADUCTION] Si, comme on l'a décidé, une compagnie à charte fédérale qui ne fait affaires que dans le domaine des biens-fonds est assujettie à la législation provinciale sur la mainmorte, elle serait également assujettie à la législation provinciale sur l'expropriation. Et pourquoi une compagnie à charte fédérale qui fait le commerce des actions de compagnies à charte provinciale ou des actions d'une seule compagnie à charte provinciale serait-elle dans une situation différente?

On peut difficilement s'imaginer comment la propriété de toutes les actions d'une compagnie à charte provinciale, qu'une compagnie à charte fédérale a choisies comme objet de son commerce, puisse toucher à sa constitution en compagnie. L'argument de «l'atteinte sérieuse au statut et aux pouvoirs d'une compagnie à charte fédérale» ne peut aller plus loin que la protection du droit d'une compagnie à charte fédérale de s'établir par la mobilisation de capitaux. En limitant ses affaires à un seul objet qui relève de la compétence provinciale, une compagnie à charte fédérale obtient-elle le droit constitutionnel d'en avoir la propriété en toute tranquillité et de jouir ainsi d'un avantage dont ne peut bénéficier une personne physique?

Selon la jurisprudence déjà examinée, la question que pose la note exige une réponse négative. Étant

will be evident from what I have said that I do not regard *B. C. Power Corporation v. The Attorney General of British Columbia* as authoritative on this point. It is not, in my view, in accordance with the governing authorities.

In the case at bar the Legislature of Newfoundland in passing the *Reversion Act* effectively transferred the assets of CFLCo from private ownership to ownership by the Government. CFLCo is left with its corporate structure intact and with the capability to raise new capital and issue shares. It is my opinion that, whatever attacks may be made on the validity of the *Reversion Act* under other heads of argument raised in this case, the Legislature in passing the *Reversion Act* did not contravene the constitutional strictures against interference with the essential status and powers of a federally-incorporated company.

VIII

One of the principal attacks made against the *Reversion Act* was that the Act interferes with civil rights existing outside the Province of Newfoundland. While no quarrel was made with the proposition that the Legislature of Newfoundland is fully competent to expropriate property within its boundaries, it was argued that when the exercise of expropriation powers derogates from civil rights outside the Province the enactment is *ultra vires*. On this point the appellants contended that the extrinsic evidence, which has already been discussed, is particularly relevant to show the purpose of the *Reversion Act* and to show how and where its operation would be effective. It was contended that, while all that would be taken under the Act is physically situated within the Province of Newfoundland, the effect of the Act would be to destroy lawfully acquired civil rights outside the Province.

The Attorney General of Newfoundland contended that the *Reversion Act* applies only to the *Lease Act*, the Statutory Lease, and the assets of CFLCo. All of the rights and property to which the Act applies are situated within the Province of Newfoundland. Any effect on rights outside the territorial limits of the Province are therefore

donné ce que j'ai dit, il est évident que je ne considère pas que l'arrêt *B. C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* fait autorité sur ce point. À mon avis, cet arrêt déroge à la jurisprudence dominante.

En l'espèce, par l'adoption de la *Reversion Act*, la législature de Terre-Neuve a effectivement fait passer les biens de CFLCo d'un propriétaire privé au gouvernement. CFLCo conserve intacte sa structure en tant que compagnie ainsi que le pouvoir de réunir de nouveaux capitaux et d'émettre des actions. Quelles que soient les attaques portées contre la validité de la *Reversion Act* dans les autres arguments soulevés en l'espèce, je suis d'avis que lorsqu'elle a adopté la *Reversion Act*, la Législature n'a pas enfreint les restrictions d'ordre constitutionnel qui interdisent de porter atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale.

VIII

Une des principales attaques dont fait l'objet la *Reversion Act* est que cette loi porte atteinte à des droits civils à l'extérieur de la province de Terre-Neuve. Bien qu'on ne conteste pas que la législature de Terre-Neuve a pleins pouvoirs pour exproprier des biens dans les limites de son territoire, on fait valoir que, lorsque l'exercice des pouvoirs d'expropriation porte atteinte à des droits civils à l'extérieur de la province, la loi est *ultra vires*. Sur ce point, les appelants font valoir que la preuve extrinsèque, qui a déjà été examinée, revêt un intérêt particulier en ce qu'elle fait ressortir l'objet de la *Reversion Act* de même que comment et dans quels cas elle doit s'appliquer. Ils font valoir que, bien que tout ce qui est exproprié en vertu de la Loi soit situé dans la province de Terre-Neuve, la Loi a pour effet de détruire des droits civils légitimement acquis à l'extérieur de la province.

Le procureur général de Terre-Neuve fait valoir que la *Reversion Act* s'applique uniquement à la *Lease Act*, au bail législatif et aux biens de CFLCo. Tous les droits et les biens auxquels s'applique la Loi sont situés dans la province de Terre-Neuve. Toute incidence sur des droits à l'extérieur des limites territoriales de la province est donc sans

irrelevant as being merely consequential. Newfoundland argued that the "pith and substance" test employed in division of powers cases has no application to the determination of the territoriality issue.

The appellants argued, firstly, that any provincial legislation that has extraterritorial effect is *ultra vires*. Alternatively, it was argued that the true purpose and intent of the legislation, its pith and substance, governs in the issue of territorial limitation just as it does in other constitutional cases involving division of powers. The appellants contended that the *Revision Act* is aimed at the destruction of the rights of Hydro-Quebec under the Power Contract, rights situate outside Newfoundland. Consequently, the Act is beyond the legislative competence of the Province.

The territorial limitation on provincial legislative competence is contained in the *Constitution Act, 1867*. The opening words of s. 92 are: "In each Province . . . ". Subsection (13) of s. 92 gives the Provinces exclusive legislative authority over "Property and Civil Rights in the Province" (emphasis added), and subs. (16), similarly, is confined to matters of a purely local or private nature in the Province. There is, however, some disagreement in the case authorities as to the test which should be applied in determining the constitutional validity of a provincial statute that has extraterritorial effects.

The appellants relied heavily on the case of *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283, and the cases which followed it, including *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265 (C.A.); *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796 (C.A.); and *Credit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365 (Alta. C.A.). These cases have been considered to be strong authority for the proposition that a provincial legislature may not validly legislate in derogation of extra-provincial rights. In the *Royal Bank* case the proceeds of a bond issue made by a railway company were held by the appellant Bank.

importance du fait qu'elle soit simplement indirecte. Terre-Neuve prétend que le critère du «caractère véritable» employé dans les arrêts qui portent sur le partage des pouvoirs ne s'applique pas pour trancher la question de la territorialité.

Les appelants font valoir, premièrement, que toute loi provinciale qui a un effet extra-territorial est *ultra vires*. À titre subsidiaire, ils soutiennent que l'objet et l'esprit véritables de la Loi, son caractère véritable, ont une incidence déterminante sur la question des limites territoriales tout comme dans les autres affaires constitutionnelles qui portent sur le partage des pouvoirs. Les appelants soutiennent que la *Reversion Act* vise à anéantir les droits que possède Hydro-Québec en vertu du contrat d'énergie, lesquels droits sont situés à l'extérieur de Terre-Neuve. Par conséquent, la Loi outrepasse la compétence législative de la province.

Les limites territoriales de la compétence législative provinciale sont prévues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 92 commence par les mots «Dans chaque province . . . ». Le paragraphe 92(13) donne aux provinces le pouvoir exclusif de faire des lois sur «la propriété et les droits civils dans la province» (c'est moi qui souligne) et de même, le par. (16) ne concerne que les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Il y a cependant désaccord dans la jurisprudence quant au critère qui devrait être appliqué pour déterminer la constitutionnalité d'une loi provinciale qui a des répercussions extra-territoriales.

Les appelants s'appuient fortement sur l'arrêt *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283, et sur les arrêts qui l'ont suivi, dont les arrêts *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265 (C.A.), *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796 (C.A.), et *Crédit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365 (C.A. Alb.). On a considéré que ces arrêts appuient fortement la thèse selon laquelle la législature d'une province ne peut validement adopter une loi qui viole des droits extra-provinciaux. Dans l'arrêt *Royal Bank*, la banque appelante détenait le produit d'une émission d'obligations faite par

The railway company had made default in the payment of interest and in the construction of the railway line, and the Alberta government, which had guaranteed the bonds, enacted a statute ratifying the guarantee and requiring payment of the money from the Bank into the General Revenue Fund of the Province. It was not entirely clear from the report whether the funds were held by the Bank in an account in Montreal or in an account in Alberta, but the judgment seems to proceed on the basis that the monies were, in fact, held in Montreal. The Bank refused to pay on the ground that the right to the money upon default of the railway company revested in the bondholders and this right was a right outside Alberta. The statute was held by the Judicial Committee of the Privy Council to be *ultra vires* upon that ground.

une compagnie de chemins de fer. La compagnie de chemins de fer était en défaut quant au paiement des intérêts et à la construction du chemin de fer, et le gouvernement de l'Alberta, qui avait garanti les obligations, a adopté une loi qui ratifiait la garantie et exigeait que la banque verse la somme dans le Fonds du revenu général de la province. Le recueil ne dit pas clairement si les fonds étaient détenus par la banque dans un compte à Montréal ou dans un compte en Alberta, mais le jugement semble tenir pour acquis que les sommes étaient en fait détenues à Montréal. La banque a refusé de payer pour le motif que le droit à la somme, en cas de défaut de la part de la compagnie de chemins de fer, était dévolu aux obligataires et que ce droit était situé à l'extérieur de l'Alberta. Pour ce motif, le Comité judiciaire du Conseil privé a déclaré la loi *ultra vires*.

In the *Ottawa Valley Power* case, on facts somewhat similar to those at bar, contracts were made between the Hydro-Electric Power Commission of Ontario and Ottawa Valley Power Company, a Quebec company distributing power in Quebec. An Ontario Act which declared the contracts "to be and always to have been illegal, void, and unenforceable as against The Hydro-Electric Power Commission of Ontario" was held to be *ultra vires* in the Court of Appeal of Ontario as being legislation in derogation of extra-provincial rights. In the *Beauharnois* case a similar result was reached on similar facts, and in the *Credit-Foncier* case the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta held that an Act affecting interest payable on certain debts, owing by residents of Alberta to creditors outside of Alberta, was *ultra vires* as derogating from extra-provincial civil rights.

Dans l'affaire *Ottawa Valley Power*, dont les faits sont quelque peu semblables à ceux en l'espèce, Hydro-Electric Power Commission of Ontario et Ottawa Valley Power Company, une compagnie québecoise qui distribuait de l'électricité au Québec, avaient conclu des contrats. Une loi de l'Ontario qui déclarait que les contrats [TRADUCTION] «sont et ont toujours été illégaux, nuls et non exécutoires à l'encontre de The Hydro-Electric Power Commission of Ontario» a été déclarée *ultra vires* par la Cour d'appel de l'Ontario pour le motif que cette loi violait des droits extra-provinciaux. Une décision semblable fondée sur des faits semblables a été rendue dans l'arrêt *Beauharnois* et, dans l'arrêt *Crédit-Foncier*, la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta a décidé qu'une loi qui touchait l'intérêt payable sur certaines dettes par des résidents de l'Alberta à des créanciers à l'extérieur de l'Alberta était *ultra vires* pour le motif qu'elle violait des droits civils extra-provinciaux.

It has been said that the courts in these cases did not differentiate, at least expressly, between statutes which are directed at extra-provincial rights and statutes which only incidentally affect those rights. See, for example, the words of Viscount Haldane, at p. 298 of the *Royal Bank* case:

On a dit que, dans ces arrêts, les cours n'ont pas fait, du moins de façon expresse, la différence entre les lois qui visent directement des droits extra-provinciaux et celles qui portent atteinte à ces droits de façon indirecte seulement. Voir, par exemple, les propos du vicomte Haldane, à la p. 298 de l'arrêt *Royal Bank*:

In the opinion of their Lordships the effect of the statute of 1910, if validly enacted, would have been to preclude the bank from fulfilling its legal obligation to return their money to the bondholders, whose right to this return was a civil right which had arisen, and remained enforceable outside the province. The statute was on this ground beyond the powers of the Legislature of Alberta, inasmuch as what was sought to be enacted was neither *confined* to property and civil rights within the province nor directed *solely* to matters of merely local or private nature within it.

(Emphasis added.)

There is other authority which is frequently referred to on this question and it was heavily relied on in argument by Newfoundland. The leading case is *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468. This case concerned provincial legislation which amalgamated certain municipalities in Ontario into the City of Windsor. In the process of this amalgamation the securities for the debts of the various component municipalities were replaced by new bonds issued by the new City of Windsor with modifications in interest rates and other terms of the indebtedness. There was no question that the rights of many municipal creditors situate outside of Ontario were affected and, in some degree at least, derogated from. Lord Atkin held that the pith and substance of the Acts was in relation to municipal institutions within the Province and that, in addition, as far as they affected public utility commissions, they were justified as having been passed in relation to local works and undertakings under s. 92(10) of the *British North America Act*. He rejected the argument of colourability with these words, at p. 482:

It was suggested in argument that the impugned provisions should be declared invalid because they sought to do indirectly what could not be done directly—namely, to facilitate repudiation by Provincial municipalities of obligations incurred outside the Province. It is unnecessary to repeat what has been said many times by the Courts in Canada and by the Board, that the Courts will be careful to detect and invalidate any actual violation of constitutional restrictions under pretence of keeping with the statutory field. A colourable device will not avail. But in the present case nothing has

[TRADUCTION] De l'avis de leurs Seigneuries, la Loi de 1910, si elle avait été adoptée validement, aurait eu pour effet d'empêcher la banque de s'acquitter de son obligation légale de rendre leur argent aux obligataires dont le droit au remboursement était un droit civil qui avait pris naissance et demeurait exécutoire à l'extérieur de la province. Pour ce motif, la Loi outrepassait les pouvoirs de la législature de l'Alberta, puisque la loi qu'on cherchait à adopter n'était pas *limitée* à la propriété et aux droits civils dans la province et qu'elle ne visait pas *uniquement* des matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

(Les italiques sont de moi.)

Il y a un autre courant de jurisprudence qui est souvent mentionné relativement à cette question et sur lequel Terre-Neuve s'appuie fortement. L'arrêt principal est l'arrêt *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468. Il porte sur une loi provinciale qui fusionnait certaines municipalités ontariennes pour former la ville de Windsor. Dans le cours de cette fusion, les titres de créance des diverses municipalités touchées ont été remplacés par de nouvelles obligations émises par la nouvelle ville de Windsor, qui comportaient des modifications des taux d'intérêt et des autres conditions de ces dettes. Il était évident que les droits d'un bon nombre de créanciers à l'extérieur de l'Ontario étaient touchés et qu'ils étaient violés du moins dans une certaine mesure. Lord Atkin a conclu que le caractère véritable des lois en question se rapportait aux institutions municipales dans la province et que, de plus, en autant qu'elles concernaient des commissions de services publics, elles étaient justifiées puisqu'elles avaient été adoptées relativement à des travaux et à des entreprises d'une nature locale en vertu du par. 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il a rejeté l'argument de la législation déguisée en ces termes, à la p. 482:

[TRADUCTION] On a fait valoir que les dispositions attaquées doivent être déclarées *ultra vires* parce qu'elles visent à faire indirectement ce qu'elles ne peuvent faire directement, savoir, faciliter la répudiation, par des municipalités de la province, d'obligations contractées à l'extérieur de la province. Il n'est pas nécessaire de répéter ce que les cours canadiennes et la Commission ont dit à plusieurs reprises, savoir que les cours s'appliqueront à découvrir et à annuler tout acte qui viole des restrictions d'ordre constitutionnel sous prétexte de demeurer à l'intérieur des limites fixées par la loi. Un

emerged even to suggest that the Legislature of Ontario at the respective dates had any purpose in view other than to legislate in times of difficulty in relation to the class of subject which was its special care—namely, municipal institutions.

He went on to reject the argument that the legislation was *ultra vires* as being in derogation of extra-provincial rights by saying, at pp. 482-83:

. . . and though they affect rights outside the Province they only so affect them collaterally, as a necessary incident to their lawful powers of good government within the Province.

The British Columbia Court of Appeal reached a similar result a year earlier in the case of *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345, and in so doing followed the decision of the Ontario Court of Appeal in *Ladore v. Bennett*, *supra*, which was later affirmed by the Judicial Committee of the Privy Council.

It will be seen that there is an apparent conflict between the *Royal Bank* line of cases and *Ladore v. Bennett*. In *Royal Bank* the view expressed by Viscount Haldane (see quotation from p. 298, *supra*) would appear to be that any provincial enactment not wholly confined in its effect to the Province would on that account be *ultra vires*. The same reasoning appears to have been applied in *Ottawa Valley* and *Beauharnois* as well as in *Credit-Foncier*. These cases have been criticized as adopting too narrow a view of the territorial limitation on provincial legislative competence. Professor Hogg in his work, *Constitutional Law of Canada*, *supra*, said at pp. 209-10:

The general rule of constitutional law is that a law is classified by its pith and substance, and incidental effects on subjects outside jurisdiction are not relevant to constitutionality. No one would quarrel with the proposition that a provincial statute whose pith and substance is the destruction or modification of rights outside the province must be unconstitutional. But where the cases go wrong, as it seems to me, is in refusing to recognize that a statute whose pith and substance is a matter inside the province may incidentally destroy or modify rights outside the province.

moyen déguisé ne tiendra pas. Mais en l'espèce, rien ne laisse même entendre qu'à ces dates respectives, la législature de l'Ontario visait un but autre que l'adoption, à une époque difficile, d'une loi relative à un sujet auquel elle portait une attention spéciale, soit les institutions municipales.

Il a ensuite rejeté l'argument portant que la législation était *ultra vires* parce qu'elle violait des droits extra-provinciaux, affirmant, aux pp. 482 et 483:

[TRADUCTION] . . . et même si elles portent atteinte à des droits à l'extérieur de la province, elles ne le font que de manière accessoire et nécessairement incidente à leurs pouvoirs légitimes de bon gouvernement dans la province.

Un an plus tôt, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique avait rendu une décision semblable dans l'arrêt *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345, et ce faisant, elle avait suivi l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, *Ladore v. Bennett*, précité, que le Comité judiciaire du Conseil privé a confirmé ultérieurement.

On constate un conflit évident entre le courant de jurisprudence qui s'inspire de l'arrêt *Royal Bank* et celui qui s'inspire de l'arrêt *Ladore v. Bennett*. Dans *Royal Bank*, l'opinion du vicomte Haldane (voir l'extrait précité de la p. 298) semblerait être que toute loi provinciale dont l'effet ne se limite pas entièrement à la province serait à ce titre *ultra vires*. Le même raisonnement semble avoir été appliqué dans les arrêts *Ottawa Valley*, *Beauharnois* et *Crédit-Foncier*. On a critiqué ces arrêts en leur reprochant d'adopter une conception trop étroite des limites territoriales de la compétence législative des provinces. Dans l'ouvrage *Constitutional Law of Canada*, précité, le professeur Hogg affirme, aux pp. 209 et 210:

[TRADUCTION] En droit constitutionnel, la règle générale est qu'une loi est classée suivant son caractère véritable, et les effets secondaires qu'elle a sur des sujets dans d'autres ressorts n'ont rien à voir avec sa constitutionnalité. Nul ne conteste la thèse de l'inconstitutionnalité d'une loi provinciale qui, de par son caractère véritable, vise à anéantir ou à modifier des droits à l'extérieur de la province. Mais il me semble que c'est à tort que la jurisprudence refuse de reconnaître qu'une loi, qui de par son caractère véritable porte sur une matière de compétence provinciale, puisse de façon incidente anéantir ou modifier des droits à l'extérieur de la province.

The clash between *Royal Bank* and *Ladore v. Bennett* is thus clearly illustrated in the above quotation. The factual basis for the *Royal Bank* case is not entirely clear from the report. It must be assumed, however, that there was at least an implied finding that the pith and substance of the Act in question was in relation to extra-provincial rights if it is to be accepted today as authority. It should be noted that the other cases referred to above which followed *Royal Bank* were all decided before *Ladore v. Bennett*, which case in my view states the law correctly.

Where the pith and substance of the provincial enactment is in relation to matters which fall within the field of provincial legislative competence, incidental or consequential effects on extra-provincial rights will not render the enactment *ultra vires*. Where, however, the pith and substance of the provincial enactment is the derogation from or elimination of extra-provincial rights then, even if it is cloaked in the proper constitutional form, it will be *ultra vires*. A colourable attempt to preserve the appearance of constitutionality in order to conceal an unconstitutional objective will not save the legislation. I refer to the words of Lord Atkin quoted above that "a colourable device will not avail".

The appellants argued that the *Reversion Act* is colourable legislation aimed at the Power Contract. In support of this argument reference was made to the extrinsic evidence which has already been mentioned. That part of the evidence which I have held to be reliable and therefore admissible indicates the true purpose and intent of the Act. Newfoundland attempted to recall more power than was provided for in the Power Contract, first by a request to Hydro-Quebec and then to the Quebec Premier. These attempts failed. A demand to CFLCo by Order in Council was also refused. A whole section of the government pamphlet, "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*", deals with the price paid by Hydro-Quebec for Churchill Falls power under the Power Contract and the benefits realized by Hydro-Quebec from its investment. The section concludes:

L'extrait précité illustre ainsi clairement le conflit entre les arrêts *Royal Bank* et *Ladore v. Bennett*. Les faits à l'origine de l'arrêt *Royal Bank* ne sont pas exposés très clairement dans le recueil. Il faut cependant supposer qu'il s'y trouvait au moins une constatation implicite que le caractère véritable de la Loi en question se rapportait à des droits extra-provinciaux si on doit aujourd'hui l'accepter comme faisant autorité. Il faut souligner que les autres arrêts mentionnés ci-dessus qui ont suivi l'arrêt *Royal Bank* ont tous précédé l'arrêt *Ladore v. Bennett* qui, à mon avis, énonce correctement la règle applicable.

Lorsque le caractère véritable d'une loi provinciale se rapporte à des matières qui relèvent du domaine de la compétence législative des provinces, les effets accessoires ou indirects sur des droits extra-provinciaux ne rendent pas cette loi *ultra vires*. Cependant, si de par son caractère véritable la loi provinciale porte atteinte à des droits extra-provinciaux ou les élimine, elle est *ultra vires* même si elle revêt une forme constitutionnelle appropriée. Une tentative déguisée de préserver l'apparence de constitutionnalité en vue de dissimuler un objectif inconstitutionnel ne permettra pas de sauver cette loi. Je reprends les mots précités de lord Atkin, «un moyen déguisé ne tiendra pas».

Les appelants font valoir que la *Reversion Act* est une loi déguisée qui s'attaque au contrat d'énergie. Ils fondent cet argument sur la preuve extrinsèque dont il a déjà été question. Cette partie de la preuve, que j'ai déjà déclarée digne de foi et par conséquent recevable, montre l'objet et l'esprit véritables de la Loi. Terre-Neuve a tenté de récupérer plus d'électricité que ne le prévoyait le contrat d'énergie, par une demande adressée d'abord à Hydro-Québec et ensuite au premier ministre du Québec. Ces tentatives ont échoué. Une réclamation adressée à CFLCo par décret a également été rejetée. Toute une partie de la brochure gouvernementale intitulée «*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*» est consacrée au prix que paie Hydro-Québec pour l'électricité des chutes Churchill en vertu du contrat d'énergie et aux avantages qu'Hydro-Québec tire de ce placement. Cette partie de la brochure se termine ainsi:

The foregoing financial estimates have been included here to illustrate the harsh inequity created by the Power Contract since 1972. This inequity will clearly magnify to unconscionable proportions and amounts over the remaining 61 years of the Power Contract. It is this very Power Contract which Hydro-Quebec is using to deny Newfoundland's right to access 800 MW of Churchill Falls power at this time. The increasing inequity of the Power Contract adds impetus to the Government's determination to reach a resolution to its right of access. Such access would only begin to reduce the inequity and to move towards a fair and equitable utilization of the Churchill Falls resource.

[TRADUCTION] Les chiffres qui précèdent ont été énoncés ici pour illustrer la grande injustice que crée le contrat d'énergie depuis 1972. Il est évident que cette injustice prendra des proportions démesurées et portera sur des sommes énormes au cours des 61 ans qui restent au contrat d'énergie. C'est ce contrat même dont se sert Hydro-Québec pour nier actuellement à Terre-Neuve le droit d'accès à 800 MW d'électricité des chutes Churchill. L'inéquité croissante du contrat d'énergie renforce l'intention du gouvernement de trouver une solution à son droit d'accès. Ce droit d'accès permettrait seulement de commencer à diminuer cette injustice et à promouvoir une utilisation juste et équitable des ressources des chutes Churchill.

Another section is entitled, "Newfoundland's Case for Fairness and Equity", and outlines Newfoundland's attempt to renegotiate the Power Contract in terms of both price and Newfoundland's access to Churchill Falls power. Even the *Reversion Act* itself provides for compensation to shareholders and creditors directly, rather than the CFLCo, thus depriving the company of any assets upon which recovery by Hydro-Quebec for breach of the Power Contract could be effected. As soon as the *Reversion Act* came into force, Hydro-Quebec's right to receive power according to the terms of the Power Contract would be effectively destroyed. Even if the flow of electricity to Quebec continued at the same rate and for the same price after the coming into force of the Act, it would then be in the form of a privilege rather than an enforceable right. All of this, in my opinion, points to one conclusion: the *Reversion Act* is a colourable attempt to interfere with the Power Contract and thus to derogate from the rights of Hydro-Quebec to receive an agreed amount of power at an agreed price.

Une autre partie intitulée «Newfoundland's Case for Fairness and Equity» expose la tentative de Terre-Neuve de renégocier les conditions du contrat d'énergie relatives au prix et à l'accès de Terre-Neuve à l'électricité des chutes Churchill. Même la *Reversion Act* prévoit indemniser directement les actionnaires et les créanciers plutôt que CFLCo, privant ainsi la compagnie de tous les biens qui pourraient servir à indemniser Hydro-Québec pour la violation du contrat d'énergie. Dès l'entrée en vigueur de la *Reversion Act*, le droit d'Hydro-Québec de recevoir l'électricité conformément aux conditions du contrat d'énergie serait effectivement aboli. Même si le débit et le prix de l'électricité distribuée au Québec demeuraient les mêmes après l'entrée en vigueur de la Loi, cela relèverait d'un privilège plutôt que d'un droit exécutoire. À mon avis, tout cela entraîne une seule conclusion: la *Reversion Act* est une tentative déguisée de modifier le contrat d'énergie et de porter atteinte au droit d'Hydro-Québec de recevoir une quantité d'électricité convenue à un prix convenu.

It was also argued by the appellants that the *Reversion Act* is *ultra vires* in that it affects the rights of secured creditors outside the Province. In my opinion, there is nothing in the Act itself nor in the extrinsic evidence to indicate that the Act is aimed at the rights of secured creditors. Any effect on these rights would be of an incidental nature and, in accordance with the principle of *Ladore v. Bennett* discussed above, would not of itself be grounds for declaring the Act *ultra vires*.

Les appelants soutiennent également que la *Reversion Act* est *ultra vires* parce qu'elle porte atteinte aux droits des créanciers garantis à l'extérieur de la province. À mon avis, il n'y a rien, ni dans la Loi elle-même ni dans la preuve extrinsèque, qui indique que la Loi vise les droits des créanciers garantis. Tout effet sur ces droits serait de nature accessoire et, suivant le principe énoncé dans *Ladore v. Bennett* que nous avons examiné plus haut, ne constituerait pas en soi un motif permettant de déclarer la Loi *ultra vires*.

A finding that the *Reversion Act* is aimed at the rights of Hydro-Quebec under the Power Contract would render the Act *ultra vires* only if the rights so attacked are situate in Quebec beyond the jurisdiction of the Legislature of Newfoundland. Little argument was advanced on this issue and the case seemed to proceed on the general assumption that the rights of Hydro-Quebec were situate in Quebec. The fact, of course, is that Hydro-Quebec has the right under the Power Contract to receive delivery in Quebec of hydro-electric power and thereafter to dispose of it for use in Quebec or elsewhere as it may choose. If these facts are not sufficient for the purpose of the constitutional characterization of the *Reversion Act*, it may be noted in any event that ordinarily the rule is that rights under contracts are situate in the province or country where the action may be brought: see Castel, *Canadian Conflict of Laws* (1977), vol. 2, p. 347, and Dicey & Morris, *The Conflict of Laws*, vol. 2, 10th ed., 1980, p. 533, and cases cited therewith. It will be recalled that the Power Contract provided that the courts of Quebec would have jurisdiction to adjudicate disputes arising under it and it is, therefore, the Province of Quebec where enforcement of the contract may be ordered and where the intangible rights arising under the contract are situate.

Conclure que la *Reversion Act* vise les droits que le contrat d'énergie confère à Hydro-Québec, rendrait la Loi inconstitutionnel seulement si ces droits sont situés au Québec hors de la compétence de la législature de Terre-Neuve. On a dit peu de choses à cet égard au cours des plaidoiries et il appert qu'on a présumé tout au long de l'affaire que les droits d'Hydro-Québec étaient situés au Québec. Il est vrai, évidemment, qu'Hydro-Québec a le droit en vertu du contrat d'énergie de prendre livraison au Québec de l'énergie hydro-électrique et de l'écouler au Québec ou ailleurs à son choix. Si ces faits ne sont pas suffisants aux fins de la caractérisation constitutionnelle de la *Reversion Act*, il convient de noter de toute façon que normalement la règle veut que les droits découlant de contrats soient situés dans la province ou le pays où l'action peut être intentée: voir Castel, *Canadian Conflict of Laws* (1977), vol. 2, p. 347, ainsi que Dicey et Morris, *The Conflict of Laws*, vol. 2, 10e éd., 1980, p. 533 et les arrêts qui y sont cités. Il faut se rappeler que le contrat d'énergie stipule que les tribunaux du Québec ont compétence pour trancher les litiges en découlant et, par conséquent, c'est dans la province de Québec que l'exécution du contrat peut être ordonnée et où sont situés les droits incorporels découlant du contrat.

It was argued by the Attorney General of Newfoundland that control over the power generated at Churchill Falls is essential for the effective management by Newfoundland of its water resources and to meet the energy needs of the Province. However, it is not for this Court to consider the desirability of legislation from a social or economic perspective where a constitutional issue is raised. As Laskin C.J. said in *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42 at p. 76:

Le procureur général de Terre-Neuve a fait valoir que le contrôle de l'énergie produite aux chutes Churchill est essentiel pour permettre à Terre-Neuve d'administrer efficacement ses ressources hydrauliques et de répondre aux besoins en énergie de la province. Cependant, il n'appartient pas à cette Cour d'examiner le caractère souhaitable d'une loi d'un point de vue social ou économique lorsqu'une question constitutionnelle est soulevée. Comme l'a dit le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42, à la p. 76:

> Where governments in good faith, as in this case, invoke authority to realize desirable economic policies, they must know that they have no open-ended means of achieving their goals when there are constitutional limitations on the legislative power under which they purport to act. They are entitled to expect that the Courts, and especially this Court, will approach the task of

> Lorsque les gouvernements invoquent de bonne foi, comme en l'espèce, leur pouvoir de mettre sur pied des politiques économiques souhaitables, ils doivent savoir qu'ils n'ont pas à leur disposition des moyens illimités d'atteindre leur but lorsque le pouvoir législatif en vertu duquel ils entendent agir est limité par la Constitution. Ils sont en droit de s'attendre que les tribunaux, et

appraisal of the constitutionality of social and economic programmes with sympathy and regard for the serious consequences of holding them *ultra vires*. Yet, if the appraisal results in a clash with the Constitution, it is the latter which must govern. That is the situation here.

It is also the situation in the present case, and it follows that the *Reversion Act* is *ultra vires*.

IX

In view of the conclusion I have reached on the issue of extra-provincial civil rights, I do not consider it necessary to deal with the other arguments advanced by the appellants regarding the regulation of interprovincial trade and commerce and interference with an interprovincial work or undertaking.

X

In conclusion, having found that the pith and substance of the *Reversion Act* is to interfere with the rights of Hydro-Quebec outside the territorial jurisdiction of Newfoundland, it is my opinon that the Act, taken as a whole, is *ultra vires* of the Legislature of Newfoundland. Question 9 of the Reference must be answered accordingly. It therefore becomes unnecessary to answer the other eight questions.

I would allow the appeal. The appellants, Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Quebec, Royal Trust Co. and General Trust of Canada, are entitled to their costs throughout. There will be no costs by or to the Attorneys General.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitor for the appellant Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited: John Sopinka, Toronto.*

*Solicitors for the appellant Hydro-Quebec: Geoffrion, Prud'homme, Montréal.*

*Solicitors for the appellant the Attorney General of Quebec: Henri Brun, Jean-K. Samson et Odette Laverdière, Ste-Foy.*

particulièrement cette Cour, abordent la tâche de déterminer la constitutionnalité des programmes sociaux et économiques avec compréhension et en étant pleinement conscients des graves conséquences de les déclarer *ultra vires*. Mais si après examen il est jugé qu'ils vont à l'encontre de la Constitution, c'est cette dernière qui doit l'emporter. C'est le cas en l'espèce.

C'est également le cas dans la présente espèce et il s'ensuit que la *Reversion Act* est *ultra vires*.

IX

Étant donné mes conclusions sur la question des droits civils extra-provinciaux, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres arguments des appelants concernant la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux et l'ingérence dans des travaux ou une entreprise de nature interprovinciale.

X

En conclusion, après avoir constaté que, de par son caractère véritable, la *Reversion Act* porte atteinte aux droits d'Hydro-Québec situés hors de la compétence territoriale de Terre-Neuve, je suis d'avis que la Loi, dans sa totalité, est *ultra vires* de la législature de Terre-Neuve. Il y a donc lieu de répondre en conséquence à la question 9 du renvoi. Il devient donc inutile de répondre aux huit autres questions.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi. Les appelants, Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Québec, Compagnie Trust Royal et Trust Général du Canada, ont droit à leurs dépens dans toutes les cours. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens en faveur ou à l'encontre des procureurs généraux.

*Pourvoi accueilli avec dépens.*

*Procureur de l'appelante Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited: John Sopinka, Toronto.*

*Procureurs de l'appelante Hydro-Québec: Geoffrion, Prud'homme, Montréal.*

*Procureurs de l'appelant le procureur général du Québec: Henri Brun, Jean-K. Samson et Odette Laverdière, Ste-Foy.*

*Solicitors for the appellant Royal Trust Co.: Wells and Company, St. John's.*

*Solicitors for the appellant General Trust of Canada: Wells, O'Dea, Halley, Earle, Shortall & Burke, St. John's.*

*Solicitors for the respondent: Martin, Woolridge, Poole, Althouse & Clarke, Corner Brook.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Roger Tassé, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Richard H. Vogel, Victoria.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.*

*Procureurs de l'appelante Compagnie Trust Royal: Wells and Company, St. John's.*

*Procureurs de l'appelante Trust Général du Canada: Wells, O'Dea, Halley, Earle, Shortall & Burke, St. John's.*

*Procureurs de l'intimé: Martin, Woolridge, Poole, Althouse & Clarke, Corner Brook.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: Roger Tassé, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Richard H. Vogel, Victoria.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.*

# Onglet 74

**Dominion Stores Limited** *Appellant*;

and

**Her Majesty The Queen** *Respondent*;

and

**The Attorney General for Ontario** *Intervenor*.

1979: March 15; 1979: December 13.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte and McIntyre JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law — Distribution of legislative authority — Marketing standards prescribed at both provincial and federal levels — Apples marketed under federal grade name — Intraprovincial transaction — Validity/applicability of legislation — Whether federal legislation ultra vires — Canada Agricultural Standards Act, R.S.C. 1970, c. A-8, ss. 3(1), 3(2)(a), 13(1) — The Farm Products Grades and Sales Act, R.S.O. 1970, c. 161 — B.N.A. Act, ss. 91(2), 92(13), (16), 95.*

Appellant was charged under the *Canada Agricultural Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8, s. 3(2)(*a*), as being in possession for sale of some apples under a grade name, under s. 3(1), which did not meet the requirements prescribed in the Regulations under the Act in that they were bruised. The Act's grading plan is voluntary in that it does not apply unless the product in question is offered for sale under a grade name prescribed pursuant to the statute. The relevant provincial Act made mandatory the use of the same grade names as prescribed by the federal Act. Appellant is a retailer and the offence was said to have occurred in Metropolitan Toronto, presumably in a retail outlet. No evidence was taken prior to the motion to quash and all parties took it that the apples were offered for sale in a wholly intraprovincial transaction. Appellant challenged the constitutional validity of Part I of the Act so far as purporting to regulate or apply to a transaction wholly within Ontario. The Provincial Judge concluded that the statute was *ultra vires* and quashed the information. On appeal by way of stated case the acquittal was set aside and Part I held to be *intra vires*. The Court of Appeal agreed. The further appeal to this Court was limited to

**Les Supermarchés Dominion Limitée** *Appelante*;

et

**Sa Majesté La Reine** *Intimée*;

et

**Le procureur général de l'Ontario** *Intervenant*.

1979: 15 mars; 1979: 13 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte et McIntyre.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit constitutionnel — Répartition du pouvoir législatif — Normes de commercialisation prescrites à la fois au niveau provincial et fédéral — Pommes commercialisées sous un nom de qualité fédéral — Opération intra-provinciale — Validité/applicabilité de la loi — S'agit-il d'une loi fédérale constitutionnelle? — Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, S.R.C. 1970, chap. A-8, art. 3(1), 3(2)a), 13(1) — The Farm Products Grades and Sales Act, R.S.O. 1970, chap. 161 — A.A.N.B., art. 91(2), 92(13), (16), 95.*

L'appelante a été inculpée en vertu de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, al. 3(2)*a*), d'avoir eu en sa possession pour la vente des pommes sous un nom de qualité établi en vertu du par. 3(1), lesquelles n'étaient pas conformes aux exigences du règlement d'application, savoir, elles avaient des meurtrissures. Le système de classification prévu à la Loi est volontaire en ce qu'il ne s'applique pas à moins que le produit en question ne soit offert en vente sous un nom de qualité prescrit par la loi. La loi provinciale pertinente a rendu obligatoire l'emploi des mêmes noms de qualité que ceux prévus par la loi fédérale. L'appelante est un détaillant et l'infraction aurait été commise dans le Toronto métropolitain, apparemment dans un point de vente au détail. Aucune preuve n'a été produite avant que soit présentée la requête en annulation et toutes les parties ont tenu pour acquis que les pommes étaient offertes en vente dans des opérations entièrement intra-provinciales. L'appelante conteste la constitutionnalité de la Partie I de la Loi dans la mesure où elle tend à réglementer ou à viser une opération qui a lieu entièrement en Ontario. Le juge de la Cour provinciale a conclu que la loi était *ultra vires* et

the Constitutional question whether Part I of the Act is *ultra vires* in whole or in part.

*Held* (Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ., dissenting): The appeal should be allowed and the order quashing the charges restored.

*Per* Martland, Pigeon, Beetz, Estey and Pratte JJ.: Under the interpretation placed upon s. 91(2) of the *B.N.A. Act* in a number of decisions, the power of Parliament with reference to the regulation of trade and commerce is limited to trade in the international and interprovincial sense and Parliament is not empowered thereby to regulate local trade simply as part of a scheme to regulate international and interprovincial trade. Further, Parliament may not in the guise of regulating trade and commerce reach into the fields allocated to the provinces by s. 92(13) and (16) and regulate transactions that are entirely intraprovincial. Appellant here offered apples for sale pursuant to an admittedly valid provincial statute which imposed a mandatory grading scheme. The dealer did not select and adopt a grade name prescribed by a federal statute, but rather complied with applicable, valid provincial legislation. The offence here, if any, must be under the provincial legislation and not the artificially extended federal statute. It is not necessary to determine whether Part I is *ultra vires in toto* but is sufficient if it be found inapplicable to the allegations of the charge against the appellant under the federal statute.

The possibility canvassed by the respondent that Part I could find its validity in criminal law [s. 91(27)] can be disposed of by the words of Rand J. in *Re The Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1, at p. 50.

*Per* Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ., *dissenting*: Allegedly, appellant had three lots of Spartan Apples under a grade name established under s. 3(1) of the federal Act, "Canada Extra Fancy" which did not meet the required standards as established by s. 3(1)(*c*) of the Act and regulations made thereunder. There was in this case no question of any reliance by the appellant on provincial grading standards or of any compliance therewith as a defence to the charge. Provincial legislation was not in issue. Section 3 of the federal Act does not compel the use of grade names pursuant to s. 1 but imposes a sanction if an intending seller elects to use a federally established grade name without observ-

a annulé la dénonciation. Sur appel par voie d'exposé de cause, l'acquittement a été infirmé et la Partie I a été déclarée *intra vires*. La Cour d'appel était du même avis. Le pourvoi devant cette Cour a été limité à la question constitutionnelle de savoir si la Partie I de la Loi est *ultra vires* en totalité ou en partie.

*Arrêt* (le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson et McIntyre sont dissidents): Le pourvoi est accueilli et l'ordonnance annulant les accusations est rétablie.

*Les* juges Martland, Pigeon, Beetz, Estey et Pratte: Selon l'interprétation donnée au par. 91(2) de l'*A.A.N.B.* dans nombre d'arrêts, le pouvoir de réglementation des échanges et du commerce du Parlement est limité au commerce au sens international et interprovincial, ce qui ne lui donne pas le pouvoir de réglementer le commerce local en tant que partie d'un système de réglementation du commerce international et interprovincial. De plus, le Parlement ne peut pas, sous prétexte de réglementer les échanges et le commerce, agir dans les domaines accordés aux provinces par les par. 92(13) et (16) et réglementer les opérations qui sont entièrement intraprovinciales. L'appelante en l'espèce a offert des pommes en vente conformément à une loi provinciale reconnue valide, qui impose un système de classification obligatoire. Le vendeur n'a ni choisi ni adopté un nom de qualité imposé par une loi fédérale; il s'est plutôt conformé à une loi provinciale valide et applicable. L'infraction en l'espèce, si elle existe, doit violer la loi provinciale et non la loi fédérale artificiellement étendue. Il n'est pas nécessaire de décider si la Partie I est complètement *ultra vires*, mais il suffit qu'elle soit jugée inapplicable aux allégations dans l'accusation portée contre l'appelante en vertu de la loi fédérale.

La possibilité évoquée par l'intimée que la Partie I puisse trouver sa source dans le droit criminel [par. 91(27)] peut être tranchée par ce qu'a dit le juge Rand dans *Re la validité du par. 5a) de la Loi de l'industrie laitière*, [1949] R.S.C. 1, à la p. 50.

*Le* juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson et McIntyre, *dissidents*: L'appelante avait apparemment trois lots de pommes Spartan, sous un nom de qualité établi en vertu du par. 3(1) de la loi fédérale, catégorie «Canada Extra de fantaisie», lesquelles n'étaient pas conformes aux normes prescrites par l'al. 3(1)*c*) de la Loi et son règlement d'application. En l'espèce, l'appelante n'invoque en défense aucune norme de qualité provinciale et n'allègue pas non plus s'y être conformée. La loi provinciale n'est pas en litige. L'article 3 de la loi fédérale n'ordonne pas l'utilisation des noms de qualité en vertu de l'art. 1, mais inflige une sanction lorsqu'un vendeur éventuel choisit d'utiliser un nom de qualité

ing the prescriptions applicable to the particular grade; so too, with respect to the application of such a grade name to an agricultural product or to a package containing the product. It was implicit, if not explicit, in the position taken by appellant that it could use a federally established grade name without complying with the terms governing its use. It was logical for the Parliament of Canada, having enacted compulsory grading requirements for agricultural products moving in export and interprovincial trade, to complement those provisions to give dealers the opportunity to use the same grade prescriptions for local transactions.

[*Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *R. v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434; *Lawson v. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*, [1931] S.C.R. 357; *A.G. (B.C.) v. A.G. (Can.)*, [1937] A.C. 377; *Reference respecting The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950, c. 131, as amended, [1957] S.C.R. 198; *A.G. (N.S.) v. A.G. (Can.)*, [1951] S.C.R. 31; *Reference as to the applicability of The Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office*, [1948] S.C.R. 248; *Re The Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario[1] affirming a judgment by Grange J.[2] on an appeal by stated case as to the validity of certain federal legislation. Appeal allowed, Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ. dissenting, order quashing the charges restored.

*P. S. A. Lamek, Q.C., and C. H. H. McNairn*, for the appellant.

*T. B. Smith, Q.C., L. R. Olsson, Q.C., and Graham Reynolds*, for the respondent.

*D. W. Mundell, Q.C., and Carol Creighton, Q.C.*, for the intervenor.

The reasons of Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—There is one issue in this appeal, which is here by leave, and it

[1] (1978), 39 C.C.C. (2d) 127.

[2] (1977), 37 C.C.C. (2d) 20, 17 O.R. (2d) 168, 79 D.L.R. (3d) 627

établi par le fédéral, sans que le produit réponde aux exigences de cette classe; il en est de même pour l'application de ce nom de qualité à un produit agricole ou à l'emballage du produit. Il découle implicitement sinon explicitement de la position prise par l'appelante qu'elle pourrait utiliser un nom de qualité établi par le fédéral sans respecter les conditions en régissant l'utilisation. Ayant édicté des normes obligatoires pour les produits agricoles destinés à l'exportation et au commerce interprovincial, il est logique que le Parlement du Canada complète ces dispositions pour permettre aux marchands de s'en servir pour les opérations locales.

[Jurisprudence: *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434; *Lawson c. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*, [1931] R.C.S. 357; *A.G. (B.C.) v. A.G. (Can.)*, [1937] A.C. 377; *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1950, chap. 131, et modifications*, [1957] R.C.S. 198; *P.g. (N.-É) c. P.g. (Can.)*, [1951] R.C.S. 31; *Renvoi sur l'applicabilité de la Minimum Wage Act de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste*, [1948] R.C.S. 248; *Re la validité du par. 5a) de la Loi de l'industrie laitière*, [1949] R.C.S. 1.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario[1] qui a confirmé un jugement du juge Grange[2] sur un appel par voie d'exposé de cause relatif à la constitutionnalité d'une loi fédérale. Pourvoi accueilli, le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson et McIntyre étant dissidents, et ordonnance annulant les accusations rétablie.

*P. S. A. Lamek, c.r.*, et *C. H. H. McNairn*, pour l'appelante.

*T. B. Smith, c.r., L. R. Olsson, c.r.*, et *Graham Reynolds*, pour l'intimée.

*D. W. Mundell, c.r.*, et *Carol Creighton, c.r.*, pour l'intervenant.

Version française des motifs du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Dickson et McIntyre rendus par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Le seul point en litige dans ce pourvoi, interjeté sur autorisation,

[1] (1978), 39 C.C.C. (2d) 127.

[2] (1977), 37 C.C.C. (2d) 20, 17 O.R. (2d) 168, 79 D.L.R. (3d) 627.

is stated in the following constitutional question fixed by an order of Pigeon J.:

Is Part I of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8 *ultra vires* in whole or in part?

The case arises out of a charge laid against the appellant, reading as follows:

on or about the 12th day of February 1976, at the Municipality of Metropolitan Toronto in the Judicial District of York [Dominion Stores Limited] unlawfully did have in possession for sale an agricultural product to wit: three lots of Spartan Apples, under a grade name established under subsection (1) of Section 3 of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, Chapter A-8, to wit: Canada Extra Fancy, which Spartan Apples did not meet the requirements prescribed for the said Grade as established by Section 3(1)(c) and Section 3(2)(a)(i) of Table 1 of Schedule A of the *Fresh Fruit and Vegetable Regulations* as made and established by Order in Council P.C. 1965-1599, to wit: they contained soft bruises, contrary to Section 3(2)(a) of the said *Act*, thereby committing an offence under Section 13(1) of the said *Act*.

Before any evidence was taken, even before arraignment and plea, counsel for the appellant moved to quash the information, challenging the validity of Part I of the federal Act in its purported application to a transaction taking place wholly within the Province of Ontario. There was some intimation that the apples referred to in the charge were produce of British Columbia, but this is not reflected in the charge nor was it a consideration on the argument of the constitutional issue raised by the appellant or in the disposition made by the judge of first instance or in the case which he stated in pursuance of an appeal from his determination that Part I aforesaid was *ultra vires*. I therefore approach the constitutional issue on the basis that a wholly intraprovincial transaction is involved in the charge.

Part I of the federal Act consists of one substantive section, namely, s. 3, which itself consists of two subsections, as follows:

3. (1) The Governor in Council may make regulations establishing grades with appropriate grade names for any class of agricultural products and, without limit-

est énoncé dans la question constitutionnelle suivante délimitée par une ordonnance du juge Pigeon:

La Partie I de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, est-elle *ultra vires* en totalité ou en partie?

Le litige a pris naissance suite au dépôt d'une dénonciation contre l'appelante, dont voici le texte:

[TRADUCTION] le ou vers le 12 février 1976, dans la municipalité du Toronto métropolitain dans le district judiciaire de York [Les Supermarchés Dominion Limitée] a illégalement eu en sa possession pour la vente un produit agricole, savoir: trois lots de pommes Spartan, sous un nom de qualité établi en vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, savoir: catégorie Canada Extra de fantaisie, lesquelles pommes Spartan n'étaient pas conformes aux exigences prescrites pour cette catégorie par l'al. 3(1)c) et le sous-al. 3(2)a)(i) du Tableau 1 de l'Annexe A du *Règlement sur les fruits et les légumes frais* édicté par le décret C.P. 1965-1599, savoir: elles avaient des meurtrissures contrairement à l'al. 3(2)a) de la *Loi*, se rendant ainsi coupables d'une infraction en vertu du par. 13(1) de la *Loi*.

Avant toute production de la preuve, avant même la mise en accusation et les plaidoyers, l'avocat de l'appelante a présenté une requête pour faire annuler la dénonciation en contestant la validité de la Partie I de la loi fédérale, lorsqu'elle se veut applicable à une opération qui a eu lieu entièrement dans la province de l'Ontario. On a laissé entendre que les pommes visées par l'accusation provenaient de la Colombie-Britannique, mais l'accusation n'en parle pas et cela n'a pas fait l'objet d'un examen au cours du débat sur la question constitutionnelle soulevée par l'appelante, ni dans la décision du juge de première instance, ni dans son exposé de cause suite à l'appel logé contre sa décision que la Partie I, susmentionnée, est *ultra vires*. J'aborde donc la question constitutionnelle en tenant pour acquis que l'opération visée par l'accusation est entièrement intra-provinciale.

La Partie I de la loi fédérale se compose d'un article de droit positif, savoir, l'art. 3, qui comprend les deux paragraphes suivants:

3. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant des qualités ainsi que des noms de qualité appropriés pour toute catégorie de produits agri-

ing the generality of the foregoing, may, by such regulations

(*a*) prescribe the terms and conditions on which and the manner in which agricultural products may be graded or inspected under this Part;

(*b*) without limiting the generality of paragraph (*a*), require, as a condition to the grading or inspection of an agricultural product under this Part, that it be prepared and graded in an establishment that, at the time of the preparation or grading of the product,

(i) complied with prescribed conditions, and

(ii) was registered in the prescribed manner,

and in respect of which the prescribed registration fee was paid;

(*c*) prescribe fees that may be charged for the grading or inspection of agricultural products; and

(*d*) prescribe the sizes, dimensions and other specifications of packages in which an agricultural product must be packed and the manner in which it must be packed and marked as a condition to application or use of the name of a grade so established.

(2) No person shall

(*a*) sell, offer for sale, or have in possession for sale an agricultural product under a grade name established under subsection (1) or under a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor, or

(*b*) apply to an agricultural product or to a package containing an agricultural product a grade name established under subsection (1) or a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor,

unless the agricultural product meets the requirements prescribed for the grade, has been graded and inspected as required by the regulations, and is packed and marked in prescribed manner.

The long title of the statute is in these words:

*An Act to establish national standards for agricultural products and to regulate international and interprovincial trade in agricultural products.*

It is followed by s. 1, stating the short title and then by s. 2, a definition section, which defines, *inter alia*, "agricultural product", "grade", "grade

coles et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut, par ces règlements,

*a*) prescrire les conditions auxquelles les produits agricoles peuvent être classés ou inspectés selon la présente Partie et le mode de classement ou de cette inspection;

*b*) sans restreindre la généralité de l'alinéa *a*), exiger, comme condition du classement ou de l'inspection d'un produit agricole sous le régime de la présente Partie, qu'il ait été préparé et classé dans un établissement qui, au moment de la préparation ou du classement du produit

(i) se conformait aux conditions prescrites, et

(ii) était enregistré d'une façon prescrite,

et à l'égard duquel les droits d'enregistrement prescrits étaient acquittés;

*c*) prescrire les droits exigibles pour le classement ou l'inspection de produits agricoles; et

*d*) prescrire le volume, les dimensions et autres caractéristiques des emballages ou contenants dans lesquels un produit agricole doit être empaqueté et la manière dont il doit être empaqueté et marqué comme condition d'application ou emploi du nom d'une qualité ainsi établie.

(2) Nul ne doit

*a*) vendre, offrir en vente ou avoir en sa possession pour la vente un produit agricole sous un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou sous un nom de qualité ou une autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom, ou

*b*) appliquer à un produit agricole ou à un emballage renfermant un produit agricole un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou un nom de qualité ou autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom,

sauf si le produit agricole répond aux exigences prescrites pour la qualité, s'il a été classé et inspecté comme l'exigent les règlements, et s'il est empaqueté et marqué de la manière prescrite.

Voici le titre complet de la Loi:

*Loi établissant des normes nationales pour les produits agricoles et règlementant le commerce international et interprovincial de ces produits.*

Il est suivi de l'art. 1, qui donne le titre abrégé, et ensuite de l'art. 2, celui des définitions, où l'on trouve, notamment, les définitions d'«emballage»,

name" and "package". These definitions are respectively as follows:

"agricultural product" means livestock (including fur-bearing animals raised in captivity), eggs, poultry, milk, vegetables, fruit, honey and maple syrup, and products thereof, and leaf tobacco;

. . .

"grade" includes standard;

"grade name" includes any mark, description or designation of a grade;

. . .

"package" means an inner or outer receptacle or covering used for containing, packing, wrapping or covering an agricultural product;

It is evident from a reading of s. 3 that it does not compel the use of grade names established pursuant to s. 1, but it does impose a sanction if an intending seller of an agricultural product elects to use a federally established grade name without observing the prescriptions applicable to the particular grade. So too, with respect to the application of such a grade name to an agricultural product or to a package containing the product. It is implicit if not explicit in the position taken by the appellant that it could use a federally established grade name without at the same time complying with the terms governing its use laid down under Part I of the federal Act.

In contrast to Part I, Part II of the Act, beginning with s. 4, compels the use of the federally prescribed grade names in the export and interprovincial movement of agricultural products for which grades have been established under Part I. The validity of this Part is not challenged and, indeed, is conceded. The difference in formulation from s. 3 in Part I is evident from the following terms of s. 4:

4. Except as provided by regulations of the Governor in Council, no person shall export out of Canada, or send or convey from one province to another, an agricultural product of a class for which grades have been established under Part I unless the product has been graded and inspected under that Part and is packed and

de «nom de qualité», de «produit agricole» et de «qualité». Voici, respectivement, ces définitions:

«emballage» ou «contenant» signifie une enveloppe ou un récipient, intérieur ou extérieur, employé pour contenir, emballer, empaqueter ou recouvrir un produit agricole;

. . .

«nom de qualité» comprend toute marque, description ou désignation d'une qualité ou classe;

. . .

«produit agricole» signifie le bétail (y compris les animaux à fourrure élevés en captivité), les œufs, les volailles, le lait, les légumes, les fruits, le miel et le sirop d'érable, ainsi que leurs produits, et le tabac en feuilles;

«qualité» ou «classe» comprend la norme;

Il appert clairement, à la lecture de l'art. 3, que cet article n'ordonne pas l'utilisation des noms de qualité établis en vertu de l'art. 1, mais qu'il inflige une sanction lorsque le vendeur éventuel d'un produit agricole choisit d'utiliser un nom de qualité établi par le fédéral, sans que le produit réponde aux exigences de cette classe. Il en est de même pour l'application de ce nom de qualité à un produit agricole ou à l'emballage du produit. Il découle implicitement sinon explicitement de la position prise par l'appelante qu'elle pourrait utiliser un nom de qualité établi par le fédéral sans toutefois respecter les conditions en régissant l'utilisation imposées par la Partie I de la loi fédérale.

Contrairement à la Partie I, la Partie II de la Loi, qui commence à l'art. 4, ordonne l'utilisation des noms de qualité prescrits par le fédéral en vertu de la Partie I pour l'exportation et le commerce interprovincial de produits agricoles pour lesquels des qualités ont été établies en vertu de la Partie I. On ne conteste pas la validité de cette Partie et, de fait, on la reconnaît. La différence de formulation par rapport à l'art. 3 de la Partie I se dégage clairement du texte de l'art. 4:

4. Sous réserve des règlements du gouverneur en conseil, nul ne doit exporter du Canada, ni envoyer ou transporter d'une province à une autre, un produit agricole d'une catégorie pour laquelle des qualités ont été établies en vertu de la Partie I, à moins que le produit n'ait été classé et inspecté en application de ladite Partie

marked in accordance with the regulations made under that Part.

The course of proceedings in the Courts below was as follows. Judge McMahon of the Ontario Provincial Court quashed the information on the ground that Part I, and particularly s. 3(2), invaded provincial legislative authority under s. 92(13) of the *British North America Act* in its application to a wholly intraprovincial transaction. He was asked to state a case and did so, and the matter came before Grange J. who, in extensive reasons for judgment, held that the judge of first instance had erred in his constitutional conclusion. Accordingly, he set aside the acquittal which had been directed by Judge McMahon and remitted the case to him for disposition on the merits. On further appeal, the judgment of Grange J. was affirmed by the Ontario Court of Appeal which said, in quite short reasons, that it agreed "essentially with his reasons for judgment".

The Ontario Court of Appeal added to this conclusion by putting forward another ground for upholding Part I, saying this:

> . . . In our view the pith and substance of this legislation is the regulation of export and inter-provincial trade. We think the provisions of Part I, section 3(2) are necessarily incidental to the effective operation of the scheme established by maintaining the integrity of the national standards grade and to prevent the misuse of the grade and confusion. For these reasons we are all of the opinion that this is valid legislation, within the exclusive legislative authority of Parliament under section 91.2 of the *British North America Act*.

Counsel for the appellant attacked this ground of decision and contended, as I understood his submission, that in view of the existence of *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, c. 161 covering intraprovincial transactions, and which was therefore valid provincial legislation under governing case law, Part I could not be swept into provisions governing export and international trade as being "necessarily incidental" under the line of authority dealing with that concept. Given that this be so in the present case, I am

et ne soit empaqueté et marqué conformément aux règlements édictés selon ladite Partie.

Voici la marche des procédures devant les cours d'instance inférieure. Le juge McMahon de la Cour provinciale de l'Ontario a annulé la dénonciation au motif que la Partie I, et son par. 3(2) en particulier, empiète sur les pouvoirs législatifs provinciaux aux termes du par. 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, dans son application à une opération entièrement intra-provinciale. Il a formulé un exposé de cause, comme on le lui avait demandé, et l'affaire a été entendue par le juge Grange qui a statué, dans des motifs approfondis, que le juge de première instance avait commis une erreur dans sa conclusion sur la question constitutionnelle. Il a, par conséquent, infirmé l'acquittement prononcé par le juge McMahon et lui a renvoyé la cause pour qu'il se prononce sur le fond. En appel, la décision du juge Grange a été confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario qui a jugé, dans des motifs très brefs, qu'elle était d'accord [TRADUCTION] «en substance avec ses motifs de jugement».

La Cour d'appel de l'Ontario a complété cette conclusion en formulant un autre motif, à l'appui de la validité de la Partie I:

> [TRADUCTION] . . . A notre avis, cette loi a pour caractère véritable la réglementation de l'exportation et du commerce interprovincial. Nous croyons que la Partie I, notamment le par. 3(2), est nécessairement accessoire au fonctionnement efficace du régime établi en assurant le maintien de l'intégrité des normes de qualité nationales, et à la prévention de la confusion et de l'emploi abusif de la qualité. Pour ces motifs, nous sommes tous d'avis que c'est un texte de loi valide, qui relève du pouvoir législatif exclusif du Parlement en vertu du par. 91.2 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

L'avocat de l'appelante a contesté ce motif de jugement. Si je comprends bien, il a soutenu que, vu l'existence de *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, chap. 161, loi qui régit les opérations intra-provinciales et qui est donc une loi provinciale valide selon la jurisprudence applicable, la Partie I ne peut être amalgamée aux dispositions régissant l'exportation et le commerce international comme «nécessairement accessoire» selon la jurisprudence qui traite de ce concept. Si l'on tient cela pour acquis en l'espèce, je suis d'avis que

of the opinion that the judgment in appeal should be affirmed on the ground taken by Grange J. and, accordingly, I turn to his reasons. Before doing so, I should add that no question arose in the present case of any reliance by the appellant on provincial grading standards or of any compliance therewith as a defence to the charge. Provincial legislation was in no way in issue here.

Grange J. based his conclusion on the judgment of the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*[3] which sustained the validity of ss. 18 and 19 of the *Dominion Trade and Industry Commission Act*, 1935 (Can.), c. 59. These provisions set up as a national mark the words "Canada Standard" or "C.S." and invited its use by persons on the conditions specified under the legislation. No one was compelled to use it but, as in the present case, a person who did so was obliged to accept the terms on which it was made available. Counsel for the appellant suggested at one point in his submission that there was licensing involved in the "C.S." case and, indeed, the Privy Council used the word "licence" in its dispositive sentence, as follows (at p. 418):

> The substance of the legislation in question is to define a national mark, to give the exclusive use of it to the Dominion so as to provide a logical basis for a system of statutory licences to producers, manufacturers and merchants.

However, as clearly appears from a preceding portion of its reasons, the Privy Council was using the word in the sense of "permission" or availability of the mark for use, saying (at p. 417) that "By s. 19, subs. 1, any producer or manufacturer or merchant is given permission to apply the national mark to any commodity provided it conforms to the appropriate statutory specification".

As Grange J. noted, there is a parallel between the provisions sustained by the Privy Council and those of Part I of the Act in the present case. There is no special constitutional significance in the fact that in the *Dominion Trade and Industry*

[3] [1937] A.C. 405.

l'arrêt en appel doit être confirmé pour les motifs retenus par le juge Grange et, par conséquent, je vais examiner ses motifs. Avant de ce faire, j'ajouterai qu'en l'espèce l'appelante n'invoque, en défense à l'accusation, aucune norme de qualité provinciale et n'allègue pas non plus s'y être conformée. La loi provinciale n'est pas en litige ici.

Le juge Grange fonde sa conclusion sur l'arrêt du Conseil privé, *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*[3] qui confirme la validité des art. 18 et 19 de la *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie*, 1935 (Can.), chap. 59. Ces dispositions y font de l'expression «Canada Standard» ou des initiales «C.S.» une marque de commerce nationale et invitent les gens à en faire usage en respectant les conditions prévues par la législation. Elles ne contraignent personne à l'utiliser mais, comme en l'espèce, celui qui en fait usage doit respecter les conditions de son emploi. L'avocat de l'appelante a notamment avancé dans sa plaidoirie que l'affaire du «C.S.» impliquait la délivrance de permis et, de fait, le Conseil privé a utilisé le mot «permis» comme suit, dans son dispositif (à la p. 418):

> [TRADUCTION] La substance de la législation en question est de définir une marque nationale, d'en accorder l'usage exclusif au gouvernement fédéral de façon à assurer un fondement logique à un système de permis accordés par la loi aux producteurs, manufacturiers et marchands.

Cependant, comme il appert clairement d'une partie précédente de ses motifs, le Conseil privé employait le mot dans le sens d'«autorisation» ou de disponibilité de la marque pour utilisation, disant (à la p. 417) que [TRADUCTION] «En vertu du par. 19(1), tout producteur, manufacturier ou marchand peut apposer la marque nationale à n'importe quelle marchandise en autant que celle-ci réponde aux exigences prévues par la loi en l'espèce».

Comme l'a fait remarquer le juge Grange, il y a un parallèle entre les dispositions que le Conseil privé a approuvées et celles de la Partie I de la Loi en l'espèce. Le fait que dans l'arrêt *Dominion Trade and Industry Commission*, on précise que la

[3] [1937] A.C. 405.

*Commission* case the mark is stated to be vested in the Crown. It is a creature of the statute just as the grade names here are creatures of the statute. The Privy Council found that federal power in relation to the regulation of trade and commerce provided support for what this Court in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*[4], at p. 166, called "non-compulsory regulation". So too here, and it seems to me that it was quite logical that the Parliament of Canada, having enacted compulsory grading requirements for agricultural products moving in export and interprovincial trade, should complement those provisions by giving an opportunity to dealers in such products to avail themselves, if they so wished, of the same grade prescriptions for local transactions. It could be a convenience for them and for consumers as well.

It was urged by the intervenant Attorney-General of Ontario as well as by the appellant that the prohibitions in s. 3(2) of the Act went beyond the mere giving of permission to use the federally established national standards and that their practical effect was to control or regulate local transactions in agricultural products. What the intervenant and the appellant are objecting to is, however, the character of the sanction imposed by Parliament upon a person who chooses to use the federal grade names but refuses to take them *cum onere*. Parliament might have chosen another sanction as, for example, a simple prohibitory order against the use of the grade names established under its authority where a person who elects to use them refuses to abide by the associated prescriptions for their use. The type of sanction does not change the substance of the matter in issue which is simply making available, if one chooses to use them, a set of natural standards but without in any way compelling their use.

The present case falls to be decided on the one point raised by the appellant, namely, that it could not constitutionally be visited with the sanctions flowing from a breach of Part I of the federal Act, although it had elected to use a grade name prescribed under that Part. What the appellant's legal position would have been if it had claimed by way

[4] [1977] 2 S.C.R. 134.

marque est attribuée au gouvernement ne revêt aucune importance constitutionnelle spéciale. C'est une création de la loi tout comme le sont, ici, les noms de qualité. Le Conseil privé a jugé que le pouvoir fédéral relatif à la réglementation des échanges et du commerce fournissait un appui à ce que cette Cour a appelé une «réglementation facultative» dans *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*[4], à la p. 166. Il en est de même, ici, et il me semble parfaitement logique qu'ayant édicté des normes obligatoires pour les produits agricoles destinés à l'exportation et au commerce interprovincial, le Parlement du Canada complète ces dispositions en permettant aux marchands de tels produits de s'en servir pour les opérations locales. Cela peut être un avantage tant pour eux que pour les consommateurs.

Le procureur général de l'Ontario, intervenant, et l'appelante ont fait valoir que les interdictions prévues par le par. 3(2) de la Loi vont au-delà de la simple autorisation d'utiliser les normes nationales établies par le gouvernement fédéral et que leur effet pratique était de contrôler ou de réglementer les opérations locales sur les produits agricoles. Toutefois, ce à quoi s'opposent l'intervenant et l'appelante est le type de sanction imposée par le Parlement à une personne qui décide d'utiliser les noms de qualité du fédéral, mais qui refuse de les prendre avec les obligations. Le Parlement aurait pu choisir une autre sanction comme, par exemple, une simple ordonnance interdisant d'utiliser les noms de qualité qu'il a établis lorsque la personne qui choisit de les utiliser refuse de se conformer aux prescriptions associées à leur usage. Le type de sanction ne modifie pas le fond de la question en litige qui est simplement de mettre à la disposition des usagers qui veulent, un ensemble de normes nationales sans d'aucune façon en ordonner l'usage.

On doit décider de la présente affaire sur le seul point soulevé par l'appelante, savoir, qu'elle ne peut constitutionnellement subir de sanctions pour avoir violé la Partie I de la loi fédérale, bien qu'elle ait choisi d'utiliser un nom de qualité y prescrit. La situation juridique qui existerait si l'appelante avait fait valoir comme moyen de défense qu'elle

[4] [1977] 2 R.C.S. 134.

of defence that it was obeying provincial legislation is not a question that arises here, and I leave it open.

I would dismiss the appeal and, like the Courts below, I would make no order as to costs.

The judgment of Martland, Pigeon, Beetz, Estey and Pratte JJ. was delivered by

ESTEY J.—The appellant was charged under the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8, s. 3(2)(*a*). In the charge the allegation is made that the appellant had in possession for sale some apples under a grade name authorized under s. 3(1) of the Act which did not meet the requirements prescribed in the regulations promulgated under the statute in that they were bruised, contrary to s. 3(2)(*a*) of the statute which in turn constitutes an offence under s. 13(1).

The appellant is a retailer and the alleged offence was said to have occurred in the Municipality of Metropolitan Toronto, presumably in a retail outlet. There was no evidence taken prior to the motion to quash before the Provincial Court Judge. All parties here and below have approached the constitutional issue which has herein arisen on the basis that the apples were offered for sale by the appellant in a wholly intraprovincial transaction and that it mattered not whether they were produced in or out of Ontario. The appellant challenges the constitutional validity of Part I of the statute so far as it purports "to regulate, govern or apply to a transaction wholly within the Province of Ontario". The learned Provincial Court Judge, following argument, concluded that the statute was *ultra vires* the powers of the Parliament of Canada and quashed the information. An application was then made for a stated case under s. 762 of the *Criminal Code*. The appeal by way of stated case was heard by Grange J., sitting in High Court Chambers, who set aside "the acquittal" and remitted the proceedings to the Provincial Court Judge for disposition accordingly, the learned Justice of the High Court having concluded that Part I of the statute was valid legislation under s. 91(2) of the *British North America Act*.

obéissait à la loi provinciale n'est pas une question en litige ici et je la laisse en suspens.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et, comme les cours d'instance inférieure, je n'adjugerai aucuns dépens.

Version française du jugement des juges Martland, Pigeon, Beetz, Estey et Pratte rendu par

LE JUGE ESTEY—L'appelante a été inculpée en vertu de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, al. 3(2)*a*). On allègue dans l'accusation qu'elle a eu en sa possession pour la vente des pommes sous un nom de qualité établi en vertu du par. 3(1) de la Loi, lesquelles n'étaient pas conformes aux exigences du règlement d'application, savoir, elles avaient des meurtrissures contrairement à l'al. 3(2)*a*) de la Loi, ce qui est une infraction visée au par. 13(1).

L'appelante est un détaillant et l'infraction imputée aurait été commise dans la municipalité du Toronto métropolitain, apparemment dans un point de vente au détail. Aucune preuve n'a été produite avant que soit présentée la requête en annulation devant le juge de la Cour provinciale. Toutes les parties ici et devant les cours d'instance inférieure ont abordé la question constitutionnelle qui se pose en l'espèce en tenant pour acquis que les pommes étaient offertes en vente par l'appelante dans des opérations entièrement intra-provinciales et qu'il importait peu qu'il s'agisse d'un produit de l'Ontario ou de l'extérieur. L'appelante conteste la constitutionnalité de la Partie I de la Loi dans la mesure où elle tend [TRADUCTION] «à réglementer, à régir ou à viser une opération qui a lieu entièrement dans la province de l'Ontario». Après les plaidoiries, le savant juge de la Cour provinciale a conclu que la loi était *ultra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada et a annulé la dénonciation. Une demande d'exposé de cause a été présentée en vertu de l'art. 762 du *Code criminel*. L'appel par voie d'exposé de cause a été entendu par le juge Grange de la Haute Cour, siégeant en chambre; il a infirmé «l'acquittement» et renvoyé le dossier au juge de la Cour provinciale pour qu'il donne suite à sa conclusion que la Partie I de la Loi est un texte valide selon le par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

The Court of Appeal of Ontario confirmed the disposition made in the High Court and with reference to s. 3(2) of Part I of the statute expressly found it to be "necessarily incidental to the effective operation of the scheme established by maintaining the integrity of national standards grade and to prevent a misuse of the grade and confusion". The appeal to this Court was limited to the following constitutional question:

Is Part I of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8 *ultra vires* in whole or in part?

The allocation of the power with respect to regulation of trade and commerce in this country under the *British North America Act* has been settled, until now at least, by *Citizens Insurance Co. v. Parsons*[5]; *R. v. Eastern Terminal Elevator Co.*[6]; *Lawson v. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*[7], and *The Attorney-General for British Columbia v. The Attorney-General for Canada*[8]. Under the interpretation placed upon s. 91(2) of the *British North America Act* in these decisions, the power of Parliament with reference to the regulation of trade and commerce is limited to trade in the international and interprovincial sense and Parliament is not empowered thereby to regulate local trade simply as a part of a scheme for the regulation of international and interprovincial trade. In *R. v. Eastern Terminal Elevator Co., supra*, Duff J. described the limitation of federal power as follows:

It is undeniable that one principal object of this Act is to protect the external trade in grain, and especially in wheat, by ensuring the integrity of certificates issued by the Grain Commission in respect of the quality of grain, and especially of wheat; and the beneficient effect and the value of the system provided by the legislation as a whole is not at all disputed by anybody.

. . .

It does not follow that it is within the power of Parliament to accomplish this object by assuming, as this legislation does, the regulation in the provinces of par-

[5] (1881), 7 App. Cas. 96.
[6] [1925] S.C.R. 434.
[7] [1931] S.C.R. 357.
[8] [1937] A.C. 377.

La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le jugement de la Haute Cour et, au sujet du par. 3(2) de la Partie I de la Loi, elle a expressément conclu qu'il est [TRADUCTION] «nécessairement accessoire au fonctionnement efficace du régime établi en assurant le maintien de l'intégrité des normes de qualité nationales, et à la prévention de la confusion et de l'emploi abusif de la qualité». Le pourvoi devant cette Cour a été limité à la question constitutionnelle suivante:

La Partie I de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, *ultra vires* en totalité ou en partie?

L'attribution du pouvoir de réglementation des échanges et du commerce dans ce pays en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été réglée, du moins jusqu'à maintenant, par les arrêts *Citizens Insurance Co. v. Parsons*[5]; *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*[6]; *Lawson c. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*[7], et *The Attorney-General for British Columbia v. The Attorney-General for Canada*[8]. Selon l'interprétation donnée au par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* dans ces arrêts, le pouvoir de réglementation des échanges et du commerce du Parlement est limité au commerce au sens international et interprovincial, ce qui ne lui donne pas le pouvoir de réglementer le commerce local en tant que partie d'un système de réglementation du commerce international et interprovincial. Voici en quels termes le juge Duff a décrit les limites du pouvoir fédéral dans *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*, précité:

[TRADUCTION] Il est incontestable que l'un des principaux objets de cette loi est de protéger le commerce extérieur du grain, particulièrement celui du blé, en assurant l'intégrité des certificats délivrés par la Commission des grains sur la qualité du grain, particulièrement du blé; et personne ne conteste l'effet bénéfique et la valeur du système établi par la législation dans son ensemble.

. . .

Il ne s'ensuit pas que le Parlement a le pouvoir de réaliser cet objet en prenant sur lui, comme le fait cette loi, de réglementer dans les provinces des occupations

[5] (1881), 7 App. Cas. 96.
[6] [1925] R.C.S. 434.
[7] [1931] R.C.S. 357.
[8] [1937] A.C. 377.

ticular occupations, as such, by a licensing system and otherwise, and of local works and undertakings, as such, however important and beneficial the ultimate purpose of the legislation may be. (pp. 446-7).

Consequently, subject to my observations found at the end of these reasons, I approach the issue raised in this appeal on the basis that the Parliament of Canada may not, in the guise of regulating trade and commerce, reach into the fields allocated to the provinces by s. 92(13) and (16) and regulate trading transactions occurring entirely within the provinces. In actual fact the provinces and Parliament taking the lead from the Privy Council marketing decision of 1937, *supra*, have adopted cooperative and complementary schemes for the marketing of natural products. The Ontario statute here involved in fact was first enacted in 1937 (*vide* S.O. 1 Geo. VI, c. 24) immediately after the Privy Council judgment.

Parenthetically, I would add that, whatever the state of the federal trade and commerce power, nothing that I say here should be taken to apply to federal attempts to regulate the language of labels on various commodities (e.g., the *Textile Labelling Act*, R.S.C. 1970, c. 46 (1st Supp.) and the regulations thereunder). It may well be that regulation of commodity standards presents two aspects: the substantive content of those standards, and their form, including the language in which they must be displayed. However, as the issue is not before us, nothing more need be said at this time.

The foregoing seems to be the state of our constitutional law acknowledged by Parliament when the statutory plan in the *Canada Agricultural Products Standards Act*, 1955, c. 27, was adopted. At that time be it noted the provincial statutory regulation of these same natural products had been operative for several years. Section 3 of the present federal Act provides as follows:

(1) The Governor in Council may make regulations establishing grades with appropriate grade names for

particulières, comme telles, par un système de permis et autrement, et des ouvrages et entreprises d'une nature locale, comme tels, quel qu'avantageux et important que soit le but ultime de la législation. (pp. 446 et 447).

Par conséquent, sous réserve des remarques que je fais à la fin des présents motifs, j'aborde la question posée dans ce pourvoi en tenant pour acquis que le Parlement du Canada ne peut pas, sous prétexte de réglementer les échanges et le commerce, agir dans les domaines accordés aux provinces par les par. 92(13) et (16) et réglementer les opérations commerciales qui ont lieu entièrement à l'intérieur des provinces. En réalité, les provinces et le fédéral, dans la foulée de l'arrêt précité du Conseil privé de 1937 sur la commercialisation, ont adopté des mécanismes complémentaires et solidaires pour la commercialisation des produits naturels. De fait, la loi ontarienne à l'étude ici a été édictée à l'origine en 1937 (voir S.O. 1 Geo. VI, chap. 24) immédiatement après l'arrêt du Conseil privé.

Entre parenthèses, j'ajouterai que quel que soit le pouvoir fédéral sur les échanges et le commerce, rien de ce que je dis ici ne doit être considéré comme un commentaire sur les tentatives de réglementation fédérale du texte des étiquettes apposées sur différentes marchandises (par ex. la *Loi sur l'étiquetage des textiles*, S.R.C. 1970, chap. 46 (1er Supp.) et son règlement d'application). La réglementation des normes des marchandises peut fort bien présenter deux aspects: la teneur réelle de ces normes et leur forme, y compris le texte qu'elles doivent suivre. Toutefois, comme la question ne nous est pas soumise, point n'est besoin d'ajouter autre chose ici.

Ce qui précède semble être l'état de notre droit constitutionnel reconnu par le Parlement lorsque le régime prescrit par la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, 1955, chap. 27, a été adopté. Il convient de souligner qu'à cette époque-là, la réglementation provinciale de ces mêmes produits naturels était en vigueur depuis plusieurs années. L'article 3 de la loi fédérale actuelle prévoit:

(1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant des qualités ainsi que des noms de

any class of agricultural products and, without limiting the generality of the foregoing, may, by such regulations

(*a*) prescribe the terms and conditions on which and the manner in which agricultural products may be graded or inspected under this Part;

(*b*) without limiting the generality of paragraph (a), require, as a condition to the grading or inspection of an agricultural product under this Part, that it be prepared and graded in an establishment that, at the time of the preparation or grading of the product,

(i) complied with prescribed conditions, and
(ii) was registered in the prescribed manner,

and in respect of which the prescribed registration fee was paid;

(*c*) prescribe fees that may be charged for the grading or inspection of agricultural products; and

(*d*) prescribe the sizes, dimensions and other specifications of packages in which an agricultural product must be packed and the manner in which it must be packed and marked as a condition to application or use of the name of a grade so established.

(2) No person shall

(*a*) sell, offer for sale, or have in possession for sale an agricultural product under a grade name established under subsection (1) or under a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor, or

(*b*) apply to an agricultural product or to a package containing an agricultural product a grade name established under subsection (1) or a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor,

unless the agricultural product meets the requirements prescribed for the grade, has been graded and inspected as required by the regulations, and is packed and marked in prescribed manner.

It is relevant to note that while Part I of the Act is thus voluntary, Part II which is entitled "International and Interprovincial Trade" is compulsory. As counsel for the Attorney General of Canada points out, the grading plan under Part I, so far as it applies within a province, is voluntary in the sense that the strictures of the statute do not apply unless and until the products in question are

qualité appropriés pour toute catégorie de produits agricoles et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut, par ces règlements,

*a*) prescrire les conditions auxquelles les produits agricoles peuvent être classés ou inspectés selon la présente Partie et le mode de ce classement ou de cette inspection;

*b*) sans restreindre la généralité de l'alinéa *a*), exiger, comme condition du classement ou de l'inspection d'un produit agricole sous le régime de la présente Partie, qu'il ait été préparé et classé dans un établissement qui, au moment de la préparation ou du classement du produit,

(i) se conformait aux conditions prescrites, et
(ii) était enregistré d'une façon prescrite,

et à l'égard duquel les droits d'enregistrement prescrits étaient acquittés;

*c*) prescrire les droits exigibles pour le classement ou l'inspection de produits agricoles; et

*d*) prescrire le volume, les dimensions et autres caractéristiques des emballages ou contenants dans lesquels un produit agricole doit être empaqueté et la manière dont il doit être empaqueté et marqué comme condition d'application ou emploi du nom d'une qualité ainsi établie.

(2) Nul ne doit

*a*) vendre, offrir en vente ou avoir en sa possession pour la vente un produit agricole sous un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou sous un nom de qualité ou une autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom, ou

*b*) appliquer à un produit agricole ou à un emballage renfermant un produit agricole un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou un nom de qualité ou autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom,

sauf si le produit agricole répond aux exigences prescrites pour la qualité, s'il a été classé et inspecté comme l'exigent les règlements, et s'il est empaqueté et marqué de la manière prescrite.

Il est pertinent de remarquer que bien que la Partie I de la Loi soit ainsi facultative, la Partie II intitulée «Commerce international et interprovincial» est obligatoire. Comme le fait remarquer le substitut du procureur général du Canada, quand le système de classification prévu par la Partie I s'applique à l'intérieur d'une province, il est volontaire en ce sens que les restrictions législatives ne

offered for sale under a grade name prescribed pursuant to the statute.

A complication arises by reason of the fact that the Province of Ontario, by a series of statutes culminating for our purposes in *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, c. 161, authorized the establishment of regulations relating to the marketing of agricultural products under which it was made an offence to offer for sale or have in possession for sale any produce not accompanied by a sign stating the grade of the produce. Such produce also had to conform to all the standards prescribed by the regulations promulgated pursuant to the statute. By these regulations, the grades applicable to apples were identified by precisely the same grade names as those adopted by regulation under the Canadian statute now before the Court. Thus a vendor such as the appellant, upon receiving apples for resale, must, under the Ontario statute, sell the apples in association with a grade name prescribed by regulation and in conformity with quality standards specified in the regulation. Simultaneously with the marking of the grade name on the apples pursuant to the Ontario law, the retailer, here the appellant, is confronted with s. 3(2) and s. 13 of the federal statute.

Notwithstanding this statutory background, the respondent, the Attorney General of Canada, asserts that the appellant's participation in the federal grading standard program is voluntary. If the federal legislation were, by its own terms, compulsory as regards intraprovincial transactions, it would undoubtedly be *ultra vires* as regulation of an individual form of trade within the province, assuming the present state of the law to be as I have summarized it above. Such legislation was struck down by the Privy Council in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*[9]. The existing provincial legislation in this case is, on the same basis, valid: see the *Reference respecting The Farm Products Market-*

[9] [1937] A.C. 377.

s'appliquent pas à moins que les produits en question ne soient offerts en vente sous un nom de qualité prescrit par la loi.

Une difficulté survient du fait que par une série de lois qui, aux fins qui nous intéressent, ont abouti à *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, chap. 161, la province de l'Ontario a autorisé l'adoption de règlements sur la commercialisation des produits agricoles qui font une infraction d'offrir en vente ou d'avoir en sa possession pour la vente un produit non accompagné d'une indication de qualité. Ce produit doit également être conforme à toutes les normes prescrites par le règlement promulgué en vertu de la Loi. Selon ce règlement, les qualités applicables aux pommes sont identifiées exactement par les mêmes noms de qualité que ceux adoptés par le règlement d'application de la loi fédérale dont la Cour est présentement saisie. Ainsi, lorsqu'il reçoit des pommes pour la revente, un vendeur, comme l'appelante, doit, en vertu de la loi ontarienne, vendre les pommes en leur donnant un nom de qualité prévu par le règlement et en conformité avec les normes de qualité y spécifiées. En même temps qu'il donne aux pommes un nom de qualité conformément à la loi ontarienne, le détaillant, ici l'appelante, doit faire face au par. 3(2) et à l'art. 13 de la loi fédérale.

Nonobstant ce contexte législatif, l'intimée, par la voix du procureur général du Canada, soutient que la participation de l'appelante au programme des normes de qualité du fédéral est volontaire. Si, par son propre texte, la législation fédérale créait une obligation à l'égard des opérations intra-provinciales, elle serait sans aucun doute *ultra vires* parce qu'elle viserait à réglementer une forme de commerce individuel dans les limites de la province, si l'on présume que l'état actuel du droit est celui que j'ai résumé précédemment. Le Conseil privé a déclaré une telle loi invalide dans *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*[9]. En l'espèce, la loi provinciale actuelle est, selon le même principe, valide:

[9] [1937] A.C. 377.

*ing Act*, R.S.C. 1950, c. 131, as amended[10]. Thus the only course open to the federal authorities was to establish a "voluntary" marketing scheme, as was done by the regulations promulgated in 1965 (see Schedule attached hereto). However, a *truly* voluntary scheme establishing a system of grades distinct from those already promulgated by the province would not, as one can well imagine, have attracted much of a clientele. Accordingly, in order to inject some vitality into its own scheme, the Government of Canada was obliged to incorporate the provincial standards into its 'voluntary' regulatory scheme. Yet ironically the charge against the appellant here has been laid under the voluntary program and not the compulsory trade regulation.

Of course, it does not follow that provincial legislation, which has the factual effect of changing the operative nature of a federal statute, can thereby make the federal statute invalid. The federal statute must be *intra* or *ultra vires* standing on its own and without the presence or absence of provincial legislation. The court is, however, entitled, and indeed required, to examine the interrelationship of federal and provincial legislation if it appears that Parliament has incorporated provincial enactments into its own legislation in an effort to "colour" (to adopt the language of the Privy Council) it so as to enter a field which, by our constitution, rests solely within the legislative competence of the provinces. In other words, Parliament cannot do indirectly, with provincial aid, what it could not have done directly. It is for this reason that I shall continue to examine both schemes in tandem.

As was stated by Taschereau J. in *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*[11], at p. 40:

It is a well settled proposition of law that jurisdiction cannot be conferred by consent.

If the Parliament of Canada cannot find justification for its legislation in the *British North America Act*, consent or acquiesence in the adoption of a statute by Parliament, either individual consent or

[10] [1957] S.C.R. 198.

[11] [1951] S.C.R. 31.

voir le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, R.S.C. 1950, chap. 131, et modifications[10]. Ainsi, la seule option du fédéral était d'établir un régime "volontaire" de commercialisation, ce qu'il a fait par le règlement promulgué en 1965 (voir l'annexe aux présentes). Cependant, un régime *vraiment* volontaire créant un système de classes distinctes de celles déjà instituées par la province n'aurait bien évidemment pas attiré beaucoup d'intéressés. Par conséquent, afin de donner une impulsion à son propre régime, le gouvernement fédéral a dû incorporer les normes provinciales dans son régime de réglementation "volontaire". Ironiquement, c'est en vertu du programme volontaire et non du règlement obligatoire sur le commerce que l'appelante a été inculpée.

Bien sûr, il ne s'ensuit pas qu'une législation provinciale qui dans les faits vient modifier la nature essentielle d'une loi fédérale peut, par le fait même, la rendre invalide. La loi fédérale doit être constitutionnelle ou inconstitutionnelle en elle-même, indépendamment de la présence ou de l'absence d'une législation provinciale. Toutefois, la Cour peut, et en fait doit, étudier l'interdépendance des lois fédérales et provinciales s'il appert que le Parlement a incorporé des dispositions provinciales dans sa propre législation en cherchant à la «déguiser» (pour reprendre le terme du Conseil privé) pour pénétrer dans un domaine qui, aux termes de notre constitution, relève exclusivement de la compétence législative des provinces. En d'autres mots, le Parlement ne peut pas faire indirectement, avec l'aide provinciale, ce qu'il ne pourrait pas faire directement. C'est pour cette raison que je poursuivrai mon examen des deux régimes en regard l'un de l'autre.

Comme l'a dit le juge Taschereau dans *Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Procureur général du Canada*[11], à la p. 40:

[TRADUCTION] C'est un principe de droit bien établi que la compétence ne peut être conférée par consentement.

Si le Parlement du Canada ne peut rien trouver dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* pour justifier sa législation, le consentement ou l'acquiescement à l'adoption d'une loi par le Parle-

[10] [1957] R.C.S.198.

[11] [1951] R.C.S. 31.

consent obtained through the operation of provincial legislation, cannot provide the missing jurisdiction and authority. In the statute now before us, if Part I be invalid as purporting to establish a regulatory scheme in relation to local marketing, voluntary acceptance and participation therein by individual citizens or legal entities cannot make it valid. In reality there is in these circumstances no true voluntary adoption of the federal marketing scheme by the retailer. The mechanical or perhaps even unwitting adoption of the federal marketing scheme is the direct result of provincial coercion flowing from a valid provincial scheme regulating local marketing.

Stripping off the complexities of the constitutional argument and reducing the transaction to its real proportions, the appellant here offered apples for sale pursuant to an admittedly valid provincial statute. The dealer did not select and adopt a grade name prescribed by a federal statute, but rather complied with applicable, valid provincial legislation. The precise issue facing the Court in this proceeding is whether or not, in these circumstances, a charge may be laid under the federal statute. It may be, of course, that the provincial inspectors took a different view of the apples in question than did the federal inspectors, which may explain why no action was taken under the provincial statute. However, the offence, if any, must, in my view, be against the provincial legislation and not the artificially extended federal statute. Here the sequence of passage of marketing schemes was first the provincial statute, followed by a like federal statute purporting to reach down to intraprovincial trade. If, however, the Attorney General for Canada be correct, the latter is valid and the offence allegedly committed by the appellant is against the federal statute and not the provincial statute without which the federal statute would have no legal application as regards local trade. The parasite and not the host thereby becomes the bigger and more important animal.

ment, que ce soit un consentement individuel ou un consentement obtenu par le mécanisme d'une loi provinciale, ne peut combler l'absence de compétence et de pouvoir. Si la Partie I de la Loi qui nous est maintenant soumise est invalide parce qu'elle cherche à établir un programme de réglementation de la commercialisation locale, l'acceptation et la participation volontaires de simples citoyens ou d'entités juridiques ne peuvent la rendre valide. En réalité, il n'y a, dans ces circonstances, aucune adoption volontaire du programme fédéral de commercialisation par le détaillant. L'adoption mécanique ou peut-être même inconsciente du programme fédéral de commercialisation est le résultat direct de la contrainte qui découle du programme provincial valide réglementant la commercialisation locale.

Si l'on fait abstraction des difficultés que présente l'argument constitutionnel et si l'on réduit l'opération à ses dimensions réelles, l'appelante en l'espèce a offert des pommes en vente conformément à une loi provinciale reconnue valide. Le vendeur n'a ni choisi ni adopté un nom de qualité imposé par une loi fédérale; il s'est plutôt conformé à une loi provinciale valide et applicable. La question précise à laquelle cette Cour doit répondre en l'espèce est de savoir si, dans ces circonstances, une accusation peut être portée en vertu de la loi fédérale. Il se peut, bien sûr, que les inspecteurs provinciaux aient eu une opinion différente de celle des inspecteurs fédéraux sur ces pommes, ce qui peut expliquer pourquoi aucune poursuite n'a été entamée en vertu de la loi provinciale. Toutefois l'infraction, si elle existe, doit à mon avis violer la loi provinciale et non la loi fédérale artificiellement étendue. Ici, dans l'ordre d'adoption des programmes de commercialisation, la loi provinciale vient en premier suivie d'une loi fédérale semblable visant à s'appliquer au commerce intraprovincial. Si, toutefois, la prétention du procureur général du Canada est bien fondée, cette dernière est valide et l'appelante aurait commis une infraction contre la loi fédérale et non contre la loi provinciale sans laquelle la première n'aurait aucune application juridique quant au commerce local. Ainsi, le parasite devient plus gros et plus important que l'hôte.

Grange J. decided and the respondant in this court submits that the decision of the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*[12] is applicable on all fours to this statutory pattern. In that case, the Parliament of Canada created a national trade mark "Canada Standard" which could be adopted by anyone with reference to any goods so long as the producer or merchant thereof conformed to the standards and specifications prescribed in any Act of Parliament. The trade mark program was found to be *intra vires* the Parliament of Canada by the Privy Council and where the producer or vendor of the product in question adopted the trade mark, the Parliament of Canada was able to regulate the quality of the merchandise marketed in association therewith. It is evident from the terms of the judgment that the federal legislation was valid by reason of the vesting in the Federal Government of the use of the statutory trade mark so as to provide a legal basis for its licensing program.

The respondent places great reliance on the trade mark case. In that case, there was no accompanying provincial legislation which made the adoption of a trade mark licence by the producer mandatory. If by some comparable arrangement the federal licensing program had effectively been made mandatory by the presence of prior provincial marketing legislation and the federal statute had thereby been brought into play in the regulation of local sales within a province, the conditions under which the Privy Council found the Canada Standard legislation to be valid would not exist. That body found the legislation to be *intra vires* because:

> . . . there seems no reason why the legislative competence of the Dominion Parliament should not extend to the creation of juristic rights in novel fields if they can be brought fairly within the classes of subjects confided to Parliament by the constitution. The substance of the legislation in question is to define a national mark, to give the exclusive use of it to the Dominion so as to provide a logical basis for a system of statutory licences to producers, manufacturers and merchants. To vest the "exclusive property" in the mark in His Majesty is probably no more than to vest "the use of" the mark in

[12] [1937] A.C. 405.

Le juge Grange a conclu que l'arrêt du Conseil privé, *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*[12] est directement applicable à cette structure législative, thèse que l'intimée reprend devant cette Cour. Le Parlement du Canada avait créé une marque de commerce nationale «Canada Standard» que toute personne pouvait adopter pour des produits en autant que le producteur ou le marchand respectait les normes et les caractéristiques prévues par toute loi fédérale. Le Conseil privé a jugé que le programme relatif aux marques de commerce était *intra vires* du Parlement du Canada et que, lorsque le producteur ou le vendeur du produit en question adoptait la marque de commerce, le Parlement du Canada pouvait réglementer la qualité de la marchandise ainsi commercialisée. Il se dégage nettement des termes de l'arrêt que la législation fédérale était valide parce que l'utilisation de la marque de commerce était dévolue au gouvernement fédéral de façon à assurer un fondement juridique à son système de permis.

L'intimée accorde beaucoup d'importance à l'affaire des marques de commerce. Aucune loi provinciale cœxistante n'imposait alors au producteur l'adoption d'un permis de marque de commerce. Si par un mécanisme comparable, on avait, en réalité, rendu obligatoire le programme fédéral de permis par le canal d'une loi provinciale antérieure sur la commercialisation et que la loi fédérale soit ainsi devenue applicable à la réglementation des ventes locales à l'intérieur d'une province, les conditions dans lesquelles le Conseil privé a jugé valide la législation sur la marque «Canada Standard» n'existeraient pas. Il a jugé que la législation était *intra vires* parce que:

> [TRADUCTION] . . . aucune raison ne semble s'opposer à ce que la compétence législative du Parlement fédéral s'étende à la création de droits juridiques dans des domaines nouveaux s'ils peuvent raisonnablement entrer dans les catégories de sujets confiés au Parlement par la constitution. La substance de la législation en question est de définir une marque nationale, d'en accorder l'usage exclusif au gouvernement fédéral de façon à assurer un fondement logique à un système de permis accordés par la loi aux producteurs, manufacturiers et marchands. Accorder «la propriété exclusive» de la

[12] [1937] A.C. 405.

His Majesty. It may afford a useful civil protection for the mark when it is violated in Canada by persons who have not violated the somewhat restricted prohibition of the penal sub-section (which only applies to persons who "apply" the mark to commodities), or violated abroad, where the penal provisions of the law of Canada could not be applied at all.

*Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada, supra*, at p. 418 *per* Lord Atkin.

Here there is no comparable statutory pattern in fact or in law. The program here in question is not optional but, in reality, mandatory. There is no property right in respect of which the federal government is issuing a statutory licence on the voluntary application of a producer or retailer. Here the thrust of the federal statute is the regulation of local as well as interprovincial and international marketing, as for example, by the detailed regulation of packaging. Marketing schemes affecting as they do the process of marketing as such, are in no way comparable in fact or in law with a program for the creation of a property right in the form of a trade mark coupled with a truly voluntary scheme for licensing the users of that trade mark. Furthermore, the statute now before the Court, unlike the *Canada Standards* statute, requires provincial participation in order to make the application of the federal statute inevitable in local trade. The true nature, the pith and substance, of the federal program is exposed by the circumstances and context in which it was enacted and now enforced. The presence of the provincial Act did not of itself invalidate the federal action, but it forms part of the surroundings to be scrutinized in discerning the substantive core of the federal legislation.

The Canada Standards legislation was approached and validated by the Privy Council as legislation in relation to trade marks. The pith and substance of the Canada Standards statute was clearly a trade mark creation and licensing plan which the Privy Council found to be valid legisla-

marque à Sa Majesté revient sans doute à accorder «l'usage de» la marque à Sa Majesté. Cela peut assurer une protection civile utile à la marque lorsqu'elle est violée au Canada par des personnes qui n'ont pas violé l'interdiction quelque peu restreinte du paragraphe pénal (qui s'applique seulement aux personnes qui «apposent» la marque sur des marchandises), ou lorsqu'elle est violée à l'étranger, où l'on ne peut pas du tout faire appliquer les dispositions pénales de la loi canadienne.

*Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, précité, à la p. 418, lord Atkin.

Ici il n'existe aucun mécanisme législatif comparable, ni en fait ni en droit. Le programme en cause n'est pas optionnel mais est, en réalité, obligatoire. Il n'existe aucun droit de propriété à l'égard duquel le gouvernement fédéral délivre un permis en vertu de la loi à la demande d'un producteur ou d'un détaillant. Ici, la loi fédérale a pour portée véritable la réglementation de la commercialisation locale, aussi bien qu'interprovinciale et internationale comme, par exemple, par la réglementation détaillée de l'emballage. Les régimes de commercialisation qui touchent effectivement au processus même de commercialisation ne se comparent aucunement en fait ou en droit à un programme de création d'un droit de propriété sous forme d'une marque de commerce reliée à un régime vraiment volontaire qui permet d'accorder un permis aux usagers de cette marque de commerce. De plus, la loi soumise maintenant à cette Cour, contrairement à celle sur la marque «Canada Standard», requiert la participation des provinces pour qu'elle devienne inévitablement applicable au commerce local. La vraie nature du programme fédéral, son caractère véritable, se dégage des circonstances et du contexte dans lesquels il a été édicté et est maintenant appliqué. La présence de la loi provinciale n'invalide pas en soi l'action fédérale, mais elle fait partie des circonstances à analyser pour discerner l'essence réelle de la législation fédérale.

La législation sur la marque «Canada Standard» a été examinée et entérinée par le Conseil privé comme une loi relative aux marques de commerce. Elle visait, de par son caractère véritable, à créer une marque de commerce et un système de permis et le Conseil privé a jugé que c'était une loi valide

tion based on s. 91(2) of the *British North America Act*. Because the Privy Council were not there concerned with legislation whose pith and substance was the regulation of the local marketing of agricultural products, the application or extension of that decision to our circumstances is necessarily attended with great risk. One should not forget the limits of 91(2) as set out in the comments of Rand J. in the *Reference Respecting The Farm Products Marketing Act, as amended, supra*, at pp. 208-9:

> Although not specifically mentioned in s. 92 of the *British North America Act*, there is admittedly a field of trade within provincial power ... The power is a subtraction from the scope of the language conferring on the Dominion by head 2 of s. 91 exclusive authority to make laws in relation to the regulation of trade and commerce, and was derived under an interpretation of the Act which was found necessary
>
> > in order to preserve from serious curtailment, if not from virtual extinction, the degree of autonomy which, as appears from the scheme of the Act as a whole, the provinces were intended to possess
>
> (*per* Duff J. in *Lawson v. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [*supra*]). In examining the legislation for the purpose mentioned we should bear in mind Lord Atkin's admonition in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [*supra*], that
>
> > the legislation will have to be carefully framed, and will not be achieved by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other.
>
> The definitive statement of the scope of Dominion and Provincial jurisdiction was made by Duff C.J. in *Re The Natural Products Marketing Act, 1934*, [1936] S.C.R. 398. The regulation of particular trades confined to the Province lies exclusively with the Legislature subject, it may be, to Dominion general regulation affecting all trade, and to such incidental intrusion by the Dominion as may be necessary to prevent the defeat of Dominion regulation; interprovincial and foreign trade are correspondingly the exclusive concern of Parliament. That statement is to be read with the judgment of this Court in *R. v. Eastern Terminal Elevator Company*, [*supra*], approved by the Judicial Committee in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada, supra*, at p. 387, to the effect that Dominion regulation cannot embrace local trade merely because in

sur le fondement du par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Puisque le Conseil privé n'examinait pas dans cette affaire-là une loi dont le caractère véritable était la réglementation de la commercialisation locale des produits agricoles, l'application ou l'élargissement de cet arrêt aux circonstances actuelles présente nécessairement un grand risque. Il ne faut pas oublier les limites du par. 91(2) qu'énonce le juge Rand dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act, et modifications*, précité, aux pp. 208 et 209:

> [TRADUCTION] Bien que l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne le prévoie pas expressément, il est admis qu'il existe un domaine de commerce relevant du pouvoir provincial ... Ce pouvoir diminue la portée du texte accordant au Dominion, en vertu du par. 2 de l'art. 91, l'autorité exclusive d'adopter des lois relatives à la réglementation des échanges et du commerce. Il découle aussi d'une interprétation de l'Acte qui était nécessaire
>
> > afin de préserver de toute diminution, sinon d'extinction effective, le degré d'autonomie dont les provinces étaient destinées à jouir d'après le plan d'ensemble de l'Acte.
>
> (Le juge Duff, dans l'arrêt *Lawson c. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [précité] ). En analysant la législation dans cette optique, nous devons avoir à l'esprit la déclaration de lord Atkin dans l'arrêt *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [précité], portant qu'il faudra élaborer la législation
>
> > avec prudence, et ce résultat ne saurait être atteint si les parties sortent de leur propre sphère pour empiéter sur celle de l'autre.
>
> C'est le juge en chef Duff qui a fait l'exposé décisif sur l'étendue des compétences relatives du Dominion et des provinces dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934*, [1936] R.C.S. 398. La réglementation de commerces particuliers limités à la province relève exclusivement de la législature, sous réserve, le cas échéant, de la réglementation générale du Dominion se rapportant à tous les échanges et d'empiétements accessoires du Dominion qui peuvent être nécessaires pour assurer l'application de sa réglementation; les échanges interprovinciaux et extérieurs relèvent donc exclusivement du Parlement. Il faut lire cet exposé en corrélation avec le jugement de cette Cour dans l'affaire *R. c. Eastern Terminal Elevator Company*, [précité], confirmé par le Comité judiciaire dans l'arrêt *Attorney-General for British Columbia v.*

undifferentiated subject-matter the external interest is dominant.

Should a province consider undesirable the result of the combination of its legislation with that of the Parliament of Canada, in this case the prosecution of a local vendor, what recourse does a province have in such a circumstance? It might, of course, repeal its admittedly valid regulatory program. Alternatively, the province might steer its legislation away from the federal statute by adopting different descriptive terminology for the product regulation. Such action would, of course, be rendered futile if the federal Parliament should then embrace those terms in complementary amending legislation or authorize such action by regulation. The result would be that the sale of natural products within a province would be validly regulated by a national statute at least as to standards applicable to such sales at any level of trade. It would appear that the provincial power to regulate local trade could be permanently frustrated by persistent "shadow legislation" on the part of the federal Parliament. The answer to this problem may be discovered in other proceedings where these issues arise and must be answered, but the disposition of this appeal does not require the establishment of the line of demarcation between the trade and commerce domain and the regulation of local trade by the provincial Legislature.

The learned Justice in Chambers in the High Court, in finding the federal statute to be applicable, stated in part:

It is the creation of a national mark to which traders, including local traders, may have recourse. It is only when the province enacts legislation requiring those local traders to resort to that mark and fulfil the requirements for its use that there arises regulation of trade and commerce within the province. And that, of course, is brought about by Provincial and not Federal legislation.

That, in my respectful view, represents a line of convenience rather than a line of differentiation. The local traders have no "recourse" to the nation-

*Attorney-General for Canada*, précité, p. 387. Ce jugement déclarait que la réglementation du Dominion ne peut pas embrasser les échanges locaux simplement parce que, dans une matière identique, l'intérêt extérieur est prédominant.

Si une province considère inopportun le résultat de sa législation combinée avec celle du Parlement du Canada, en l'espèce la poursuite judiciaire d'un vendeur local, quel recours a-t-elle dans de telles circonstances? Elle pourrait, bien sûr, abolir son programme de réglementation reconnu valide. Subsidiairement, la province pourrait dégager sa législation de l'emprise de la loi fédérale en adoptant une terminologie descriptive différente pour la réglementation des produits. Une telle mesure deviendrait, bien sûr, futile si le Parlement fédéral décidait d'adopter ces termes par une loi modificatrice complémentaire ou d'autoriser à le faire par règlement. De cette façon, la vente des produits naturels à l'intérieur d'une province serait validement réglementée par une loi nationale, au moins en ce qui concerne les normes applicables à ces ventes à tous les paliers d'échange. Il semble que le pouvoir provincial de réglementer le commerce local pourrait être frustré de façon permanente par une «législation parallèle» persistante du Parlement fédéral. On pourra trouver la solution à ce problème dans d'autres procédures où ces points litigieux se poseront et devront être tranchés, mais il n'est pas nécessaire dans ce pourvoi de tirer la ligne de démarcation entre le domaine des échanges et du commerce et la réglementation du commerce local par la Législature provinciale.

En concluant à l'applicabilité de la loi fédérale, le savant juge de la Haute Cour, en chambre, a notamment dit:

[TRADUCTION] C'est la création d'une marque nationale à laquelle les marchands, y compris les marchands locaux, peuvent avoir recours. C'est uniquement lorsque la province édicte une loi obligeant ces marchands locaux à utiliser cette marque et à se conformer aux exigences de son utilisation qu'il y a réglementation des échanges et du commerce à l'intérieur de la province. Et cela, bien sûr, découle de la loi provinciale et non de la loi fédérale.

Avec égards, je crois que cela représente plus une solution de facilité qu'une différenciation. On ne peut pas plus dire que les marchands locaux ont

al statute any more than it can be said that a person may or may not exert his right to breathe. It is also, in my respectful view, quite wrong to regard the federal statute as being an innocent creation of something akin to a trade mark and to thereby assume that this federal statute is trade mark legislation. In fact and in law, it is marketing legislation enacted without sovereign power to do so in the hope that this deficiency will be filled with dovetailing provincial sovereign legislation. The province has cooperated in bringing in the marketing plan but takes the position here, and I believe rightly so, that the operative statute which may have been offended by the appellant is not the so-called trade mark legislation but the genuine marketing legislation of the province designed to fill the constitutional gap with reference to the marketing of fruit and vegetables in the Province of Ontario.

The Ontario Lieutenant-Governor in Council may have responded to the federal statute by adopting the same standards and terminology in its marketing legislation concerning natural products. It may be helpful to refer for the legislative and regulatory history of these trade regulation schemes to the schedule attached hereto. The executive branch of the federal government now seeks to arrogate to itself the enforcement, in real terms, of the provincial cooperating statute. It is resisted, not surprisingly, by the executive branch of the Ontario government. The legislative branches having cooperated so eminently in establishing a comprehensive marketing scheme, it is as unseemly as it is wasteful for this contest to have arisen between the two administrative or executive agencies. In the result, we have the spectacle of the respective executive branches of the two cooperating governments disputing the rights of administration of a marketing plan which could only be implemented at the local level by the exercise of provincial authority. If such cooperation at the legislative level must result in the wasteful overlapping or doubledecking of administration or enforcement, the constitutional plan designed and constructed in the *British North America Act* and as evolved through the decisions of the Privy

«recours» à la loi nationale qu'on ne peut dire qu'une personne peut ou non exercer son droit de respirer. De plus, je crois avec égards qu'il est tout à fait erroné de considérer la loi fédérale comme une création innocente de quelque chose semblable à une marque de commerce et de présumer par le fait même qu'il s'agit d'une loi fédérale en matière de marques de commerce. En fait et en droit, il s'agit d'une loi sur la commercialisation édictée sans pouvoir souverain à cette fin dans l'espoir que cette faille sera comblée par une loi provinciale réconciliable, relevant de la souveraineté provinciale. La province a coopéré en instaurant un régime de commercialisation mais invoque, avec raison je crois, que la loi applicable à laquelle l'appelante peut avoir contrevenu n'est pas la soi-disant législation sur les marques de commerce, mais la véritable législation provinciale sur la commercialisation qui vise à combler la lacune constitutionnelle relative à la commercialisation des fruits et légumes dans la province de l'Ontario.

Le lieutenant-gouverneur en conseil de la province de l'Ontario a peut-être réagi à la loi fédérale en adoptant les mêmes normes et la même terminologie dans sa loi sur la commercialisation des produits naturels. Il pourra être utile de se référer à l'annexe ci-jointe en ce qui a trait à l'histoire législative et réglementaire de ces régimes de réglementation du commerce. L'exécutif fédéral cherche maintenant à s'arroger à proprement parler la mise en application de la loi provinciale solidaire de la sienne. Il n'est pas étonnant que l'exécutif du gouvernement de l'Ontario s'y oppose. Les pouvoirs législatifs ayant coopéré de façon aussi remarquable en instaurant un programme de commercialisation global, il est aussi incongru qu'inutile que ce conflit ait pris naissance entre les deux organismes administratifs ou exécutifs. Finalement, voilà les exécutifs respectifs des deux gouvernements coopérateurs qui se disputent les droits d'administration d'un programme de commercialisation qui ne peut être mis en vigueur au niveau local que par l'exercice d'un pouvoir provincial. Si une telle coopération sur le plan législatif doit entraîner un empiétement et un chevauchement inutiles de l'administration ou des poursuites, le régime constitutionnel conçu et élaboré dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britanni-*

Council and this Court must surely be defeated. Constitutional interpretation is not, of course, controlled completely by competing results or consequences. Where, however, a reasonable interpretation consistent with the authorities can be put upon the constitution so as to ensure or bring about a sensible, workable result, a court should, in my view, adopt such interpretation. This must be particularly true where the alternative interpretation is offensive to the very plan into which the two plenary authorities have entered for the joint regulation of a segment of the community's activities.

The federal statute seeks to add another consequence to the same action already proscribed under the Ontario Act. It is said that the result is simply that if the retailer affixes to the apples the "extra fancy" grade identification, he is to be prosecuted under the federal statute (assuming quality does not match the prescribed standards), but if he does not affix the label, he is to be prosecuted under the provincial Act. To that result, my strong preference is for the simple solution that Part I of the federal statute is inapplicable to the local trade here in question, and hence the charge, if any, must be laid under the provincial statute.

This is not to say that the public is left unprotected, for indeed, the provincial legislation, *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, c. 161 as amended, is co-extensive with the federal legislation. Indeed it is typical of action taken by the provinces for the regulation of the marketing of farm products.

It is not necessary to determine, in my view, whether Part I is *ultra vires* the Parliament of Canada *in toto* and we are not invited by the appellant to do so. It is sufficient if it is found to be inapplicable to the events as alleged in the charge laid against the appellant under the federal statute. It may be that Part I has at least a partial validity in that the grading program of s. 3 is integrated with the international and interprovincial trade program which is the subject of Part II of the statute, but in my view, s. 3 has no validity in relation to purely intraprovincial transactions

*que* et issu des arrêts du Conseil privé et de cette Cour, va sûrement être mis en échec. Des conséquences ou des résultats divergents ne peuvent évidemment pas être une source exclusive d'interprétation constitutionnelle. Cependant, s'il est possible de donner à la constitution une interprétation raisonnable et compatible avec la jurisprudence de manière à assurer ou à amener un résultat sensé et pratique, une cour doit, à mon avis, l'adopter. Cela doit être particulièrement vrai lorsque l'interprétation subsidiaire va à l'encontre du programme même que, dans la plénitude de leurs pouvoirs, les deux autorités ont institué pour la réglementation conjointe d'un secteur d'activités de la collectivité.

La loi fédérale cherche à ajouter une autre conséquence à la conduite déjà prohibée par la loi ontarienne. On allègue que le résultat est simplement que si le détaillant indique sur les pommes la catégorie «extra de fantaisie», il sera poursuivi en vertu de la loi fédérale (si la qualité ne répond pas aux normes prescrites), mais s'il n'appose pas l'étiquette, il sera poursuivi en vertu de la loi provinciale. A ce résultat, je préfère de beaucoup la solution simple voulant que la Partie I de la loi fédérale soit inapplicable au commerce local dont il est question ici et, donc, que l'accusation, le cas échéant, doive être portée en vertu de la loi provinciale.

Cela ne veut pas dire que le public n'est pas protégé car, en réalité, la loi provinciale *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, chap. 161 et modifications, a la même portée que la loi fédérale. D'ailleurs, elle illustre bien ce que font les provinces pour réglementer la commercialisation des produits agricoles.

Il n'est pas nécessaire, à mon avis, de décider si la Partie I est complètement *ultra vires* du Parlement du Canada, l'appelante ne nous a d'ailleurs pas demandé de le faire. Il suffit qu'elle soit jugée inapplicable aux circonstances alléguées dans l'accusation portée contre l'appelante en vertu de la loi fédérale. Il se peut que la Partie I soit au moins partiellement valide parce que le régime de classification de l'art. 3 est intégré à celui du commerce international et interprovincial qui fait l'objet de la Partie II de la Loi mais, à mon avis, l'art. 3 n'est aucunement valide à l'égard des opérations pure-

and in that respect is *ultra vires*. This was the course followed in the interpretation of legislation by Kellock J. in somewhat similar circumstances in the *Reference as to the Applicability of The Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office*[13], at p. 268.

It may well be that the state of the interpretation of the *British North America Act*, which I have summarized at the outset with reference to the decisions of the Privy Council, is not now a correct description of the federal power under s. 91(2). It may well be that in a proper proceeding where the circumstances raise the issue of the reach of s. 91(2), this Court will have occasion to deal with the interlocking of the federal and provincial power with reference to the local marketing of articles of commence, both natural products and otherwise, which have entered the interprovincial and international trade stream. It is not necessary, in my view, to investigate those principles in order to properly dispose of this case, and I therefore do no more than reiterate that the disposition which I propose is based entirely on the state of the law as we find it to be in those decisions mentioned at the outset.

The respondent touched upon the possibility that Part I could find its constitutional validity in criminal law (91 (27)). One need go no further in disposing of this issue than to refer to the words of Rand J. in *Re The Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act*[14], at p. 50. Argument was also submitted by the respondent that Part I might be constitutionally supported by the power in relation to agriculture found in s. 95. I say no more than to point out that these apples clearly form no part of the process of agriculture once they have entered the commercial marketing conduits and therefore I believe the fate of these proceedings in no way turns upon the availability of s. 95 of the *British North America Act*. See *Re Agricultural Products Marketing Act*[15], per Pigeon J. at p. 1294.

[13] [1948] S.C.R. 248.
[14] [1949] S.C.R. 1.
[15] [1978] 2 S.C.R. 1198.

ment intra-provinciales et est à cet égard *ultra vires*. Tel est le raisonnement suivi par le juge Kellock pour interpréter une loi dans des circonstances assez semblables, dans le *Renvoi sur l'applicabilité de la Minimum Wage Act de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste*[13], à la p. 268.

Il se peut bien que l'état de l'interprétation de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* que j'ai résumé au début compte tenu des décisions du Conseil privé, ne soit plus maintenant une description exacte du pouvoir fédéral aux termes du par. 91(2). Il se peut bien que dans des procédures appropriées où les circonstances soulèveront la question de la portée du par. 91(2), cette Cour soit appelée à examiner l'interdépendance des pouvoirs fédéral et provinciaux relativement à la commercialisation locale des articles de commerce, tant des produits naturels que des autres, qui circulent dans le commerce international et interprovincial. Il n'est pas nécessaire, à mon avis, d'étudier ces principes pour trancher la présente affaire de façon appropriée et je me contente donc de répéter que la décision que j'envisage est entièrement fondée sur l'état du droit tel qu'il se dégage des arrêts mentionnés au début.

L'intimée a évoqué que la constitutionnalité de la Partie I pourrait trouver sa source dans le droit criminel (91(27)). Pour trancher cet argument, il suffit de se référer à ce qu'a dit le juge Rand dans *Re la validité du par. 5a) de la Loi de l'industrie laitière*[14], à la p. 50. L'intimée a également avancé que le pouvoir relatif à l'agriculture qui se trouve à l'art. 95 pourrait appuyer la constitutionnalité de la Partie I. Je me contente de souligner que dès qu'elles se retrouvent dans le réseau de la commercialisation, ces pommes ne font nettement plus partie du domaine de l'agriculture et je crois donc que le sort des présentes procédures ne dépend aucunement d'un recours à l'art. 95 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Voir *Re Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*[15], le juge Pigeon à la p. 1294.

[13] [1948] R.C.S. 248.
[14] [1949] R.C.S. 1.
[15] [1978] 2 R.C.S. 1198.

# Onglet 75

[PRIVY COUNCIL.]

ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA . . . . . } APPELLANT;

AND

ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA AND OTHERS . . . . . } RESPONDENTS.

J. C.*
1937
*Jan.* 28.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF CANADA.

*Canada—Dominion Statute—Constitutional validity—Natural products marketing legislation—Powers of Marketing Board—Regulation of transactions completed in the Province—"Property and civil rights in the Province" affected—Legislation invalid—Provisions not severable—British North America Act,* 1867 (30 & 31 *Vict. c.* 3), *s.* 91 (2); *s.* 92 (13)—*Natural Products Marketing Act,* 1934, *St. Can.* (24 & 25 *Geo.* 5, *c.* 57)—*Natural Products Marketing Act Amendment Act,* 1935, *St. Can.* (25 & 26 *Geo.* 5, *c.* 64).

The Natural Products Marketing Act, 1934, of the Parliament of Canada, as amended by the Natural Products Marketing Act Amendment Act, 1935, which provided (inter alia) for the establishment of a Dominion Marketing Board whose powers included powers to regulate the time and place at which, and the agency through which, natural products to which an approved scheme related should be marketed, and to determine the manner of distribution, and the quantity, quality, grade or class of the product that should be marketed by any person at any time, was ultra vires of the Dominion Parliament.

The provisions of the Act, in addition to dealing with the regulation of foreign export and inter-Provincial trade, also covered transactions in any natural product which were completed within the Province and which had no connection with inter-Provincial or export trade. The regulation of "trade and commerce" by the Dominion under head 2 of s. 91 of the British North America Act, 1867, did not permit the regulation of individual forms of trade or commerce confined to the Province, and the legislation in question, therefore, in so far as it related to matters which were in substance local and Provincial and affected "property and civil rights," a subject-matter exclusively reserved to the Provincial Legislature under head 13 of s. 92 of the British North America Act, was beyond the competence of the Dominion Parliament.

The whole texture of the Act was inextricably interwoven and neither s. 9, which dealt with inter-Provincial or export

* *Present:* LORD ATKIN, LORD THANKERTON, LORD MACMILLAN, LORD WRIGHT M.R., and SIR SIDNEY ROWLATT.

J. C.

1937

ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA *v.* ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

trade, nor Part II., which was a genuine exercise of the Dominion legislative authority over criminal law, could be contemplated as existing independently of the main legislation and must fall with it as being in part merely ancillary to it.

Judgment of the Supreme Court of Canada [1936] Can. S. C. R. 398, affirmed.

APPEAL (No. 103 of 1936), by special leave, from a judgment of the Supreme Court of Canada (June 17, 1936) answering the following question referred to the Court by Order of the Governor-General in Council, dated November 5, 1935: "Is the Natural Products Marketing Act, 1934, as amended by the Natural Products Marketing Act Amendment Act, 1935, or any of the provisions thereof and in what particular or particulars or to what extent, ultra vires of the Parliament of Canada?" The scheme of the Act is referred to in the judgment of the Judicial Committee.

The Supreme Court of Canada (Duff C.J., Rinfret, Cannon, Crocket, Davis and Kerwin JJ.) unanimously answered the question in the affirmative. The judgment of the Supreme Court is reported at [1936] Can. S. C. R. 398.

1936. Nov. 23, 24 and 26. *J. W. de B. Farris K.C.* and *Wilfrid Barton* for the Attorney-General for British Columbia. The Supreme Court unanimously held that the Act was ultra vires as a whole on the general grounds, first, that it did not come within "trade and commerce" as those words were used in s. 91 of the British North America Act, and secondly, that it did not come within peace, order and good government under s. 91. In effect, what the Chief Justice said was that so far as this Act dealt with inter-Provincial and international trade it was within Dominion jurisdiction; but he said that the trouble was that it also undertook to deal with trade in its purely local aspects as property and civil rights. It is submitted that there are really practical reasons why this legislation should be supported: it was obviously designed to fit in along with Provincial Acts in relation to marketing. Every Province of Canada did pass a Provincial Marketing Act expressly to dovetail in with the Federal Act. Experience in British Columbia showed that the two Acts were working

in complete accord: the same Board could function in two capacities—both as a Federal and as a Provincial Board. As a matter of construction the Federal Act should be construed as relating only to Federal matters; and if this Board finds it necessary to construe the Act as invading the Provincial fields, it should be declared invalid only so far as it trenches on Provincial matters. [Reference was made to *Attorney-General for the Commonwealth of Australia* v. *Colonial Sugar Refining Co., Ld.* (1), the legislation in question, and the Marketing Acts passed by the various Provinces, that of British Columbia being the Natural Products Marketing (British Columbia) Act, 1934 (24 Geo. 5, c. 38).] The only controversy is whether it is necessary to say that the whole Act must be void, or whether it is sufficient to say that the enactment in so far as it relates to matters local and Provincial is beyond the jurisdiction of Parliament: *In re The Initiative and Referendum Act* (2); *Great West Saddlery Co.* v. *The King* (3); *Attorney-General for Manitoba* v. *Attorney-General for Canada.* (4) The enactment is valid to the extent to which it is not in excess of the powers of the Dominion Parliament: *The King* v. *Vizzard; Ex parte Hill* (5), and *Willard* v. *Rawson.* (6) [Reference was also made to *Newcastle and Hunter River Steamship Co., Ld.* v. *Attorney-General for the Commonwealth.* (7)]

*Wilfrid Barton* followed. The powers given to the Board under s. 4, sub-s. 1, of the Act are in no sense absolute powers; they are given only to regulate natural products on a condition, that is, when the product has been declared a regulated product: and none of these powers come into operation until the field for their exercise has been declared. The regulated product is a product to which a scheme approved under this Act relates. There must therefore be a scheme before any of the powers of s. 4, sub-s. 1, come into operation.

(1) [1914] A. C. 237.
(2) [1919] A. C. 935, 944.
(3) [1921] 2 A. C. 91, 124.
(4) [1925] A. C. 561, 567–8.
(5) (1933) 50 C. L. R. 30, 56, 70.
(6) (1933) 48 C. L. R. 316, 326.
(7) (1921) 29 C. L. R. 357, 368.

J. C.
1937
ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA v. ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

The provisions of the Act are clearly severable, as the Act provides in s. 26; they are provisions which apply to three different things—a scheme dealing with all products, which is bad; a scheme dealing with export products, which is entirely good; and a scheme dealing with inter-Provincial trade, which is likewise good. It is submitted, first, that with regard to all schemes operating within Dominion competence, that is, in matters of export and inter-Provincial trade, the Act is wholly good; and secondly, that where the Act has in toto been adopted by a Provincial Legislature it has behind it the whole combined force of the sovereignty of the Dominion and the Province, and is valid. The matters in s. 9 are severable. With regard to s. 22, the criminal section, that is plainly valid and within the competence of the Dominion.

*R. S. Robertson K.C., L. S. St. Laurent K.C., C. P. Plaxton K.C., Peter Wright* and *R. St. Laurent* for the Attorney-General for Canada. The Attorney-General for Canada is satisfied with the principles enunciated in the reasons for the judgment of the Chief Justice. He nevertheless supports the appeal, because it is submitted that the short answer given in the formal judgment really goes beyond the reasons expressed by the Chief Justice. The Chief Justice and his colleagues came to the conclusion that there was nothing of consequence in the statute beyond ss. 3, 4 and 5. If possible, the formal judgment should be amplified to the extent of having it really conform to the reasons for judgment enunciated in the Chief Justice's judgment. In view of s. 26, Part II. is clearly severable from Part I., and there is nothing in Part II., or in the reasons for judgment, which would entitle one to say that it was not valid legislation. The legislation is in substance concerned with the regulation of export and inter-Provincial trade and exerts control over local trade only as a necessary incident of effective regulation of export and inter-Provincial trade: the legislation is, therefore, legislation in relation to the regulation of trade and commerce under head 2 of s. 91 of the British North America Act. [On the question of the invalidity of certain Provincial Acts dealing with similar matters, reference was made to *Lawson* v. *Interior Tree Fruit*

*and Vegetable Committee of Direction* (1) and *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee* v. *Crystal Dairy, Ld.* (2)] Part II. of the present Act is a valid enactment, and is comparable with the enactment which was held to be valid in the *Proprietary Articles Trade Association Case* (3); and the provision in s. 22 is exactly similar to the provision in s. 32 of the Combines Investigation Act held to be valid in the last mentioned case. (3)

It has been repeatedly held that all powers proper for the self-administration of the Dominion and its Provinces were imparted to one or the other of the Legislatures, and that what was not in one was of necessity in the other. It would seem to be a reasonable construction of the powers of the two legislative authorities that having between them the whole of the powers they should be able to exercise them in such a way as is proper for the good administration of the inhabitants. *The King* v. *Eastern Terminal Elevator Co.* (4) can be distinguished. [Reference was also made to *Caron* v. *The King.* (5)] Even if s. 5 cannot be supported at all, s. 9 is clearly a valid enactment in relation to export and inter-Provincial trade. If ss. 5, 6, 7 and 8 were eliminated there would still remain the Board, its powers, and the scheme under s. 9. Sect. 12 is also severable; ss. 13, 14 and 15 are merely ancillary. Sects. 5, 6, 7 and 8 are the only ones which can possibly offend.

*A. W. Roebuck K.C.*, *A.-G.* for Ontario, and *I. A. Humphries K.C.* for the Attorney-General for Ontario. If s. 9 stood by itself, with a definition of a regulated product, and the formation of the Board, with the marketing limited to export or inter-Provincial trade, there would not be much objection to it from the point of view of the Provinces. The Act, however, is undoubtedly an invasion of the Provincial field, and s. 9 cannot be severed from the Act as it is now before this Board. This Act being in its pith and substance one that regulates local trade within the Province, s. 9 is only a section

(1) [1931] Can. S. C. R. 357, 362, 365.
(2) [1933] A. C. 168, 176.
(3) [1931] A. C. 310.
(4) [1925] Can. S. C. R. 434.
(5) [1924] A. C. 999, 1003.

J. C.
1937
ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA v. ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

to give colour, and the whole Act is ultra vires. The Act was dressed up in the guise of legislation dealing with export and inter-Provincial trade: s. 9 is merely an ancillary or incidental provision to the main object of the Act. The Parliament of Canada in purporting to legislate for export and inter-Provincial trade cannot regulate local trade within the Province and appropriate to itself a field in which it can exercise no legal authority.

The appellant contends that in view of the provisions of s. 26 as a matter of construction the Act should be construed as relating only to Federal matters, and that they can be severed, so that that part of the Act which relates to Federal jurisdiction should remain. It is submitted that irrespective of any declaration of intention such as is contained in s. 26, it is for the Court to determine whether the Act is severable or not having regard to the whole Act and its main features and its real essence. Sect. 26 is simply a declaration of good intentions, and such a declaration expressed in an Act does not bind the Court. In the Australian cases which have been referred to the sections which were severable were sections which could properly be severed. [Reference was made to *The King* v. *Eastern Terminal Elevator Co.* (1) and *Lawson* v. *Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction.* (2)] This was an Act designed for the purpose of invading the Provincial field, and to regulate men and companies in commercial business in the Provinces, and it was then dressed up by putting in s. 9. The whole Act is ultra vires. Sect. 22 of the Act is already on the Statute Book under s. 498A of the Criminal Code: Part II. is interwoven with Part I., which is the main portion of the Act regulating trade within the Province, and is ancillary to it.

*Gustave Monette K.C.* for the Attorney-General for Quebec. The Act does not regulate anything, it delegates the power to a Board to regulate. There are no general rules in the Act applicable to trade as such, nor to export or inter-Provincial trade. The main objects of the Act were, first, to regulate one product at a time, and secondly, to regulate the minor

(1) [1925] Can. S. C. R. 434, 446. (2) [1931] Can. S. C. R. 357, 371.

details of products without any distinction. [Reference was made to s. 5, sub-s. 4 (*a*), (*b*), (*d*) and (*f*).] The pith and substance of the Act is found in s. 4, sub-s. 1 (*a*), to regulate the minor details of trade locally, and in so regulating it there appears to be no rule of general concern with regard to inter-Provincial or export trade. The provisions which deal genuinely with inter-Provincial trade are ancillary: ss. 9, 11. The main feature about the local Board is that it comes under s. 4, sub-s. 2, and it is a local Board which is being created under a scheme, and the scheme comes from s. 5. If s. 5 goes, then the local Board goes.

On the question of severance: first, the principle is that this Board (the Judicial Committee) is not to amend the legislation; secondly, in applying the rule of severance care should be taken not to change the meaning, for if one section is taken away it may well be that the meaning of the rest is changed. The most that can be derived from s. 26 is that there is there a declaration that Parliament would probably have enacted separately such sections as would be found separately to be legal. But such a declaration must be treated with caution. It is submitted that Part II. is ancillary and is not severable; it comes within s. 92 (15) of the British North America Act. Canada in her Case has admitted that Part II. is ancillary, and their admission is binding on them. The pith and substance of Part II. is to provide a helpful function to Part I. in making it a crime for the intermediary to make an excessive spread. The investigation powers in s. 17 in Part II. are also intended solely to be helpful to Part I. Mr. St. Laurent said that the power to pass the Act in question now belongs to the Dominion under their power to legislate in respect of the criminal law, and that it is for the Dominion and not for the Province to regulate a combine. That is fallacious, because the power to make a crime does not import the power to regulate. As to the possibility of arriving at a general scheme of marketing, a Federal Act could be passed dealing with export and inter-Provincial trade, and the Provinces could pass one dealing with matters of Provincial concern, and there could be power in each to

J. C.
1937
ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA v. ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

delegate powers to the other's Board. Quebec does not want its local trade to be regulated by the Dominion.

*J. B. McNair K.C., A.-G.* for New Brunswick, and *Frank Gahan* for the Attorney-General for New Brunswick. New Brunswick realizes the difficulty in framing marketing schemes, and has in this case passed an Act intended to co-operate with the Dominion Act. The Act has never come into operation. Quebec has taken up the same attitude, and I adopt the argument of Mr. Monette. The question of co-operation with the Dominion has been considered in *City of Montreal* v. *Montreal Street Ry.* (1), and the inference to be drawn is that although co-operation is possible each legislative body must keep strictly to its own sphere. With regard to s. 26, the provisions here are distinguishable from the provisions in the Australian cases. In those cases the provision was that there was to be an enactment, but that it was not to operate in so far as its operation would be in violation of the provisions of the Constitution: *Newcastle and Hunter River Steamship Co., Ld.* v. *Attorney-General for the Commonwealth* (2); *Willard* v. *Rawson.* (3) In construing an Act of Parliament, with one possible exception, the rule as to severance would be the same as in construing private documents: *Attwood* v. *Lamont* (4)—the one qualification is that in restraint of trade cases the Courts do not seek to assist the contracting party who inserts too wide a restraint, whereas in construing a public Act the Courts would, if possible, uphold the validity. Applying that principle, the Supreme Court came to a right conclusion when they said that this was an Act for a coherent scheme. It is submitted that the whole Act constitutes one unit: if part is invalid then the whole Act is invalid.

*J. W. de B. Farris K.C.* replied. There is a very close analogy between the present case and the *Newcastle and Hunter River Steamship* case (2) on the facts and the issues which arose, and the language in the enactment in the latter case involved the same matter that is suggested here as the

(1) [1912] A. C. 333, 346.
(2) (1921) 29 C. L. R. 357, 369.
(3) (1933) 48 C. L. R. 316, 326.
(4) [1920] 3 K. B. 571, 593.

J. C
1937
ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA v. ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

reason why there cannot be a severance. The Australian case is not only an authority, it is a demonstration—it has been done in that way in Australia. [Reference was made to the Navigation Act, 1913, Acts of the Commonwealth, vol. 12, s. 14.] It is conceded that s. 26 of the present Act and s. 2, sub-s. 2, of the Australian Act are in different words, but in their essentials they both lead to the same result. With regard to *Attwood* v. *Lamont* (1), first, if a covenant which is inseverable has in it an element of invalidity as against public policy, it necessarily follows that that covenant is invalid; secondly, a different principle applies in dealing with Acts of Parliament and private contracts. If s. 5 is blue-pencilled out of existence, the Minister can still formulate a scheme under s. 9, and provide in the scheme for a local Board. Sect. 4 is perfectly valid applied only to inter-Provincial and export trade. Provisions which might be considered only ancillary in the ordinary legislation are not necessarily only ancillary in view of the express provisions of s. 26.

1937. Jan. 28. The judgment of their Lordships was delivered by LORD ATKIN. This is an appeal from the Supreme Court on a reference by the Governor-General in Council, dated November 5, 1935, raising the question whether the Natural Products Marketing Act, 1934, as amended by the Natural Products Marketing Act Amendment Act, 1935, is ultra vires of the Parliament of Canada. The Supreme Court unanimously answered the question in the affirmative.

The Act consists of two parts. The first provides for the establishment of a Dominion Marketing Board whose powers include powers to regulate the time and place at which, and the agency through which, natural products to which an approved scheme relates shall be marketed, and to determine the manner of distribution and the quantity, quality, grade or class of the product that shall be marketed by any person at any time, and to prohibit the marketing of any of the regulated products of any grade, quality or class.

(1) [1920] 3 K. B. 571.

J. C.
1937
ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA v. ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

There are other regulatory powers which need not be further specified. A scheme to regulate the marketing of a natural product is initiated by a representative number of persons engaged in the production or marketing of the natural product. It can be referred by the appropriate Minister to the Board, and if they approve the scheme as submitted or amended by them, and it is further approved by the Minister, the Governor-General in Council may approve the scheme. It is essential that the Governor-General in Council shall be satisfied either that the principal market for the natural product is outside the Province of production, or that some part of the product produced may be exported. The latter provision makes it clear that the regulation may apply to marketing transactions in natural products which have nothing to do with foreign export or inter-Provincial trade. If the Minister is satisfied that trade and commerce in a natural product are injuriously affected by the absence of a scheme prepared as above he may himself propose a scheme for approval of the Governor in Council. The Governor in Council is given power by order or regulation to regulate or restrict importation into Canada of a natural product which enters Canada in competition with a regulated product: and to regulate or restrict the exportation from Canada of any natural product. Part II. contains provision for the appointment by the Minister of a Committee who may be entrusted with the duty of investigating all matters connected with the production or marketing of natural or regulated products for the purpose of ascertaining the charges made in distribution of a natural or regulated product. The receipt against the interest of the public of an excessive charge is made an indictable offence, and there are provisions for the trial of such offences.

There can be no doubt that the provisions of the Act cover transactions in any natural product which are completed within the Province, and have no connection with inter-Provincial or export trade. It is therefore plain that the Act purports to affect property and civil rights in the Province, and if not brought within one of the enumerated

classes of subjects in s. 91 must be beyond the competence of the Dominion Legislature. It was sought to bring the Act within the class (2) of s. 91—namely, The Regulation of Trade and Commerce. Emphasis was laid upon those parts of the Act which deal with inter-Provincial and export trade. But the regulation of trade and commerce does not permit the regulation of individual forms of trade or commerce confined to the Province. In his judgment the Chief Justice says (1): "The enactments in question, therefore, in so far as they relate to matters which are in substance local and provincial are beyond the jurisdiction of Parliament. Parliament cannot acquire jurisdiction to deal in the sweeping way in which these enactments operate with such local and provincial matters by legislating at the same time respecting external and inter-provincial trade and committing the regulation of external and inter-provincial trade and the regulation of trade which is exclusively local and of traders and producers engaged in trade which is exclusively local to the same authority: *The King* v. *Eastern Terminal Elevator Co.* (2)"

Their Lordships agree with this, and find it unnecessary to add anything. There was a further attempt to support the Act upon the general powers to legislate for the peace, order and 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. In the result, therefore, there is no answer to the contention that the Act in substance invades the Provincial field and is invalid. It was, however, urged before us that portions of the Act, notably s. 9 in the first Part, and the whole of Part II., are within the competence of Parliament. Sect. 9 because it only purports to deal with inter-Provincial or export trade; and Part II. because it goes no further than the similar provisions in the Combines Investigation Act, and is a genuine exercise of the Dominion legislative authority over criminal law. Reference

(1) [1936] Can. S. C. R. 412. (2) [1925] Can. S. C. R. 434.

J. C.
1937
ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA v. ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

was made to s. 26 of the Act, which is in these terms: "If it be found that Parliament has exceeded its powers in the enactment of one or more of the provisions of this Act, none of the other or remaining provisions of the Act shall therefore be held to be inoperative or ultra vires, but the latter provisions shall stand as if they had been originally enacted as separate and independent enactments and as the only provisions of the Act; the intention of Parliament being to give independent effect to the extent of its powers to every enactment and provision in this Act contained."

It is said that this is a plain indication of the intention of the Legislature to pass any portion of the Act which might be valid in itself, in however truncated form the whole Act is left after rejecting the other portions. Moreover, counsel for British Columbia urged the Board to make a declaration that it was only so far as authority was conferred on the Board to deal with local matters not necessarily ancillary to the main power that the Act was ultra vires, and that the validity of each scheme must be determined as matters arise under it. No such declaration was asked for from the Supreme Court. British Columbia did not even appear at the hearing in Canada: and there is no claim for such a declaration in the case filed before this Board. It is of special importance in constitutional questions that this Board should, if possible, have the assistance of the opinion of the members of the Supreme Court: and as a general rule the Board will not be prepared in such cases to entertain claims for relief which have never been formulated in the Dominion Court. In no event, therefore, would they have acceded to the request for such a declaration as mentioned above. It does appear that the question of severability was raised in the factums of the Dominion and Ontario, and their Lordships were told, and of course accept the statement, that this point was mentioned to the Supreme Court. It cannot, they think, have been emphasized, for the very careful judgment of the Court makes no mention of it. There appear to be two answers. In the first place, it appears to their Lordships that the whole texture of the Act is inextricably interwoven,

and that neither s. 9 nor Part II. can be contemplated as existing independently of the provisions as to the creation of a Board and the regulation of products. There are no separate and independent enactments to which s. 26 could give a real existence. In the second place, both the Dominion and British Columbia in their Cases filed on this appeal assert that the sections now said to be severable are incidental and ancillary to the main legislation. Their Lordships are of opinion that this is true: and that as the main legislation is invalid as being in pith and substance an encroachment upon the Provincial rights the sections referred to must fall with it as being in part merely ancillary to it. This relieves them from the task of deciding whether they would have been justified, when dealing with constitutional issues of this importance, in giving effect to arguments inconsistent with the reasons formally put before the Board in the filed Cases of the respective parties.

The Board were given to understand that some of the Provinces attach much importance to the existence of marketing schemes such as might be set up under this legislation: and their attention was called to the existence of Provincial legislation setting up Provincial schemes for various Provincial products. It was said that as the Provinces and the Dominion between them possess a totality of complete legislative authority, it must be possible to combine Dominion and Provincial legislation so that each within its own sphere could in co-operation with the other achieve the complete power of regulation which is desired. Their Lordships appreciate the importance of the desired aim. Unless and until a change is made in the respective legislative functions of Dominion and Province it may well be that satisfactory results for both can only be obtained by co-operation. But the legislation will have to be carefully framed, and will not be achieved by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other. In the present case their Lordships are unable to support the Dominion legislation as it stands. They will therefore humbly advise His Majesty that this appeal should be dismissed.

J. C.
1937
ATTORNEY-GENERAL FOR BRITISH COLUMBIA v. ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA.

Solicitors for the Attorney-General for British Columbia: *Gard, Lyell & Co.*

Solicitors for the Attorney-General for Canada: *Charles Russell & Co.*

Solicitors for the Attorneys-General for Ontario and New Brunswick: *Blake & Redden.*

Solicitors for the Attorney-General for Quebec: *Lawrence Jones & Co.*

# Onglet 76

It was of the essence of the original contract that the debt should be payable at the Allenby Square branch and that Palestine law should govern the obligations of the parties. So long as the appellants have to found their claim on the contract, it must, I think, be regarded as a right situate down to the outbreak of war in Palestine and thereafter in Israel.

In view of the conclusion I have reached that the right of the appellants to the balance to their credit at the Allenby Square branch was only suspended and not abrogated, it becomes unnecessary for me to consider at length Sir Andrew Clark's alternative argument based on quasi-contract. I would, however, observe that there does not appear to me to have been a total failure of consideration. The consideration for the respondents' right at any given moment to retain the balance to the credit of the appellants was, I think, not only their promise to render banking services in the future but also the services they had already rendered in collecting the items which went to compose the credit balance.

It was for those reasons that I formed the view that the appeal should be dismissed.

*Appeal dismissed.*

Solicitors: *Stoneham & Sons; Durrant Cooper & Hambling.*

---

J. C.*
1954
*Feb.* 22.

ATTORNEY-GENERAL FOR ONTARIO AND OTHERS . . . . . APPELLANTS;

AND

ISRAEL WINNER (DOING BUSINESS UNDER THE NAME AND STYLE OF MACKENZIE COACH LINES) AND OTHERS . . . . . RESPONDENTS.

[AND CROSS-APPEAL.]

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF CANADA.

*Canada—New Brunswick—Constitutional law—Provincial highways—Inter-provincial public motor bus service—Licensing—Subject to exclusive Dominion legislative competence—Dominion power not*

* *Present*: LORD PORTER, LORD OAKSEY, LORD TUCKER, LORD ASQUITH OF BISHOPSTONE and LORD COHEN.

J. C.

1954

ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

*impaired by provincial regulatory powers of control over its highways — Inter-provincial undertaking one and indivisible — Consequential power to carry purely intra-provincial passengers—"Works "and undertakings" — To be read disjunctively — British North America Act*, 1867 (30 & 31 *Vict. c.* 3), *ss.* 91, 92 (10) (*a*)—*Motor Carrier Act*, 1937 (*New Brunswick*) (*c.* 43) (*as amended*), *ss.* 4, 11, 17.

*Statute—Dominion—Validity. "Works and undertakings."*

By section 92 of the British North America Act, 1867: "In each "province the legislature may exclusively make laws in relation "to matters coming within the classes of subjects next hereinafter "enumerated; that is to say:—. . . (10) Local works and under-"takings, 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: . . ."

The words "works and undertakings" in section 92 (10) (*a*) of the British North America Act, 1867, are to be read disjunctively, so that if either "works" or "undertakings" connect the province with others or extend beyond its limits the Dominion Parliament alone is empowered to legislate in respect of them, for that legislature has the same jurisdiction over the excepted matters specified in subsection (10) (*a*), (*b*) and (*c*) as it would have enjoyed if the exceptions were in terms inserted in one of the classes of subjects assigned to it under section 91 of the Act of 1867. Accordingly, where the Motor Carrier Board constituted under the Motor Carrier Act, 1937, of New Brunswick had granted a licence to the respondent, a resident of the United States of America, authorizing him to operate public motor buses from Boston, Massachusetts, through the province of New Brunswick on specified highways to Glace Bay in the province of Nova Scotia and return, "but not to embus or "debus passengers in the province of New Brunswick," it was not within the legislative powers of the province of New Brunswick by the Act of 1937 or regulations made thereunder, or within the powers of the Motor Carrier Board by the terms of the licence granted by it, to prohibit the respondent from carrying passengers from points outside the province of New Brunswick to points within the province and vice versa.

*In re the Regulation and Control of Radio Communication in Canada* [1932] A.C. 304, 315; 48 T.L.R. 235 applied.

*City of Montreal* v. *Montreal Street Railway* [1912] A.C. 333, at p. 342; 28 T.L.R. 220 considered.

Further, while the province admittedly made, maintained, controlled and regulated the use of the roads within the province, and had authority over them to that extent, nevertheless in the case of inter-provincial undertakings connecting one province with another and extending beyond the limits of the province the jurisdiction of the Dominion under section 92 (10) (*a*) could not be impaired by the province's general right of control over its own roads. So to construe section 92 (10) (*a*) would destroy the efficacy

of the exception. Here the Motor Carrier Act or the licence or both combined had the effect of sterilizing the functions and activities of the respondent's undertaking in its task of connecting New Brunswick with both the United States of America and with the province of Nova Scotia, and were an interference with the prerogative of the Dominion. Whatever provisions or regulations a province might prescribe with regard to its roads, it must not prevent or restrict inter-provincial traffic; that did not in any way prevent what was in essence traffic regulation, but the provisions in the local statutes and regulations must be confined to such matters. In the present case they were not so confined, for the pith and substance of the provisions in question was not traffic regulation, but an interference with an undertaking connecting province and province, and therefore an incursion into the field reserved by the British North America Act to the Dominion.

*Colonial Building and Investment Association* v. *Attorney-General for Quebec* (1883) 9 App.Cas. 157; *Great West Saddlery Co. Ld.* v. *The King* [1921] 2 A.C. 91; 37 T.L.R. 436; and *Lymburn* v. *Mayland* [1932] A.C. 318; 48 T.L.R. 231 considered.

Lastly, the respondent was not engaged in two enterprises, one within the province and the other of a connecting nature; his undertaking was in fact one and indivisible—an inter-connecting undertaking extending beyond the limits of the province, and therefore solely within Dominion jurisdiction under section 92 (10) (*a*)—and the respondent could not be prohibited, as part of that one undertaking, from taking up and setting down passengers whose journey both began and ended within the province. Whether there was an inter-connecting undertaking depended upon all the circumstances of the case.

*Toronto Corporation* v. *Bell Telephone Company of Canada* [1905] A.C. 52, 59; 21 T.L.R. 45 applied.

The words "other than such" in section 92 (10) of the British North America Act, 1867, do not mean "other than such *local* "works and undertakings as are within the exceptions," but merely mean such works and undertakings as are within the categories thereafter set out.

Judgment of the Supreme Court of Canada [1951] S.C.R. 887 affirmed in part and reversed in part.

CONSOLIDATED APPEALS (No. 23 of 1952), by special leave, from a judgment of the Supreme Court of Canada (October 22, 1951), reversing a judgment of the Supreme Court of New Brunswick, Appellate Division (May 1, 1950), answering questions raised for the opinion of the court by order of Hughes J. in the Supreme Court of New Brunswick, Chancery Division (January 17, 1950).

The following introductory statement is taken from the judgment of the Judicial Committee: The problem with which the Board were confronted in the present appeal was concerned with the conflicting jurisdiction of the Parliament of Canada on

J. C.
1954

ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

the one part, and on the other part of the legislation and regulations of the province of New Brunswick made under its local Acts.

The parties immediately concerned were originally (1), as defendant, one Winner who resided in the United States of America and was in the business (inter alia) of operating motor buses for the carriage of passengers and goods for hire or payment from Boston through the State of Maine and the province of New Brunswick to Glace Bay in the province of Nova Scotia and intermediately, and (2) as plaintiff, the respondent S. M. T. (Eastern) Ld., which held licences granted by the Motor Carrier Board of the province of New Brunswick to operate motor buses for hire or payment over certain highways, which need not be further specified, between St. Stephen and the City of St. John, both in New Brunswick.

In substance the plaintiff's claim was for an injunction against the defendant restraining him from embussing and debussing (taking up or setting down) passengers within the province of New Brunswick, and a declaration that he had no right to do so.

In his defence the defendant stated that he had in fact embussed and debussed passengers in the province and that he intended to continue doing so unless and until some court of competent jurisdiction should declare that he was legally debarred therefrom.

Upon these contentions Hughes J. of the Chancery Division of the Supreme Court of New Brunswick gave no decision, but propounded certain questions of law to be raised for the opinion of the Supreme Court of New Brunswick, Appellate Division. He further ordered that, for the purpose of that opinion, the facts relevant to the issues to be determined should be deemed to be those set out in his order. Those essential to the matter now in question were as follows:—

1. The plaintiff was a company incorporated under and by virtue of the New Brunswick Companies Act and was in the business (inter alia) of operating motor buses for the carriage of passengers and goods for hire or compensation over the highways of the province of New Brunswick.

2. The plaintiff held licences granted by the Motor Carrier Board of the province of New Brunswick to operate public motor buses between St. Stephen, New Brunswick, and the City of St. John, New Brunswick, over Highway Route No. 1, and between the City of St. John and the Nova Scotia border

over Highway Route No. 2, for the purpose of carrying passengers and goods for hire or compensation.

3. The plaintiff by its public motor buses maintained a daily passenger service over the routes set out in paragraph 2 hereof.

5.—(a) On June 17, 1949, on the application of the defendant the Motor Carrier Board granted a licence to the defendant, permitting him to operate public motor buses from Boston in the Commonwealth of Massachusetts through the province of New Brunswick on Highways Nos. 1 and 2 to Halifax and Glace Bay in the province of Nova Scotia and return, but not to embus or debus passengers in the province of New Brunswick after August 1, 1949. (b) At the time of making the application, the defendant challenged the validity of 13 George VI, chapter 47 (1949), and the Motor Carrier Act, 1937, as affected thereby, as being ultra vires of the legislature of the province of New Brunswick. (c) The Motor Carrier Board made no specific ruling on the defendant's challenge as set out in sub-paragraph (b), but acted under 13 George VI, chapter 47 (1949).

6. The defendant by his motor buses maintained a regular passenger service over the routes set out in paragraph 5 (a) hereof.

7. Since August 1, 1949, the defendant had continually embussed and debussed passengers within the province of New Brunswick and it was his intention to continue to do so unless and until it should have been declared by some court of competent jurisdiction that such operations were prohibited by the Motor Carrier Act, 1937, and amendments thereto, or by any other applicable statute or law.

8. The defendant intended to carry passengers not only from points without the province of New Brunswick to points within the said province and vice versa, but also, in connexion with and incidental to his operations as more particularly described in paragraph (9) hereof, to carry passengers from points within the said province to destinations also within the said province, unless and until it should have been declared by some court of competent jurisdiction that such operations were prohibited by the Motor Carrier Act, 1937, and amendments thereto, or by any other applicable statute or law.

9.—(a) The business and undertaking of the defendant consisted of the operation of motor buses for the carriage of passengers and goods for hire or compensation between the city of Boston in the Commonwealth of Massachusetts and the town

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

of Glace Bay in the province of Nova Scotia and between intermediate points. (b) The business and undertaking was conducted by the defendant over that portion of its route which lay between the city of Boston and the town of Calais, Maine, under a certificate granted by Interstate Commerce Commission (a Federal commission of the United States of America having jurisdiction, inter alia, over inter-state transportation).

(d) The Motor Carrier Board of the province of New Brunswick, on June 17, 1949, on the application of the defendant as set forth in paragraph 5 hereof, purported to licence the operation of the defendant, in the province of New Brunswick, as follows:

"Israel Winner doing business under the name and style of "'MacKenzie Coach Lines,' at Lewiston in the State of Maine "is granted a licence to operate public motor buses from Boston "in the State of Massachusetts, through the province of New "Brunswick on Highways Nos. 1 and 2, to Halifax and Glace "Bay in the province of Novia Scotia and return, but not to "embus or debus passengers in the province of New Brunswick "after August 1, 1949."

(e) The Board of Commissioners of Public Utilities for the province of Nova Scotia had purported to approve the defendant's operations in the province of Nova Scotia over the following routes: "(a) New Brunswick border to Glace Bay, via Route "No. 4—Wentworth Valley and Truro, 302 miles; (b) New "Brunswick border to Glace Bay, via Route No. 2—Parrsboro and "Truro, 319 miles; (c) New Brunswick border to Glace Bay, via "Route No. 6—Pugwash, Wallace, Pictou and New Glasgow, "292 miles; (d) Truro to Halifax, 64 miles (3 miles of which is "within the corporate limits of the town of Truro and city of "Halifax)."

(f) Subsequently the Board of Commissioners of Public Utilities for the province of Nova Scotia amended the certificate granted to the defendant as set out in sub-paragraph (e) hereof as follows: "Operation of this route is permitted To BE "SUSPENDED from January 12, 1949, until May 1, 1949."

(g) The defendant, in fact, operated as a public motor carrier between the city of Boston aforesaid, the town of Glace Bay aforesaid and intermediate points, in accordance with the timetable, a copy of which was hereunto annexed marked "A," between May 1 and December 15 in each year, the period of time covered by the certificates granted by the Interstate Commerce Commission.

(j) Incidentally to its operations as aforesaid, the defendant

proposed to pick up, within the province of New Brunswick, passengers and their baggage having a destination also within the province of New Brunswick.

The questions for the opinion of the Supreme Court of New Brunswick were: " (1) Are the operations or proposed operations " of the defendant within the province of New Brunswick, or any " part or parts thereof as above set forth, prohibited or in any " way affected by the provisions of the Motor Carrier Act, 1937, " and amendments thereto, or orders made by the said Carrier " Board? (2) Is 13 Geo. VI, chapter 47 (1949), intra vires of the " legislature of the province of New Brunswick? "

To those questions there was by agreement between the parties added what may be described as an enlargement of the first question, but may, perhaps, be more conveniently dealt with (as it was dealt with in the Supreme Court of New Brunswick) as forming a third question, viz.: " (3) Are the proposed " operations prohibited or in any way affected by regulation 13 " of the Motor Vehicle Act, chapter 20 of the Acts of 1934, and " amendments, or under sections 6 or 53 or any other sections " of the Motor Vehicle Act? "

The Supreme Court of New Brunswick, Appeal Division (Richards C.J., Harrison and Hughes JJ.) answered all the questions in the affirmative.

On appeal to the Supreme Court of Canada (Rinfret C.J., Kerwin, Taschereau, Rand, Kellock, Estey, Locke, Cartwright and Fauteux JJ.) it was held by that court that, apart from intra-provincial traffic, the defendant's undertaking was excepted under section 92 (10) (*a*) of the British North America Act, 1867, from provincial legislative jurisdiction.

The Attorney-General for Ontario and others now appealed, and the defendant cross-appealed against the decision of the Supreme Court respecting the intra-provincial traffic.

1953. Nov. 4, 5, 9, 10, 11, 12, 16, 17 and 18. *Dana Porter Q.C.* (A.-G. for Ontario) and *C. R. Magone Q.C.* for the Attorney-General for Ontario, appellant. This appellant appeals against that part of the judgment of the Supreme Court which held that, apart from intra-provincial traffic, the defendant's undertaking was excepted under section 92 (10) (*a*) of the British North America Act, 1867, from provincial legislative competence. It is submitted that section 92 (10) (*a*) does not apply to this particular enterprise. There never has been any question that the province can control

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

its highways; the real question is where is the dividing line to be drawn between legislation which relates to the control of highway traffic and legislation which in its pith and substance may relate to some undertaking or business which is not within the jurisdiction of the province. It is the provincial licence which gives Winner the right to use the highways. Throughout its history the province has had control of the highways, and the legislation here in question is, it is submitted, highway legislation. It is part of the whole policy and scheme which is to be found in every modern State that it has the power of dealing with traffic and roads. In New Brunswick, in Canada, and in Great Britain under the Road Traffic Acts, there is the same type of legislation, and the same policy expressed in different words. The surface of the highway is built by revenues raised by the provincial legislatures. If there is to be control, there must be the power to exclude certain types of vehicle or to limit the form of traffic.

There are three main propositions. First, whether or not Winner's operation is an undertaking within the meaning of section 92 (10) (*a*), it is contended that, by virtue of the powers of the province to control provincial highways and the traffic on them, the Motor Carrier Board had the power to grant or to refuse a licence to Winner. Neither the licence issued to him nor the condition attached to it was an attempt to regulate his business; it simply laid down conditions on which he might have the right to pass on the highways of New Brunswick. It really comes down to this: to what extent had the province a right to limit the right of passage on its own highways, paid for and made by it, and if it has not such right, who has? If the board had power to refuse a licence, then, it is submitted, it had power to attach any condition.

Secondly, whether or not Winner's business is an "undertaking," the provincial jurisdiction over the highways extends not only to the licensing of operations but to the regulation of those operations in all aspects. The power to regulate operations on the highways is in its pith and substance provincial. That power is also necessarily incidental to the control of the highways. Thirdly, Winner's business was not an "undertaking" or "a work and undertaking" within the exception meaning in section 92 (10) (*a*). The word "local" must be given some significance; there must be a locus. Those are the three main propositions.

With regard to the first proposition, the Motor Carrier Act related entirely and exclusively to operations within the province.

There is no such thing in Canada as an inter-provincial highway —every highway system is self-contained within the province. *Provincial Secretary of Prince Edward Island* v. *Egan* [1] is the most important case dealing generally with the question of provincial control of highways. So, generally speaking, highway traffic legislation is undoubtedly within provincial jurisdiction, and the question whether the Motor Carrier Act is within that class of legislation is something which has to be considered in light of the policies which have been adopted in legislation throughout the civilized world to deal with this type of problem: Road Traffic Act, 1930, s. 72 (Great Britain). The principle is the same in all this class of legislation which provides for the discretionary type of franchise licence in respect of motor-bus operations. The pith and substance of that general legislation is to provide for the control and use of the highways irrespective of what the origin of the people who seek to use them may be. Under that legislation the board has the power to deny a licence to any person who seeks to operate within the province even though he comes from outside. If, indeed, an operator wished to start his operations outside the boundaries of the province and could not be prevented under this Act from coming in and from using the highways, he would be in a higher position than operators who are entirely within the province. That would appear to be an anomalous situation.

There is nothing in section 92 (10) (*a*) which gives any right to the use of the highways. In this case there is no undertaking which connects anything until it gets the right to use highways. What has to be determined is what right did Winner have to operate on the highways of New Brunswick other than the right which was given to him under the legislation of that province. The pith and substance of this legislation is not directed to inter-provincial undertakings, but might only incidentally affect certain inter-provincial undertakings; that is the view which should prevail. *Ladore* v. *Bennett* [2] goes a long way to support the contention that while the legislation here in question may incidentally affect some possible inter-provincial operation, its pith and substance is to restrict and develop operations on the highways of New Brunswick. Winner's licence was subject to a condition that he could operate on those highways a through service. The licence and the condition are bound together and, if the latter is bad, then he had no licence at all and had no right to go on the highways. The province cannot give by its legislation rights

[1] [1941] S.C.R. 396, 400-2.

[2] [1939] A.C. 468; 55 T.L.R. 732.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

which the province cannot control and destroy. [Reference was made to *Great West Saddlery Co.* v. *The King*,[3] *Colonial Building and Investment Association* v. *Attorney-General of Quebec*[4] and *Lymburn* v. *Mayland*.[5]]

One comes back to the question whether the right of passage can be restricted and limited by the provincial legislature. There is no public common law right of passage over provincial highways applying to citizens throughout the length and breadth of Canada which extends beyond the powers of the provincial legislature. Where a provincial highway is created by statute, then the rights which flow from that creation may be limited or dealt with in any way by the legislative body which creates those rights and which is entirely sovereign within its jurisdiction. The Motor Carrier Act is provincial in its scope and purpose, and is in its terms entirely within the jurisdiction of the province to pass, so that if there is any possible way in which the Federal Parliament might conceivably act under section 92 (10) (*a*) as an incidental effect, that is a matter with which the province is not really concerned. In Quebec there never was any common law as regards public right of passage on a highway similar to the common law of England; so there cannot be any general common law right in Canada if one province is left out, and it must be general if it is to be the common law. Before confederation the highways belonged to the Crown, and the public entered them not as of right but at the pleasure of the Crown.

With respect to the suggestion that certain rights flow from citizenship itself, what the Supreme Court appears to have overlooked in dealing with the rights which flow from citizenship is the federal character of the union; and there are certain types of civil rights, except those which are expressly excluded, which are dealt with entirely by the provinces. Canada is no less one Dominion merely because there is a division of powers. The argument based on citizenship on the facts of this case seems to be somewhat far removed from the issue. [Reference was made to *Hydro-Electric Power Commission of Ontario* v. *County of Grey*.[6]] It was decided in *City of Montreal* v. *Montreal Street Railway*[7] that there should not be, could not be, and was not, any dual control of the traffic on the provincial railway. In that case through traffic which went over a provincial line was dealt

[3] [1921] 2 A.C. 91; 37 T.L.R. 436.
[4] (1883) 9 App.Cas. 157, 166.
[5] [1932] A.C. 318, 324; 48 T.L.R. 231.
[6] (1924) 55 O.L.R. 339.
[7] [1912] A.C. 333, 344; 28 T.L.R. 220.

with; the present case is concerned with through traffic going over a provincial highway, and it is submitted that if the judgment in the *Montreal Street Railway* case [7] was right as to the facts, then a fortiori in the present case, dealing with a highway which is provincial in its inception, controlled by provincial legislation, laid down under provincial legislation, maintained by provincial funds, paid for out of the revenues derived from the province, any through traffic which goes over that highway is subject to the provincial jurisdiction just as it was in the railway case.

If the province has the right to provide for licences of the kind in question here, discretionary licences as to the use of the highways, then, if the authority set up under the Act has power to attach or specify conditions in any such licence, it really does not matter whether the condition itself deals with some matter which could not properly be dealt with by provincial legislation: an analogous authority on this point is *Brooks-Bidlake and Whittall Ld.* v. *Attorney-General for British Columbia* [8]; that case was distinguished in *Attorney-General of British Columbia* v. *Attorney-General of Canada.* [9]

On the first main proposition, therefore, this licence is one from which Winner derived his sole right to pass upon the highways, and it is within the competence of the province. The right of Winner to carry on his business on the highway of the province was subject to a valid condition in a licence granted to him pursuant to competent provincial legislation.

The second main proposition is that even though the condition in this particular licence and the licence itself might be construed as a regulation in the broad sense of persons on the highways rather than merely a licence to give this operator the right to pass on the highways, it is nevertheless submitted that the province had full power to regulate any operation on the highways, especially by mechanical vehicles of this kind. That is all that need be added to what has already been said in support of this proposition.

With regard to the third proposition—whether this is an "undertaking"—we are prepared, without abandoning the point, to adopt the grounds which Mr. Wilson will urge in support of that proposition.

*H. J. Wilson Q.C.* for the Attorney-General for Alberta, appellant. It is submitted, first, that the business of the respondent Winner is not a "work and undertaking" connecting New

[7] [1912] A.C. 333, 344.
[8] [1923] A.C. 450; 39 T.L.R. 220.
[9] [1924] A.C. 203, 208; 40 T.L.R. 4.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

Brunswick with any other province or extending beyond the limits of the province, and therefore does not come within the exception mentioned in section 92 (10) (*a*) of the Act of 1867. Secondly, and alternatively, if Winner's business does come within the exception in section 92 (10) (*a*), nevertheless the licence granted to him under the Motor Carrier Act of New Brunswick is effective and binding on him under subheads (5), (9), (10), (13) and (16) of section 92 of the Act of 1867, because legislation which in pith and substance falls within one or more of the subheads of section 92 may incidentally affect matters over which the Parliament of Canada has jurisdiction under section 91. It is not proposed to submit any argument on the occupied field. If the business comes within section 92 (10) (*a*) then it is under Dominion jurisdiction. If in pith and substance this legislation of New Brunswick comes within one or more of the subheads of section 92, if that is its true nature and character, then it is of no consequence that it does affect in some respects matters which come under some subhead of section 91. This being an exception to local works and undertakings must be strictly interpreted; it is in derogation of a right specifically given to the provinces.

If "works and undertakings" may be read as "works or "undertakings" the situation is that if there is a work irrespective of an undertaking connecting one province with another, then it is under Dominion jurisdiction. It is submitted that that is not so. "Works and undertakings" have to be taken as a whole and cannot be split up. The matter must be looked at as an integrated whole, and both the works and undertaking must connect. With regard to "and" and "or," see *Mersey Docks and Harbour Board* v. *Henderson Brothers.*[10] The word "works" is defined in *City of Montreal* v. *Montreal Street Railway*[11]; and in *In re Regulation and Control of Radio Communications in Canada*[12] Lord Dunedin, giving the judgment of the Board and referring to the word "undertaking," said: "Undertaking is not "a physical thing, but is an arrangement under which of course "physical things are used." In *Canadian Pacific Railway Co.* v. *Attorney-General for British Columbia*[13] there was an undertaking which might be said to stretch across the provinces, but the works did not connect, being separate hotels, and therefore it did not come within the exception in section 92 (10) (*a*). Looking

[10] (1883) 13 App.Cas. 595, 607, 610.
[11] [1912] A.C. 333, 342; 28 T.L.R. 220.
[12] [1932] A.C. 304, 315.
[13] [1950] A.C. 122; 66 T.L.R. (Pt. 1) 34.

at the undertaking in the present case as a whole, it consists of buses plus the intention of running them; the highway is the connecting link and that is no part of Winner's undertaking.

Another illustration in support of the submission that "under-"taking" cannot be taken alone is *Rex* v. *Eastern Terminal Elevator Co.*,[14] which indicates that there must be not only the works connecting but the undertaking connecting as well. Merely because a milk business operates back and forth across a provincial boundary, could it be suggested that that comes within the jurisdiction of the Dominion Parliament? With regard to the *Radio Communication* case,[15] it is conceded that that part of the judgment which dealt with the meaning of the word "undertaking" is against the appellants in this case, but it is submitted that the Board in that case did specifically say that it was a telegraph, and if it was it came within the enumerated head expressly excluded from section 92. That case can be distinguished in its facts from this case; and secondly, in a later case, *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Ontario*,[16] Lord Atkin, giving the judgment, put the *Radio* case[17] on a ground from which this appellant takes some comfort: "The true ground of decision was "that the convention in that case dealt with classes of matters "which did not fall within the enumerated classes of subjects in "section 92, or even within the enumerated classes in section 91."

If one were to construe those words "works and undertakings" disjunctively, and not as an integrated whole, that construction would be so wide that it would go a long way to destroy the autonomy of the provinces. It must have been intended that the phrase should have the narrower construction. It is conceded that the Dominion may provide for inter-provincial traffic; but when a carrier comes to our province and wants a licence to use our highways the provincial legislature has the right to say in what way and how he shall use the highways. If the province cannot prevent a person from Maine embussing and debussing passengers in New Brunswick, then he would be in a better position than the citizens of New Brunswick. The province can make legislative provisions covering all persons wherever they may come from. These highways are "local works and under-"takings" in the province within the meaning of head (10) of section 92.

It must be re-emphasized that in this case this appellant is

[14] [1925] S.C.R. 434, 452.
[15] [1932] A.C. 304.
[16] [1937] A.C. 326, 351; 53 T.L.R. 325.
[17] [1932] A.C. 304.

J. C.
1954
A.-G. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

not relying entirely on "property and civil rights" and "matters "of a local and private nature," but also on subheads (5), (9) and (10), and asks the Board to consider this matter from the point of view of proprietary rights: *Reference re Waters and Water Powers*.[18] The Dominion could not interfere with the title to the highways unless by expropriation or something of that kind.

It is proposed next to refer to the London Resolutions which preceded the passing of the British North America Act, 1867; although their evidential value may be slight, it is submitted that the resolutions are admissible.

*C. F. H. Carson Q.C.* for the respondent Winner. The Board refused to look at a draft bill in *Attorney-General for Canada* v. *Hallet & Carey Ld.*[19]

[After their Lordships had conferred among themselves, Lord Porter announced that their Lordships were persuaded that the material was not only of little evidentiary value but was not even admissible.]

*H. J. Wilson Q.C.* There is a close analogy in this case to *Shannon* v. *Lower Mainland Dairy Products Board*.[20] This Motor Carrier Act deals entirely with the licensing of people and the transporting of goods and passengers within the province, and, although it may incidentally affect people coming from outside, the true nature and character of the Act is to regulate within the province and to licence within the province persons who seek to use the highways of New Brunswick. The province has complete plenary power over its highways, and this case is concerned with what the province can do with its own property. The ownership and control of highways constructed by the province are within the exclusive jurisdiction of the province, and any user of those highways must be subject to conditions fixed by the province and subject to provincial control in every respect.

*W. E. Darby Q.C.* (A.-G. for Prince Edward Island) and *J. O. C. Campbell Q.C.* for the Attorney-General for Prince Edward Island, appellant.

*Campbell Q.C.* In the case filed by Prince Edward Island a slightly different attitude is adopted in that it is admitted that Winner had a work and undertaking. But our strongest argument is founded on the pre-eminent claims of section 92 as to the right of the province to deal in any way with highways or undertakings which have to do with highways. Control of highways, and

[18] [1929] S.C.R. 200, 224.
[19] [1952] A.C. 427, 433; [1952] 1 T.L.R. 1408.
[20] [1938] A.C. 708; 54 T.L.R. 1090.

regulation of traffic thereon, is within the exclusive jurisdiction of the provinces; and motor buses proceeding along such highways are exclusively subject to provincial law. The *Radio* case [21] and *In re Regulation and Control of Aeronautics in Canada* [22] cannot be read together with the present case: the judgment in the *Radio* case [21] is based on the pre-eminent claims of section 91; in the present case the claim of the province is based on the pre-eminent claims of section 92. [Reference was also made to *Egan's* case.[23]] A divided control between provinces and Dominion could only lead to confusion and inefficiency: divided control in connexion with highways would be much more serious than this Board found in the *Radio* case.[24]

*John F. H. Teed Q.C.* for the Attorney-General for New Brunswick and ex rel. S. M. T. (Eastern) Ld., respondent. The submissions are: (1) That the Motor Carrier Act is general in character and operates with respect to and affects all persons—aliens and citizens—when within the province. (2) Winner's operations will not in any event constitute a "work and undertaking" which had come under Dominion jurisdiction to the exclusion of provincial legislative jurisdiction. (3) Even if they could come under Dominion legislative jurisdiction, there is in fact no such legislation—it is conceded that there is not. No reference is made in the British North America Act to roads and highways as such—they are in the schedules to the Act. [*John Deere Plow Co. Ld.* v. *Wharton* [25] was referred to.] A road once laid out and constructed is a "work"; and a provincial road is unquestionably a local work, and local works and undertakings are assigned to the exclusive legislative jurisdiction of the province. There is, it is submitted, no road which connects New Brunswick with another province, because each road ends at the boundaries of the province.

All the highway legislation of New Brunswick before confederation contained some prohibitory provisions with respect to the user, and the Motor Vehicle Act, 1934, and the Motor Carrier Act also each contains some provisions prohibiting the use of the highways under certain conditions and for certain purposes. Winner as an international operator of an undertaking has no rights within Canada except such as are given to him by the law of the provinces or of the Dominion. And if there is no Dominion power—and on the subject of motor carriers there is no Dominion law—then with

[21] [1932] A.C. 304.
[22] [1932] A.C. 54.
[23] [1941] S.C.R. 396, 402, 415.
[24] [1932] A.C. 304.
[25] [1915] A.C. 330, 338.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

respect to those portions of his operations which are within each of the provinces he is subject to the provincial law, whatever it may be.

The word "works" means physical things, constructed to remain fixed in position: the illustrations are railways, canals and telegraph lines. The word "and" is conjunctive, and the expression "and undertakings" is used as joined to the works. The undertakings as added or joined to the works are tangible things which are properly essential or incidental to the operation of the works, and intangible things involved in the operation: the expression "and undertakings" adds both. As an antithesis, the word "works" in head (10) and (10) (*a*) and (*c*) does not mean or include physical things constructed to be mobile; buses or motor carriers are never a "work" within the meaning of the exception. The proposition, then, is that because motor-vehicles are not "works" within head (10) or (10) (*a*) the operation of mobile vehicles does not constitute an undertaking within the heading or exception unless there is also a work within the heading and exception and the operation of the vehicles is essential or properly incidental to the operation of the works. [Reference was made to *Wickham* v. *New Brunswick and Canada Railway Co.*[26]] If the words are to be construed disjunctively, it is submitted that the undertaking did not in the contemplation of those who used the expression include the user of transportation vehicles on the roads of a province. With regard to legislation enacted "in relation to" a matter and legislation which merely "affects" something, the classical example is *Bank of Toronto* v. *Lambe*.[27]

*L. Tremblay Q.C.* for the Attorney-General for Quebec, respondent. If there is the slightest reasonable doubt, then the judgment in this case must go in favour of the province: the *Aeronautics* case.[28] Winner's undertaking is not a "work" or an "undertaking"—taking them disjunctively—in the meaning in which those terms are used in section 92 (10) (*a*). It was not intended to include within (10) (*a*) all and every work and undertaking connecting one province with another or extending beyond the limits of the province, because if it had been intended to include all such works and all such undertakings the four particular works and undertakings need not have been mentioned; it need only have said "works and undertakings," and that would have included those four. The intention was to limit the works and

[26] (1865) L.R. 1 P.C. 64.
[27] (1887) 12 App.Cas. 575; 3 T.L.R. 742.
[28] [1932] A.C. 54, 70.

undertakings to those similar to the four which have been specified. [Reference was made to *John Deere Plow Co. Ld.* v. *Wharton.*[29]] All that Winner needs to carry out his schedule are three buses; it cannot be right to say that that is a matter which should be given to the Federal Government to deal with.

*F. P. Varcoe Q.C.* and *Frank Gahan Q.C.* for the Attorney-General for Canada, respondent. It is sought to support two propositions. First, Winner's undertaking is within the exclusive jurisdiction of the Dominion Parliament as being an undertaking connecting New Brunswick with Nova Scotia and extending beyond the limits of New Brunswick into the United States of America within the meaning of head (10) (*a*) of section 92. Secondly, a prohibition imposed by a New Brunswick law against the picking up and setting down of passengers by Winner's undertaking is a law in relation to that undertaking and is ultra vires since such a law is within the exclusive jurisdiction of the Dominion Parliament.

The allocation of legislative powers in sections 91 and 92 of the Act of 1867 is an interlacing system. With regard to the phrase "works and undertakings" in head (10) of section 92, the Dominion is not saying that "or" should be substituted for "and"; in legislation such as this, dealing with an enumerated series of matters, "and" is invariably used—it is the proper drafting form. The following cases before the Privy Council relating to head (10) (*a*) undertakings show how the jurisdiction between the provinces and the Dominion is divided in the case of such undertakings: *Canadian Pacific Railway* v. *Corporation of the Parish of Notre Dame de Bonsecours,*[30] *Madden* v. *Nelson and Fort Sheppard Railway,*[31] *Toronto Corporation* v. *Bell Telephone Company of Canada,*[32] *Toronto Railway Co.* v. *Toronto City*[33] and *Luscar Collieries* v. *McDonald.*[34] If the legislature of the province passed an Act which, if there were a (10) (*a*) undertaking in existence, would prevent that undertaking from operating in the province, it is submitted that that legislation would be invalid. In other words, one does not have to wait for the (10) (*a*) undertaking to get going before it can be said that the legislative scheme is invalid. The whole tenour of the decisions is to distribute the legislative powers in an interlacing manner, and it cannot be said that any subject-matter is in a water-tight compartment: *Attorney-General for Manitoba* v. *Attorney-General*

[29] [1915] A.C. 330, 338.
[30] [1899] A.C. 367.
[31] [1899] A.C. 626; 15 T.L.R. 484.
[32] [1905] A.C. 52; 21 T.L.R. 45.
[33] [1920] A.C. 426, 438.
[34] [1927] A.C. 925; 43 T.L.R. 801.

J. C.
1954

ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

*for Canada*[35]; *Attorney-General for Ontario* v. *Attorney-General for the Dominion*.[36]

The following are some of the principles which have been adopted by the Privy Council in connexion with such a problem as the present: (1) Any subject-matter of legislation which cannot be found in section 92 falls in section 91 under "peace, order and "good government": *Attorney-General for Alberta* v. *Attorney-General for Canada*.[37] (2) The test to be applied when there is any question of ultra vires is that the true nature and character of the legislation—its pith and substance—has to be ascertained. The Dominion is particularly concerned with that principle here, because it is submitted that the pith and substance of the legislation in question is legislation in relation to (10) (*a*) undertakings and within Dominion power, and not to highway traffic regulation, which is within provincial jurisdiction. With regard to the suggestion that outsiders might be better off than citizens of the province if this appeal is not allowed, the answer is that regulation, if there is to be any, should be applied by the Dominion Parliament and not by local legislatures. When the board made it a condition that Winner should not embus or debus passengers within the province it was not a provision which related to highways. The Motor Carrier Act is a law in relation to transportation undertakings and is not a law in relation to the regulation of highway traffic as such. This appeal should be dismissed.

*C. F. H. Carson Q.C.* for Israel Winner, Canadian National Railway Company, and Canadian Pacific Railway Company, respondents. There are only two questions involved in the appeal: (1) whether Winner's undertaking is within the exclusive authority of the provincial legislature or is within the exclusive authority of the Parliament of Canada; (2) if Winner's undertaking is within the exclusive authority of the Dominion Parliament, is the provincial legislation of New Brunswick as applied to Winner's undertaking in pith and substance in relation to that undertaking, or is it in relation to a subject within the exclusive legislative authority of the Province.

On the first question, it is submitted that his undertaking comes within the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada because it is a (10) (*a*) undertaking. Winner's bus operation is just as much an inter-provincial and inter-national

[35] [1929] A.C. 260, 268; 45 T.L.R. 146.

[36] [1896] A.C. 348, 371; 12 T.L.R. 388.

[37] [1943] A.C. 356, 371; 59 T.L.R. 160; [1943] 1 All E.R. 240.

undertaking as is the operation of a railway from points in New Brunswick to points in Nova Scotia and between points in New Brunswick to points in the United States. There must be both works and undertaking to give the Dominion jurisdiction. Both railway and bus transport undertakings are modes of transport for carrying passengers and goods; both are providing substantially similar services to the public.

Coming to question (2) (supra), Mr. Varcoe's submission on this head is adopted—that this New Brunswick law as applied to Winner's undertaking is in pith and substance in relation to that undertaking and not in relation to a provincial subject-matter. A good deal has been said by the appellants here about provincial legislation of general application, and they sought to apply authorities to a case of this kind where the Motor Carrier Act is admittedly of general application to all motor carriers. The answer to that argument is to be found in the *Manitoba* case.[38] This Motor Carrier Act bears a striking similarity to the sort of provisions one finds in the Dominion Railway Act. In pith and substance this particular statute is not in relation to highways. Applying the reasoning of *Attorney-General for Alberta* v. *Attorney-General for Canada*,[39] the New Brunswick legislature has purported to authorize the Motor Carrier Board to prohibit the operation of a (10) (*a*) undertaking, and legislation of that character is ultra vires the province and within Dominion jurisdiction. The present case is a clearer case than the *Alberta* case.[39] [Reference was also made to the *Bell Telephone Company* case.[40]] The appeal should be dismissed.

With regard to the cross-appeal, it is directed to the second part of the answer given by the Supreme Court—that it is within the legislative powers of the province to prohibit Winner by his undertaking from carrying passengers from place to place within the province incidentally to his other operations—and there are three propositions of principle which are appropriate: (1) In the case of an undertaking coming within head (10) (*a*) of section 92 it is not competent for a provincial legislature to interfere with the operations or proposed operations of that undertaking or part of it in the province. (2) Provincial legislation purporting to impose such an interference would be ultra vires as being legislation in relation to a (10) (*a*) undertaking. (3) In the case of such an undertaking it is not competent for a provincial legislature to

[38] [1929] A.C. 260; 45 T.L.R. 146.
[39] [1939] A.C. 117, 131; 55 T.L.R. 65; [1939] 1 All E.R. 423.
[40] [1905] A.C. 52, 57, 59; 21 T.L.R. 45.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

interfere with the local business of the undertaking where such local business forms part of one single undertaking. The authority relied on in support of those propositions is the *Bell Telephone Company* case [40]; it is authority that Winner's undertaking is one single (10) (*a*) undertaking. See also the *Radio* case.[41] In the light of those cases it is clear that if there is one single undertaking comprising inter-provincial business so as to come within (10) (*a*), and another branch of such business is intra-provincial, such an undertaking is in its entirety within the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada. In the present case no valid distinction is to be drawn between the inter-national and inter-provincial branch, and the intra-provincial branch, unless these two branches or heads constitute two separate undertakings. It is submitted that they are one.

The question on the cross-appeal is: is Winner's carriage of intra-provincial traffic along his inter-national and inter-provincial route a separate undertaking so as to be outside the undertaking which, under section 92 (10) (*a*), is under the sole legislative jurisdiction of the Dominion Parliament and so as to be a local undertaking within provincial legislative competence? The only answer which can be given to that question on this Record is "No." If the appeal succeeds it is conceded that the cross-appeal fails; if the appeal fails, the cross-appeal should succeed. So far as the carriage of Winner's intra-provincial traffic is concerned, it is the same undertaking as his inter-provincial and inter-national. An inter-provincial ship or bus undertaking is not split into separate undertakings by provincial boundaries. The local undertaking is linked up with the inter-provincial undertaking so as to form one system, and the local undertaking so comes under the jurisdiction of the Dominion Parliament. [Reference was made to *Luscar Collieries* v. *McDonald*.[42]]

The determination of the question in the cross-appeal is of some considerable concern to the two railway company respondents. Winner has never claimed an unqualified right, free from provincial legislation, to carry passengers between two points within the province not connected with his inter-national and inter-provincial undertaking. If he did that it would be a separate undertaking. The only relevant question is, what is the undertaking? It is important that this Board should consider whether the principle of the *Bell Telephone Company* case [43] is to be

[40] [1905] A.C. 52.
[41] [1932] A.C. 304.
[42] [1927] A.C. 925, 932; 43 T.L.R. 801.
[43] [1905] A.C. 52; 21 T.L.R. 45.

applied to this case or whether the test which the judges of the Supreme Court have suggested is the right one. Both in principle and on authority the whole undertaking comes under the jurisdiction of the Dominion Parliament whatever purely local elements it may contain. There is nothing in the facts here to support the view that there were here two separate undertakings—intra-provincial and inter-provincial.

There can be no difference in principle between any undertakings specifically mentioned in (10) (*a*), such as railways and telegraphs, and one the subject-matter of which comes within the meaning of (10) (*a*). The proper test is whether the particular undertaking under consideration is a connecting undertaking, and, if it is, it is immaterial that the local traffic is part of that undertaking. " Severability " is not the test. The establishment of stations for railways is not a relevant distinction; and in any case buses must have places to stop at. The appeal as against Winner should be dismissed, with costs, and the cross-appeal should be allowed, with costs. Costs are not asked for against the respondent railway companies either on the appeal or the cross-appeal, because they are interveners.

*F. P. Varcoe Q.C.*, in submitting on behalf of the Attorney-General for Canada that the cross-appeal should be allowed, adopted Mr. Carson's argument.

*J. A. Y. MacDonald Q.C.* and *Ralph Millner* for the Attorney-General for Nova Scotia, respondent. The position taken by Nova Scotia was, and still is, that the legislation here in issue is for the most part valid, but that in so far as it relates to inter-national or inter-provincial transportation it is invalid and ultra vires the provincial legislature. The decision of the Supreme Court of Canada is supported, and it is submitted that both the appeal and the cross-appeal should be dismissed. The first proposition is that, except as to regulation 13 (made under the Motor Vehicle Act, 1934), that Act of 1934 and the regulations made thereunder are legislation in respect of highways and highway traffic, are of general application and are therefore intra vires the legislature of New Brunswick. The second proposition, which is closely related, is that, except as to the condition imposed in the licence granted to Winner, the provisions of the Motor Carrier Act and the orders and regulations made thereunder are legislation of general application in relation to highways and to the intra-provincial transportation of passengers and goods and are consequently intra vires the province and validly effective. Regulation 13 by its

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

terms has application to, and only to, an inter-provincial or inter-national operation; there is no authority under that regulation to impose conditions of general application. In so far as regulation 13 is legislation in relation to inter-provincial or inter-national transportation as such it is ultra vires the province. The condition imposed in Winner's licence is in relation to inter-provincial or inter-national operations and is also therefore ultra vires.

With regard to section 92 (10) (*a*), it is submitted that the phrase "works and undertakings" as there used is descriptive of those works and undertakings which by their nature are susceptible to or capable of effective legislation or regulation on the part of a provincial legislature of limited territorial jurisdiction, and in contrast to inter-national or inter-provincial or non-local works and undertakings which by their nature are not susceptible to effective legislation on the part of the provincial legislature. "Local" means subject to effective legislation by a provincial legislature. For the decision of this case all that it is necessary for this Board to decide is that the condition applying to the licence is not within the powers of the province. The province cannot make a law "in relation to" that undertaking, though it may be "affected" by all sorts of laws of the province. The Board may find that this particular condition is ultra vires the province by reason that the power to impose it is not conferred on the province by any head of section 92; that is all that is necessary to the decision, and it is submitted that the decision should be confined to that point. The question in *Canadian Pacific Railway Co.* v. *Attorney-General for British Columbia*[44] was what was the extent of the railway undertaking; and in the *Bell Telephone Company* case[45] the undertaking was defined by the Act of incorporation and, secondly, by the nature of the physical performance. With regard to the intra-provincial business being severable and within provincial legislative competence, the judgment of the Supreme Court is supported and adopted.

*Dana Porter Q.C.*, in reply, stated that he was authorized to reply for all the appellants. The main issue is as to the pith and substance of the law in question. One of the grounds on which Mr. Wilson said that highways were exclusively within provincial jurisdiction was that they were local works and undertakings; and there are other grounds—property and civil rights. The submission is that the subject-matter of the legislation is the

[44] [1950] A.C. 122, 143; 66 T.L.R. (Pt. 1) 34.

[45] [1905] A.C. 52; 21 T.L.R. 45.

control, regulation and use in all aspects of the highways in New Brunswick. That is the pith and substance of the legislation, and what was done under the statute was entirely within the powers of the provincial board in that connexion. The question is whether this is highway legislation in the ordinary way, or legislation directed to transport. It is submitted that transportation and highways are so completely interwoven with the control of highways that it is difficult to separate the two. Highways are local works within the province and therefore within the exclusive control of the province, and the right to restrict certain people from going on those highways is entirely provincial.

There is no real analogy between a railway and a bus operator; the latter is in a different situation; there is no inter-provincial work. The whole question comes down to the control of a local work. The highway is a local work which does not cross the boundary. "Connecting work" within the meaning of the section is one which crosses the boundaries of the province. Where two roads in different provinces combine they are not a connecting work. A railway has no power to cross a highway, and can only do so by permission of the province, which can impose conditions; such as erecting a gate. Section 92 (10) (*a*) gives Winner no power to enter upon the highways of New Brunswick except upon the terms imposed by the provincial authority. *British Columbia Electric Railway Co.* v. *Vancouver, Victoria and Eastern Railway and Navigation Co.*[46] deals with the subject-matter of ancillary powers; some approbation was given to the dissenting judgment of Duff J. when the decision was reversed by the Privy Council.[47] [Reference was also made to *Attorney-General for Alberta* v. *Attorney-General for Canada*.[48]] If the Dominion Parliament at any time attempts to exercise powers under section 92 (10) (*a*) which might by ancillary or incidental powers give rights of passage over a local work—a highway—it is submitted that that legislation would be ultra vires unless it were ancillary or incidental to the exercise of powers with respect to an inter-provincial undertaking. And further, no matter what the scope of the inter-provincial undertaking may be, it would not be necessary to give any rights over a provincial highway by legislation of that kind, and for two reasons: (i) the Dominion Parliament could provide for inter-provincial highways which would be connecting works; or (ii) the Dominion Parliament could declare a provincial

[46] (1913) 48 S.C.R. 98, 114.
[47] [1914] A.C. 1067, 1076.
[48] [1939] A.C. 117; 55 T.L.R. 65; [1939] 1 All E.R. 423.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

highway, if it considered necessary, to be a work for the general advantage of Canada, and thereby acquire control over it. So long as that method is properly open, it is not necessary to provide for any running rights over provincial works such as highways.

Summarizing: (1) A Dominion railway undertaking in all its aspects is inseparably identified with a connecting work under section 92 (10) (*a*), and by the Railway Act is subject to a declaration under section 92 (10) (*a*). (2) An inter-provincial motor carrier undertaking depends for its very existence on licences to use provincial highways, which are property within the province —local works under section 92 (10). It thus becomes identified with local works and not connecting works. (3) No motor carrier may use a highway as of right. (4) The respondents in this case do not rely on any general public right of passage, but rely entirely on section 92 (10) (*a*). (5) Section 92 (10) (*a*) confers in its terms no right to use a local work. (6) The Federal Parliament has passed no law under section 92 (10) (*a*) purporting to confer any power to use highways. (7) Parliament has not authorized the construction of federal highways—inter-provincial highways. (8) Parliament has made no declaration as to highways under section 92 (10) (*a*). (9) The condition of Winner's licence relates to the use of highways and, even if it does not, it is a condition subject to which the right to use a highway is given. (10) The contention of the respondents necessarily implies the right of Parliament under section 92 (10) (*a*) to exercise control over a local work under section 92 (10) constructed by the province.

As to the cross-appeal, and the intra-provincial operations, the jurisdiction of the province is plenary. "Undertaking" has been defined very loosely in certain aspects: the *Radio* case [49]; *Canadian Pacific Railway Co.* v. *Attorney-General for British Columbia*.[50] In the *Bell Telephone Company* case,[51] which was relied on by the cross-appellant, there was the one work, which was inter-provincial, just as a railway, and was under the control of the Dominion legislature. The *Luscar Collieries* case [52] really does not assist on the issue in this case. On this part of the case the Supreme Court was right.

*C. F. H. Carson Q.C.* in reply on the cross-appeal. There was one single undertaking. [Reference was made to the *Bell*

[49] [1932] A.C. 304.
[50] [1950] A.C. 122; 66 T.L.R. (Pt. 1) 34.
[51] [1905] A.C. 52; 21 T.L.R. 45.
[52] [1927] A.C. 925; 43 T.L.R. 801.

*Telephone Company* case,[53] the *British Columbia Electric Railway* case,[54] and to *Toronto Railway Co.* v. *Toronto City*,[55] where the Privy Council took a different view from Duff J. in the *British Columbia Electric Railway* case[54]; and on the question of costs on the cross-appeal to *Attorney-General for Quebec* v. *Nipissing Central Railway Co. and Attorney-General for Canada*.[56]]

*C. R. Magone Q.C.* for the Attorney-General for British Columbia, appellant.

S. M. T. (Eastern) Ld., Maccam Transport Ld. and Carwill Transport Ld. did not lodge cases and were not represented.

1954. Feb. 22. The judgment of their Lordships was delivered by LORD PORTER, who stated the facts set out above and the questions for the opinion of the Supreme Court of New Brunswick, and continued: In order to appreciate the basis upon which it was thought necessary to make those inquiries, it is essential to set out a number of the provisions of the relevant Acts, but their Lordships have not thought themselves required to deal with the third question or to transcribe any portion of the Motor Vehicle Act of 1934, since admittedly no action has been taken under that Act and, moreover, as the Supreme Court of New Brunswick have pointed out, the principles upon which any questions arising under that Act are to be determined involve considerations similar to those applicable to the case of the Motor Carrier Act. Nor have their Lordships considered it desirable to set out the whole of the latter Act. Essential sections have alone been transcribed. The bearing of other sections can best be dealt with where they affect the argument, and the amendments of the Motor Carrier Act which have been made from time to time can best be treated in the same way.

The provisions which their Lordships feel constrained to set out are as follows: "(2).—(1) In this Act unless the context "otherwise requires:—(*a*) 'Board' means the Motor Carrier Board "as hereinafter constituted. (*b*) 'Licence' means a licence "granted to a motor carrier under this Act. (*c*) 'Licensed Motor "'Carrier' means a motor carrier to whom a licence has been "granted by the board under this Act. . . . (*e*) 'Motor Carrier' "means a person, firm or company that operates or causes to be "operated in the province a public motor bus or a public motor

[53] [1905] A.C. 52; 21 T.L.R. 45.
[54] (1913) 48 S.C.R. 98; [1914] A.C. 1067.
[55] [1920] A.C. 426.
[56] [1926] A.C. 715; 42 T.L.R. 59[illegible]

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

" truck. (*f*) ' Public Motor Bus ' means a motor vehicle plying " or standing for hire by, or used to carry, passengers at separate " fares [am. 1939, c. 37, 1949, c. 47.] (*h*) ' Regulations ' mean " and include the rules and regulations and general orders made " by the board under this Act.

" 3.—(1) The members of the Board of Commissioners of " Public Utilities are hereby constituted a board for the purposes " of this Act and shall be known as the Motor Carrier Board. " The chairman and secretary of the said Board of Commissioners " of Public Utilities shall be, respectively, the chairman and " secretary of the Motor Carrier Board. (2) In the absence of " any member of the board from a regularly constituted meeting " thereof the secretary shall sit and perform the duties of a " member of the board. (3) Without limiting any powers, duties, " authority or jurisdiction conferred or imposed by this Act, all " powers, duties, authority and jurisdiction as are vested in the " Board of Commissioners of Public Utilities for common carriers " are hereby vested in the board over motor carriers except as " otherwise specifically provided in this Act.

" 4. The board may grant to any person, firm or company a " licence to operate or cause to be operated within the province " public motor buses or public motor trucks over specified routes " or between specified points.

" 5.—(3) In determining whether or not a licence shall be " granted, the board shall give consideration to the transportation " service being furnished by any railroad, street railway or licensed " motor carrier, the likelihood of proposed service being permanent " and continuous throughout the period of the year that the high- " ways are open to travel and the effect that such proposed " service may have upon other transportation services. (4) If the " board finds from the evidence submitted that public convenience " will be promoted by the establishment of the proposed service, " or any part thereof, and is satisfied that the applicant will " provide a proper service, an order may be made by the board " that a licence be granted to the applicant in accordance with " its finding upon proper security being furnished.

" 9. If at any time conditions are such that in the opinion " of the chief highway engineer, a highway is being or would be " damaged by the operation of any public motor bus or public " motor truck, the chief highway engineer may order an " immediate discontinuance of operation on such highway until " further order.

" 11. Except as provided by this Act, no person, firm or

" company shall operate a public motor bus or public motor truck " on the highways within the province without holding a licence " from the board authorizing such operations and then only as " specified in such licence and subject to this Act and the " regulations.

" 17.—(1) The board may from time to time make regulations " fixing the schedules and service, rates, fares and charges of " licensed motor carriers, prescribing forms, . . . requiring the " filing of returns, reports and other data and generally make " regulations concerning motor carriers and public motor buses " and public motor trucks as the board may deem necessary or " expedient for carrying out the purposes of this Act and for the " safety and convenience of the public and may from time to time " repeal, alter and amend any such orders, rules and regulations. " All general regulations shall be subject to the approval of the " Governor in Council and on being approved shall be published " in The Royal Gazette. [am. 1940, c. 11.] "

The Act was originally passed in 1937, but certain amendments have been made in it since that date. Two alterations in section 4 may be referred to inasmuch as some reliance was placed upon them as assisting in the construction of the provisions of the Act. Originally the section ended " over specified routes *and* between " specified points within the province." The alteration from " and " to " or " in their Lordships' opinion is immaterial to any question which they have to decide. As to the omission of the words " within the province " they agree with the Supreme Court of Canada that, whatever may have been in the mind of the provincial authorities in deleting them, those words must be implied inasmuch as the province can exercise no authority over another province or over a foreign country.

The vital question for their Lordships' determination is what restrictions are or can be placed by the province of New Brunswick upon inter-state or inter-national undertakings by reason of the provisions of the Motor Carrier Act, and whether the terms of the licence actually granted to Mr. Winner are authorized under that Act.

The powers entrusted to the Dominion and province respectively are those set out in sections 91 and 92 of the British North America Act, 1867. Well known as those provisions are, their Lordships think that the matter is clarified by setting out the relevant provisions of section 92, omitting, however, subsection (16), inasmuch as that subsection in the present case adds

J. C.
1954

ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

nothing to the arguments which depend upon the wording of subsection (10).

"92. In each province the legislature may exclusively make "laws in relation to matters coming within 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: (13) Property and civil rights in the "province."

It is now authoritatively recognized that the result of these provisions is to leave local works and undertakings within the jurisdiction of the province but to give to the Dominion the same jurisdiction over the excepted matters specified in (*a*), (*b*) and (*c*) as they would have enjoyed if the exceptions were in terms inserted as one of the classes of subjects assigned to it under section 91: see *City of Montreal* v. *Montreal Street Railway Co.*[1]

The Supreme Court of the province (Richards C.J., Harrison and Hughes JJ.) answered all three questions, and at the expense of repetition but for the sake of clarity their Lordships again set out the questions inserting the answers given by that court:—

1. "Are the operations or proposed operations of the defendant "within the province of New Brunswick or any part or parts "thereof as above set forth, prohibited or in any way affected "by the provisions of the Motor Carrier Act, 1937, and amend-"ments thereto, or orders made by the said Motor Carrier "Board?"

Answer: "Yes, prohibited, until the defendant complies with "the provisions of the Act."

2. "Is 13 Geo. 6, c. 47, 1949, intra vires of the legislature of "the province of New Brunswick?"

Answer: "Yes, in respect of this defendant." (Richards C.J. and Hughes J. answering simply "Yes.")

3. "Are the proposed operations prohibited or in any way "affected by regulation 13 of the Motor Vehicle Act, chapter 20

[1] [1912] A.C. 333, 342; 28 T.L.R. 220.

"of the Acts of 1934 and amendments, or under sections 6 or 53 "or any other sections of the Motor Vehicle Act?"

Answer: "Yes, until the defendant complies with the pro-"visions of the Act, and the regulations made thereunder."

From that decision an appeal was taken by Mr. Winner to the Supreme Court of Canada by leave of the Supreme Court of New Brunswick. Meanwhile the Attorney-General of New Brunswick gave notice of his intention to intervene, and at a later time, pursuant to orders made by the Supreme Court of Canada, the Attorney-Generals for Canada and for the provinces of Ontario, Quebec, Nova Scotia, British Columbia, Alberta and Prince Edward Island, together with the Canadian National Railway Company, Canadian Pacific Railway Company, Maccam Transport Company and Carwill Transport Limited intervened.

When the matter came to be considered by the Supreme Court of Canada (Rinfret C.J., Kerwin, Taschereau, Rand, Kellock, Estey, Locke, Cartwright, and Fauteux JJ.) that court pointed out that it was concerned not with a reference but with an action, that the claim was in its origin made by one motor carrier against another motor carrier asking that he be prohibited by injunction from taking up and setting down passengers in the province of New Brunswick, and that the questions asked involved the consideration of matters outside those involved in the decision of the dispute raised by the pleadings.

The Chief Justice, indeed, took the view that the only power of the province was to deal with the appellant under the Motor Vehicles Act since (1) by section 22 the provisions of the Motor Carrier Act were to be deemed to be in addition to the provisions of the Motor Vehicles Act; (2) the Motor Vehicles Act provided for the treatment of non-residents whereas the Motor Carrier Act did not; (3) in the case of non-residents, therefore, the Motor Carrier Board had no authority to give or withhold or limit the terms of a licence; (4) there was no evidence or contention that Mr. Winner had not complied with the provisions of the Motor Vehicles Act, and (5) there was therefore no ground on which the court could grant an injunction. The other members of the court agreed with the Chief Justice that there was no reference and that the sole question for their determination was whether as between the two parties the one could obtain as against the other an injunction prohibiting him from picking up or setting down passengers within the province. In their view, however, the provisions of the Motor Carrier Act affected the position of a foreigner, and the dispute between the parties was whether under

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

those provisions or by the terms of their licence the board had power to prohibit Mr. Winner from embussing or debussing passengers within the province of New Brunswick. They did not determine that the board had no power to issue a licence to a non-resident, and accordingly based their decision upon a consideration whether the Motor Carrier Act or the terms of the licence were authorized by the powers given to a province under the British North America Act.

Their Lordships are not prepared to hold that the Motor Carrier Board lack authority to deal with residents in provinces or countries other than New Brunswick or to decide that the provisions of the Motor Carrier Act have no application to the case. Nor, indeed, was any such contention put before them. They therefore proceed to discuss the problem whether the Motor Carrier Act or the licence is ultra vires the jurisdiction of the province.

It was on this basis that the matter was dealt with by the Supreme Court of Canada, and accordingly that court did not answer the individual questions put to them, but summed up their conclusions in the following order: "And this court, proceeding to render the judgment which should have been rendered by the said Supreme Court of New Brunswick, Appellate Division, did order and adjudge that the answer to such parts of the questions submitted as it is considered necessary to answer for the disposition of the issues properly raised in the pleadings is as follows:—

"1. It is not within the legislative powers of the province of New Brunswick by the statutes or regulations in question, or within the powers of the Motor Carrier Board by the terms of the licence granted by it, to prohibit the appellant by his undertaking from bringing passengers into the province of New Brunswick from outside said province and permitting them to alight or from carrying passengers from any point in the province to a point outside the limits thereof, or from carrying passengers along the route traversed by its buses from place to place in New Brunswick, to which passengers stop-over privileges have been extended as an incident of the contract of carriage; but except as to passengers to whom stop-over privileges have been extended as aforesaid it is within the legislative powers of the province of New Brunswick by the Statutes and regulations in question, and within the powers of the Motor Carrier Board by the terms of the licence granted by it, to prohibit the appellant by his undertaking from carrying

"passengers from place to place within the said province "incidentally to his other operations."

It will be observed that the order in question adopts a compromise which does not appear to have been contended for by either side, viz., whilst permitting the taking up or setting down of passengers engaged in an inter-provincial or inter-national journey, it prohibited the carrying of persons between two points where the journey was wholly within the province.

From that decision there was an appeal, by special leave, to their Lordships' Board by the Attorney-General for Ontario and others against that part of the judgment which permitted any kind of picking up or setting down within the province of New Brunswick whether in the course of a journey beginning outside the province and ending within it or in the course of a journey beginning within it and ending without the province. There was also a cross-appeal by Mr. Winner and others against the prohibition of purely intra-state traffic, that is, carriage from one point within the province to another point also within it.

Before their Lordships when dealing with the matter of the appeal it was urged (1) that Mr. Winner's business did not come within the exception contained in section 92 (10) (*a*), and (2) that in any case the province as owner of, or as being in control of, its highways had jurisdiction over them not only to licence operations upon them but to regulate them in all respects. By virtue, it was said, of the powers of the province to control provincial highways and traffic, the Motor Carrier Board had power to grant or refuse a licence to Mr. Winner at their discretion. It was acknowledged that it had in fact granted him a licence, but asserted that the condition attached to the licence was merely a condition upon which he became entitled to operate upon the highways of the province, not a regulation of his business or undertaking.

The first proposition involves a close and careful consideration of the terms and effect of section 92 (10) (*a*). The argument was put in a number of ways. In the first place it was said that works and undertakings must be read conjunctively, that the subsection has no operation unless the undertaking is both a work and an undertaking—the former a physical thing and the latter its use. There was, it was maintained, in the present instance no work, and the existence of a work was an essential element in order to make the subsection applicable. The necessity for the existence of both elements might, it was said, be illustrated by considering the case of a railway, where there was both a track

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

and the carriage of goods and passengers over it, and in construing the words "works and undertaking" regard must be paid to the words associated with them in the subsection.

Their Lordships do not accept the argument that the combination of a work and an undertaking is essential if the subsection is to apply. Perhaps the simplest method of controverting it is to point out that the section begins by giving jurisdiction to the provinces over local works and undertakings. If, then, the argument were to prevail, the province would have no jurisdiction except in a case where the subject-matter was both a work and an undertaking. If it were not both, but only one or the other, the province would have no authority to deal with it, and at any rate under this section local works which were not also undertakings and local undertakings which were not works would not be subject to the jurisdiction of the province—a result which, so far as their Lordships are aware, has never yet been contemplated. Moreover, in subsection (10) (*c*) the word "works" is found uncombined with the word "undertakings," a circumstance which leads to the inference that the words are to be read disjunctively so that if either works or undertakings connect the province with others or extend beyond its limits, the Dominion, and the Dominion alone, is empowered to deal with them.

The case of steamships is an even more potent example of the difficulty of reconciling the suggested construction with the wording of the section. Lines of steamships between the province and any British or foreign country can carry on their operations without the existence of any works. The only connecting link which they provide is by passing to and fro from the one to the other. Their Lordships must accordingly reject the suggestion that the existence of some material work is of the essence of the exception. As in ships so in buses it is enough that there is a connecting undertaking.

It is true, and was contended, that it is possible to postulate that section 92 (10) has a limited scope and deals only with matters which are both works and undertakings. Works alone and undertakings alone are in this aspect entrusted to the province under subsection (13) as being property and civil rights, or under (16) as being matters of a merely local or private nature in the province. It was argued, accordingly, that jurisdiction over interconnecting works and undertakings is given to the Dominion under the general words inserted at the beginning and end of section 91 but not under section 92 (10). In terms, however, the language of section 92 (10) (*c*) embraces a wider subject-matter and, in

their Lordships' view, is not confined to so limited a construction. All local works and all local undertakings are included under the phraseology used, and it is in their Lordships' opinion immaterial that ex abundante cautela they are again covered by subsection (13).

If the province is given authority over both local works and local undertakings it follows that the exceptional works and undertakings in subsection (10) (*a*) likewise comprise both matters.

Some illumination is, as their Lordships think, given by a consideration of the decision in the *Radio* case (*In re the Regulation and Control of Radio Communication in Canada*).[2] The question in issue was whether the control of radio transmission was in whole or in part within the jurisdiction of the Dominion or of a province, and it was held that the sole authority resided with the Dominion. Undoubtedly the main contention in that case was that a convention had been entered into between Great Britain, Canada and other Dominions and Colonies on the one part and foreign countries on the other, and that accordingly under the general powers conferred upon it by section 91 of the British North America Act, 1867, to make laws for the peace, order and good government of Canada the Parliament of Canada had under the convention a power similar to that which it would have had under section 132 if the convention had been a treaty between the British Empire, as an entity, and foreign countries. This aspect of the decision is stressed by their Lordships' Board in the Labour Convention case (*Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Ontario*).[3] But that case was concerned with the effect of section 132 and except incidentally does not mention section 92.

The *Radio* case,[4] on the other hand, expressly applies the provisions of section 92 (10): "Their Lordships," it is said, "draw special attention to the provisions of head (10) of section "92. These provisions, as has been explained in several judg-"ments of the Board, have the effect of reading the excepted "matters into the preferential place enjoyed by the enumerated "subjects of section 91." After quoting the words of this sub-section, the judgment continues[4]: "Now, does broadcasting fall "within the excepted matters? Their Lordships are of opinion "that it does, falling in (a) within both the word 'telegraphs' "and the general words 'undertakings connecting the province

[2] [1932] A.C. 304, 314-5.
[3] [1937] A.C. 326, 351; 53 T.L.R. 325.
[4] [1932] A.C. 304, 314

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

" ' with any other or others of the provinces or extending beyond " ' the limits of the province.' " Later the judgment proceeds to say " undertaking is not a physical thing but is an arrangement " under which of course physical things are used."

In their Lordships' view, these expressions are directly applicable to the present case. In the *Radio* case[4] there was no connecting work, only a connecting undertaking, unless the somewhat fanciful suggestion were to be adopted that the flow of an electric discharge across the frontier of a province is to be regarded as a physical connexion.

It is argued that the provinces are entrusted with local works and undertakings subject, however, to the exception that they must be " other than such as are in the following classes," and that on its true construction the section must mean " other than " such *local* works and undertakings as are within those excep- " tions." The submission goes on to maintain that ex concessis Mr. Winner's work or undertaking is not local, having no anchorage, as it were, within the province, and for that reason is not within the exception. Their Lordships' Board does not so read the subsection. In their opinion " other than such " merely means such works and such undertakings as are within the categories thereafter set out.

The argument can be tested by considering its effect upon one of the specific subjects mentioned, e.g., railways. A railway is an exception to local works and undertakings because it is included in the words " other than such," etc. But if the appellants' argument is sound the section must mean local works and undertakings other than such local works and undertakings as are in the category of railways; and, as the exception only includes *local* works, it would take local railways out of the jurisdiction of the province, which it does not, and would not comprehend interconnecting railways, which have always been held to be included, and the inclusion of which is obviously one of the objects of the subsection.

One further point was put forward upon this aspect of the case. It was suggested that, whatever view be taken of the matters with which their Lordships have dealt, yet Mr. Winner's activity never became an undertaking until he received a licence; until then it was but a project; he could not get to work before he had a licence. It was true, the argument went on, that he had obtained a licence, but his licence only permitted him to

[4] [1932] A.C. 304, 314.

run through New Brunswick without embarking or disembarking passengers. That was his undertaking and, so far as New Brunswick was concerned, it could not be enlarged by a claim that it was an inter-provincial or inter-national undertaking.

Their Lordships are not prepared to accept the contention that an undertaking has no existence until it is carried into effect or is capable of being lawfully carried out. It may be an undertaking at any rate if the promoter has done everything which was necessary on his part to put it in motion, and has made all the essential arrangements. Indeed, the argument that the undertaking did not come into existence until a licence was granted and the transporting actually began is, in their Lordships' view, inconsistent with the opinion expressed by the Board in *Toronto Corporation v. Bell Telephone Company of Canada*,[5] where it is said: "The "view of Street J. apparently was that, inasmuch as the Act of "incorporation did not expressly require a connection between the "different provinces, the exclusive jurisdiction of the Parliament "of Canada over the undertaking did not arise on the passing of "the Act, and would not arise unless and until such a connection "was actually made. In the meantime, in his opinion, the con-"nection was a mere paper one, and nothing could be done under "the Dominion Act without the authority of the legislature of the "province. This view, however, did not find favour with any of "the learned Judges of Appeal. In the words of Moss C.J.O., "'the question of the legislative jurisdiction must be judged of "'by the terms of the enactment, and not by what may or may "'not be thereafter done under it. The failure or neglect to put "'into effect all the powers given by the legislative authority "'affords no ground for questioning the original jurisdiction.' "If authority be wanted in support of this proposition, it will be "found in the case of *Colonial Building and Investment Associa-"tion v. Attorney-General of Quebec*,[6] to which the learned "Judges of Appeal refer."

In any case Mr. Winner had obtained a licence and has been exercising a business of transportation under it and has not limited his undertaking to the terms of his licence.

To succeed upon this point the appellants would have to say that this is a local work and undertaking because it makes use of the provincial roads, and that the only existing undertaking is one in which the respondent cannot take up or set down passengers in the provinces. In fact, however, another undertaking does

[5] [1905] A.C. 52, 58; 21 T.L.R. 45. [6] (1883) 9 App.Cas. 157, 165.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

exist, viz., that of through carriage and also of picking up and setting down passengers within the province and that undertaking existed from the initiation of Mr. Winner's activities and still exists since, whether rightfully or wrongfully, he has from the start embussed and debussed passengers within the province. That he does so is stated in the facts, and whether the picking up and setting down of passengers is lawful or unlawful is the matter which their Lordships have to determine.

On this part of the case, therefore, the Board agrees with the majority of the judges of the Supreme Court; and though it is true that the Chief Justice does not find it necessary to consider the point, he at least has expressed no opinion against it.

The second contention put forward on behalf of the appellants was that whatever their exact legal position with regard to the roads, they admittedly make, maintain and control them; the roads are local works and undertakings constructed and maintained by the province; in that capacity it is entitled to regulate their use in any way it pleases and, indeed, to prohibit their use if it so wishes. The contention is an important one because, if it is true, interprovincial undertakings connecting one province with another are within the jurisdiction of the Dominion, but can be totally sterilized by Acts and regulations of the province curtailing or preventing the use of its roads. It was alleged that the roads are property in the province—as indeed they are—that roads of one province are divided by an imaginary line from those of another province or another nation at the point of meeting: there is therefore no connecting work and, their roads being local, the province has absolute power over their uses, i.e., both the method of use and whether they may or not be used at all.

Their Lordships are not concerned to dispute either the provincial control of the roads or that it has the right of regulation, but there nevertheless remains the question of the limit of control in any individual instance and the extent of the powers of regulation.

It would not be desirable, nor do their Lordships think that it would be possible, to lay down the precise limits within which the use of provincial highways may be regulated. Such matters as speed, the side of the road upon which to drive, the weight and lights of vehicles are obvious examples, but in the present case their Lordships are not faced with considerations of this kind, nor are they concerned with the further question which was mooted before them, viz., whether a province had it in its power to plough up its roads and so make inter-provincial connections impossible.

So isolationalist a policy is indeed unthinkable. The roads exist and in fact form a connexion with other provinces and also, in this case, with another country. Since in their Lordships' opinion Mr. Winner is carrying on an undertaking connecting New Brunswick both with Nova Scotia and the State of Maine there exists an undertaking connecting province with province and extending beyond the limits of the province.

Prima facie at any rate, such an undertaking is entrusted to the control of the Dominion and taken out of that of the province. No doubt if it were not for section 90 (10) (*a*) of the British North America Act the province, having jurisdiction over local works and undertakings and over property and civil rights within the province, could have prohibited the use of, or exercised complete autocratic control over, its highways, but the subsection in question withdraws this absolute right where the undertaking is a connecting one. To this limitation some meaning must be given, and their Lordships cannot accept the view that the jurisdiction of the Dominion is impaired by the province's general right of control over its own roads. So to construe this subsection would, in their Lordships' opinion, destroy the efficacy of the exception.

The limitation of the jurisdiction of Dominion and province has been many times canvassed and litigated both in the Canadian courts and in the Privy Council. Undoubtedly the province has wide powers of regulation. Many instances were adduced in the course of argument and their Lordships may refer to certain of those most relied upon. In *Colonial Building & Investment Association* v. *Attorney-General of Quebec*[6] the provincial mortmain laws were said to be contrary to the jurisdiction given to the Dominion in respect of Dominion companies. The principles relied on are set out in the following words[7]: "But the powers found in the Act of incorporation are not "necessarily inconsistent with the provincial law of mortmain, "which does not absolutely prohibit corporations from acquiring "or holding lands, but only requires, as a condition of their so "doing, that they should have the consent of the Crown. If that "consent be obtained, a corporation does not infringe the pro-"vincial law of mortmain by acquiring and holding lands. What "the Act of incorporation has done is to create a legal and "artificial person with capacity to carry on certain kinds of "business, which are defined, within a defined area, viz.,

[6] 9 App.Cas. 157, 165. [7] Ibid. 166.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

"throughout the Dominion. Among other things, it has given to "the association power to deal in land and buildings, but the "capacity so given only enables it to acquire and hold land in "any province consistently with the laws of that province relating "to the acquisition and tenure of land."

Similar propositions were laid down in *Great West Saddlery Co. Ld.* v. *The King*,[8] where the gist of the decision may be taken from the headnote where it says: "A company incorporated by "the Dominion under the Companies Act of Canada . . . with "power to trade in any province may, consistently with sections "91 and 92 of the British North America Act, 1867, be subject "to provincial laws of general application, such as laws imposing "taxes, or relating to mortmain or requiring licences for certain "purposes, or as to the form of contracts."

For the same reasons it was held in *Lymburn* v. *Mayland*[9] that a provision prohibiting the selling of the shares of Dominion companies was not ultra vires provincial legislation inasmuch as it did not preclude them from selling their shares unless they were registered but merely subjected them to competent provisions applying to all persons trading in securities.

Both the latter cases, however, are careful to point out that 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. What provisions have the effect of sterilizing all the functions and activities of a company or impair its status and capacities in an essential degree will, of course, depend on the circumstances of each case, but in the present instance their Lordships cannot have any doubt but that the Act or the licence or both combined do have such an effect on Mr. Winner's undertaking in its task of connecting New Brunswick with both the United States of America and with the province of Nova Scotia.

Nor indeed, whatever may be said of the Act, is the licence a provision applying to all persons. It is a particular provision aimed at preventing Mr. Winner from competing with local transport companies in New Brunswick.

But, it is contended, there are two rights—that of the Dominion and that of the province—one giving power to the one body and the other to the other, and enabling Dominion or province to pass legislation dealing with its own topic: the province with its roads and the Dominion with connecting undertakings. So long as the

[8] [1921] 2 A.C. 91: 37 T.L.R. 436. [9] [1932] A.C. 318, 321: 48 T.L.R. 231.

Dominion has not, as it has not, passed legislation dealing with the matter, the powers overlap and the province is entitled to enact its own provisions which, unless and until the Dominion deals with the matter, are valid and enforceable. This argument does not appear to have been presented to the courts in Canada and their Lordships do not agree with it.

The province has indeed authority over its own roads, but that authority is a limited one and does not entitle it to interfere with connecting undertakings. It must be remembered that it is the undertaking, not the roads, which comes within the jurisdiction of the Dominion, but legislation which denies the use of provincial roads to such an undertaking or sterilizes the undertaking itself is an interference with the prerogative of the Dominion.

Whatever provisions or regulations a province may prescribe with regard to its roads it must not prevent or restrict inter-provincial traffic. As their Lordships have indicated, this does not in any way prevent what is in essence traffic regulation, but the provisions contained in local statutes and regulations must be confined to such matters.

In the present case they are not so confined. They do not contain provisions as to the use of the highways—they are not even general regulations affecting all users of them. They deal with a particular undertaking in a particular way and prohibit Mr. Winner from using the highways except as a means of passage from another country to another State. It does not indeed follow that a regulation of universal application is necessarily unobjectionable—each case must depend upon its own facts—but such a regulation is less likely to offend against the limitation imposed on the jurisdiction of the province inasmuch as it will deal with all traffic and not with that connecting province and province. The question as their Lordships see it, and indeed as it was argued, raises the hackneyed consideration what is the pith and substance of the provision under consideration. Is it in substance traffic regulation or is it an interference with an undertaking connecting province and province? Their Lordships cannot doubt but that it was the latter. It obviously sought to limit activities of an undertaking connecting the State of Maine with New Brunswick and New Brunswick with Nova Scotia. It was not mere regulation of road traffic. It is true that the distinction between the jurisdiction of the Dominion and that of a province may be a fine one, as appears from a comparison of two cases, viz., *Canadian Pacific Railway* v. *Corporation of the Parish*

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

*of Notre Dame de Bonsecours*[10] and *Madden* v. *Nelson and Fort Sheppard Railway*.[11] But except to call attention to the fact that each case must depend on an exact examination of its own facts those decisions are not directly relevant to any point which their Lordships have to decide.

In their Lordships' opinion the action of the province was an incursion into the field reserved by the British North America Act to the Dominion. In coming to this conclusion their Lordships refrain from deciding whether the Act or the regulations or both are beyond the powers of the province. It may be that the Act can be so read as to apply to provincial matters only. If this be so, the licence given to Mr. Winner is an unauthorized limitation of his rights, because it is for the Dominion alone to exercise either by Act or by regulation control over connecting undertakings. On the other hand, it may be that the Act itself must be construed as interfering with undertakings connecting province with province or with another country. In either case the province, either through the Act itself or through the licence issued in pursuance of regulations made under the Act, has exceeded its jurisdiction. The licence, indeed, may be good as a licence, but the limitation imposed in it is ultra vires *and of no effect*.

There remains, however, the further question whether, although the licence cannot be limited in the manner imposed by the board, Mr. Winner can, nevertheless, as the Supreme Court adjudged, be prohibited from taking up and setting down purely provincial passengers, i.e., those whose journey both begins and ends within the province. So far as their Lordships are able to judge, none of the parties and none of the interveners suggested such a compromise in any of the courts in Canada.

Their Lordships might, however, accede to the argument if there were evidence that Mr. Winner was engaged in two enterprises, one within the province and the other of a connecting nature. Their Lordships, however, cannot see any evidence of such a dual enterprise. The same buses carried both types of passenger along the same routes: the journeys may have been different, in that one was partly outside the province and the other wholly within, but it was the same undertaking which was engaged in both activities.

The Supreme Court, however, approached the question from a different angle. To them a distinction should be drawn between

[10] [1899] A.C. 367.

[11] [1899] A.C. 626; 15 T.L.R. 484.

what was an essential and what an incidental portion of the enterprise. In their view the portion which could be shed without putting an end to it did not constitute an essential part of the undertaking and, therefore, could be dealt with by the province, leaving only the essential part for the Dominion's jurisdiction.

Their Lordships are of opinion that this method of approach results from a misapprehension of the true construction of section 92 (10) (*a*) of the British North America Act. The question is not what portions of the undertaking can be stripped from it without interfering with the activity altogether; it is rather what is the undertaking which is in fact being carried on. Is there one undertaking, and as part of that one undertaking does the respondent carry passengers between two points both within the province, or are there two?

The view of the Supreme Court is succinctly put by Rand J. when he says [12]: "Assuming, then, that the inter-national and "inter-provincial components of Winner's service are such an "undertaking as head 10 envisages, the question is whether, by "his own act, for the purposes of the statute, he can annex to it "the local services. Under the theory advanced by Mr. Tennant, "given an automobile, an individual can, by piecemeal accumu-"lation, bring within paragraph 10 (*a*) a day-to-day fluctuating "totality of operations of the class of those here in question. The "result of being able to do so could undoubtedly introduce a "destructive interference with the balanced and co-ordinated "administration by the province of what is primarily a local "matter; and the public interest would suffer accordingly. There "is no necessary entirety to such an aggregate and I cannot think "it a sound construction of the section to permit the attraction, "by such mode, to Dominion jurisdiction of severable matter "that otherwise would belong to the province."

No doubt the taking up and setting down of passengers journeying wholly within the province could be severed from the rest of Mr. Winner's undertaking, but so to treat the question is not to ask is there an undertaking and does it form a connexion with other countries or other provinces, but can you emasculate the actual undertaking and yet leave it the same undertaking or so divide it that part of it can be regarded as inter-provincial and the other part as provincial.

The undertaking in question is in fact one and indivisible. It is true that it might have been carried on differently and might have been limited to activities within or without the province,

[12] [1951] S.C.R. 887, 921.

J. C.
1954
ATT.-GEN. FOR ONTARIO v. ISRAEL WINNER.

but it is not, and their Lordships do not agree that the fact that it might be carried on otherwise than it is makes it or any part of it any the less an interconnecting undertaking.

The contention is clearly dealt with by the observations of the Board in the *Bell Telephone* case,[13] observations in the following words, which, in their Lordships' opinion, have a direct application to the present case: "It was argued that the company was "formed to carry on, and was carrying on, two separate and "distinct businesses—a local business and a long-distance "business. And it was contended that the local business and "the undertaking of the company so far as it dealt with local "business fell within the jurisdiction of the provincial legislature. "But there, again, the facts do not support the contention of the "appellants. The undertaking authorized by the Act of 1880 "was one single undertaking, though for certain purposes its "business may be regarded as falling under different branches or "heads. The undertaking of the Bell Telephone Company was "no more a collection of separate and distinct businesses than the "undertaking of a telegraph company which has a long-distance "line combined with local business, or the undertaking of a rail-"way company which may have a large suburban traffic and "miles of railway communicating with distant places. The "special case contains a description of the company's business "which seems to be a complete answer to the ingenious sugges-"tion put forward on behalf of the appellants."

In coming to this conclusion their Lordships must not be supposed to lend any countenance to the suggestion that a carrier who is substantially an internal carrier can put himself outside provincial jurisdiction by starting his activities a few miles over the border. Such a subterfuge would not avail him. The question is whether in truth and in fact there is an internal activity prolonged over the border in order to enable the owner to evade provincial jurisdiction or whether in pith and substance it is inter-provincial. Just as the question whether there is an interconnecting undertaking is one depending on all the circumstances of the case, so the question whether it is a camouflaged local undertaking masquerading as an interconnecting one must also depend on the facts of each case and on a determination of what is the pith and substance of an Act or regulation.

Of course, as has so often been pointed out, whether upon the evidence adduced an activity can be adjudged to be local is a

[13] [1905] A.C. 52, 59; 21 T.L.R. 45.

matter of law, but once it is decided that it can be local the question whether it is so is one of fact for the relevant tribunal to determine. In the case under consideration no such question arises, the undertaking is one connecting the province with another and extending beyond the limits of the province and therefore comes within the provisions of section 92 (10) (*a*) and is solely within the jurisdiction of the Dominion.

One note of warning should, however, be sounded. Their Lordships express no opinion whether Mr. Winner could initiate a purely provincial bus service even though it was under the aegis of and managed by his present organization. No such question, however, arises or has been raised.

As it is, their Lordships will humbly advise Her Majesty (1) that the appeal of the Attorneys-General for Ontario, Alberta and Prince Edward Island ought to be dismissed; (2) that the appeal of Israel Winner, Canadian National Railway Company and Canadian Pacific Railway Company ought to be allowed; (3) that the order of the Supreme Court ought to be varied by substituting the following answer to such parts of the questions submitted as it considered it was necessary to answer for the disposal of the issues properly raised in the pleadings: "1. It is "not within the legislative powers of the province of New Bruns-"wick by the statutes or regulations in question, or within the "powers of the Motor Carrier Board by the terms of the licence "granted by it, to prohibit the appellant by his undertaking, as "described in paragraph 9, sub-paragraphs (*a*), (*g*), (*h*) and (*j*) "of the facts set out in the order of Hughes J. dated January "17, 1950, from bringing passengers into the province of New "Brunswick from outside the said province and permitting them "to alight, or from carrying passengers from any point in the "province to a point outside the limits thereof, or from carrying "passengers along the route traversed by its buses from place to "place in New Brunswick"; (4) that the order of the Supreme Court as to costs ought to stand save that it should be varied by giving Israel Winner the whole instead of two-thirds of his costs of the appeal to the Supreme Court. The costs incurred by Israel Winner in the consolidated appeals to this Board are to be paid by the Attorneys-General for Ontario, Alberta and Prince Edward Island.

Solicitors: *Lawrence Jones & Co.; Blake & Redden; Gard, Lyell & Co.; Charles Russell & Co.; Norton, Rose, Greenwell & Co.; Burchells.*

# Onglet 77

Pages 418, 420-421, 427-429, 431-432



[PRIVY COUNCIL.]

ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA . APPELLANT;

AND

ATTORNEY-GENERAL FOR THE PROVINCE OF QUEBEC . . . . RESPONDENT.

J. C.*
1920
*Nov.* 30.

ON APPEAL FROM THE COURT OF KING'S BENCH FOR THE PROVINCE OF QUEBEC.

*Canada (Quebec)—Tidal Water Fisheries—Power of Province to grant exclusive Licences—Right of Public—Regulative Power of Dominion—29 Vict. (Can.), c. 11, ss. 3, 6—British North America Act,* 1867 (30 & 31 *Vict. c.* 3), *s.* 91, *head* 12.

Having regard to the public right of fishing declared by 29 Vict. (Can.) c. 11, s. 6, and previous enactments having force in the Province of Quebec, the Government of that Province has not power to grant the exclusive right of fishing in the tidal waters so far as navigable of the rivers, streams, gulfs, bays, straits, or arms of the sea of the Province and of the high sea washing its coasts; nor has the Legislature of the Province power to authorize the Government to do so. In so far as the soil is vested in the Crown in the right of the Province, the Government of the Province has exclusive power to grant the right to affix engines to the solum, so far as such engines and the affixing of them do not interfere with the right of the public to fish, or prevent the regulation of the right of fishing of private persons without the aid of engines.

Sect. 3 of 29 Vict. (Can.) c. 11, which empowered the Commissioner of Crown Lands to issue fishing leases, must be read with s. 6, which maintains the right of the public. The power no longer exists in its entirety, so far as it was regulative it passed to the Dominion under the British North America Act, 1867, s. 91, head 12. The Dominion power of regulation must be exercised so as not to deprive the Province or private persons of proprietary rights which they possess.

*Attorney-General for British Columbia* v. *Attorney-General for Canada* [1914] A. C. 153 applied.

Judgment of Court of King's Bench reversed.

APPEAL from a judgment (February 7, 1917) of the Court of King's Bench for the Province of Quebec upon questions submitted to that Court by the Lieutenant-Governor under art. 579 of R. S. Queb., 1909, and the amendments thereto.

The questions submitted related to the right of the

* *Present:* VISCOUNT HALDANE, VISCOUNT CAVE, LORD DUNEDIN, LORD ATKINSON, and Mr. JUSTICE DUFF.

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

Provincial Government to grant exclusive fishing rights in the tidal waters of the Province, and are fully stated in their Lordships' judgments together with the effect of the answers given by the learned judges. The judgments in the King's Bench were by a majority in favour of the Province, and are reported at Q. R. 26 K. B. 289.

1920. July 19, 20, 22, 23; Aug. 2, 3. *Sir John Simon K.C.*, *Newcombe K.C.* (*Stuart Moore* with them) for the appellant. (1) The answer to each of the questions should have been in the negative. Questions relative to fishing rights in Canada have been considered by the Board in two cases. In the first, *Attorney-General for Canada* v. *Attorney-General for Provinces* (2), it was held that the British North America Act, 1867, s. 91, head 12, in giving to the Dominion legislative jurisdiction over fisheries did not confer a proprietary right therein, and that whatever proprietary rights were vested before confederation remained unaffected; the decision left open the question whether the proprietary right of fishing in tidal waters vested in the Provinces. In *Attorney-General for British Columbia* v. *Attorney-General for Canada* (3) it was held that the right of fishing in tidal waters in British Columbia was a right of the public (whether inhabitants of the Province or not) and not a proprietary right, and that consequently the Province had no power over it, either to grant exclusive rights of fishing or otherwise. The second decision is conclusive of this case, since in Quebec there is a public right of fishing in tidal waters at common law and by statute. The contention that Quebec in this respect is in a different position from British Columbia fails. First, because, whether or not under French law there was formerly a public right of fishing in navigable waters in Quebec, the right of the public to fish in "any of the harbours or roadsteads, creeks or rivers" was affirmed before

(1) It was agreed that having regard to the observations in *Attorney-General for British Columbia* v. *Attorney-General for Canada* [1914] A. C. 153, 174, the arguments should proceed as though that part of the questions which related to the sea beyond low-water mark were omitted.

(2) [1898] A. C. 700.

(3) [1914] A. C. 153.

confederation by a long course of legislation applying to Quebec. The first of these Acts was 28 Geo. 3 (Prov. of Queb.), c. 6, which is modelled on the English legislation with regard to Newfoundland sea fisheries (see 10 & 11 Will. 3, c. 25), and was passed in pursuance of the express instruction to the Governor dated January 3, 1775: see Shortt & Doughty's Constitutional Documents, p. 486, § 36. A series of Acts similarly declaring the public right followed: (of Lower Canada) 47 Geo. 3, c. 12, 4 Geo. 4, c. 1, 9 Geo. 4, c. 42, 6 Will. 4, c. 57; (of United Canada) 4 & 5 Vict. c. 36, 20 Vict. c. 21, 29 Vict. c. 11. Sect. 6 of the last named Act is headed "Deep Sea Fisheries," and clearly applies to fishing in tidal waters. After confederation the Dominion Parliament by 31 Vict. c. 60, s. 3, while repealing (by s. 20) the last named Act, by s. 3 reaffirmed the right of the public. This Act by s. 2 replaced the power of leasing contained in 29 Vict. c. 11, s. 3, by a similar power in the Minister of Marine, omitting such part of the repealed section as trenched upon rights of property in the Province. That provision was valid under s. 91, head 12. Secondly, conceding that French law is applicable generally to rights of property in Quebec, the right of fishing in tidal waters is not a proprietary right. Further, it is at least doubtful whether the French kings had a prerogative right to grant fishing in tidal waters: see Dalloz Répertoire, "eaux" No. 4, "pêche maritime" No. 2; Valin, Ordonnance de la Marine, vol. ii., p. 691; Pothier (ed. Bugnet), vol. ix., p. 121, "propriété." But in any case that prerogative, if it existed, did not survive to the English Crown; the public right became exercisable in Quebec as in other territory under British sovereignty: per Day J. in Seigniorial Questions (Lower Canada Reports, B. 50 *e*); *Pollard* v. *Hagan*. (1) The Civil Code of Quebec by art. 567 recognizes the right of fishing as a branch of public law: see also sixth Report of Codifiers, p. 226.

The objection in the first *Fisheries Case* (2) to the power of leasing contained in s. 2 of the Dominion statute 31 Vict. c. 60 was that it extended to inland fisheries and consequently

(1) (1844) 3 Howard, 212, 225. (2) [1898] A. C. 700, 714.

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

to property vested in the Provinces, an objection removed by R. S. Can., 1906, c. 45, s. 8. The judgment does not support the view that tidal fisheries are a proprietary right of the Provinces. The Provincial Legislature is not competent to displace the public right declared and enacted by 29 Vict. c. 11, s. 6, and cannot use any power which survived to it under s. 3 to destroy that right: *Attorney-General for Ontario* v. *Attorney-General for the Dominion.* (1) If the power of leasing in 29 Vict. c. 11, s. 3, operated to destroy the public right in Quebec it equally did so in Ontario.

*Lanctot K.C.* and *Geoffrion K.C.* (*G. Lawrence* with them) for the respondent. The Parliament of Canada by 29 Vict. c. 11, s. 3, recognized as existing in, and granted to, the Crown the power to issue exclusive leases in respect of fishing in Upper and Lower Canada. That power, which could be exercised as to tidal waters, existed at the union in 1867, and passed by the British North America Act to the Provinces concerned, either as a "royalty" or a proprietary right under ss. 109 and 117, or by a transference to the Lieutenant-Governor under ss. 12 and 65, unless there was, as in British Columbia, such a right of the public to fish in tidal waters as was incompatible with the exercise of the powers to lease. In Quebec the right of fishing was never subject to the English common law; under French law no public right of fishing existed. The French kings frequently granted exclusive rights of fishing in tidal waters in Quebec; those grants have been upheld by a series of decisions in Quebec, and are recognized as valid by the series of Acts referred to by the appellant. The views of Valin and Dalloz on this question are not applicable in Quebec, because they are based upon the Ordonnance de la Marine of 1681, which was not registered in Quebec, and consequently was not effectual there. If there was any public right of fishing in tidal waters in Quebec it was not, as in British Columbia, a right which was destructive of the right of the Crown. As in the case of lands reserved for the use of Indians, it was

(1) [1896] A. C. 348, 362, 363.

merely a burden upon the Crown's title; the title of the Crown so burdened passed to the Province: *St. Catherine's Milling and Lumber Co.* v. *The Queen.* (1) The right of the public under s. 6 of the Act of 1865 is expressly declared to be subject to the right to lease given by s. 3. The latter right cannot be treated as merely a matter of regulation, for s. 4 expressly gives a right to make regulations, and treats the power to lease as a power different from the right to regulate. Sect. 17 treats persons other than lessees fishing in leased areas as trespassers. The right to lease was a right for revenue purposes, and was reserved to the Province in 1867 as a proprietary right. The residual legislative power as to proprietary rights is in the Provinces, the onus is therefore on the appellant. It is conceded that under s. 91, head 12, of the British North America Act, 1867, the Dominion may make regulations which are burdensome to the lessees from the Province. In any case the questions should be answered in favour of the Province so far as they relate to "engines fixed to the soil."

*Sir John Simon K.C.* in reply. Whether or not the rights of the Crown with regard to fishing in tidal waters in Quebec differed in character from those in British Columbia there was in each Province a public right of fishing. If there was a public right then the judgment in *Attorney-General for British Columbia* v. *Attorney-General for Canada* (2) is conclusive whatever power of leasing may have existed. The right to lease was merely regulative. In England the public right exists although the authorities under the power of regulation have power to, and do, prohibit fishing in certain areas. The power of leasing in 29 Vict. c. 11, s. 3, cannot be read as excluding the public right having regard to the express language in which that right is declared by s. 6. The public right is not qualified by s. 3, though its exercise may be limited by such leases as were validly granted under the section. With regard to the old French law a Réglement of 1717 (3), which was registered in Quebec, applied the Ordonnance de la Marine

(1) (1888) 14 App. Cas. 46. (2) [1914] A. C. 153, 175.
(3) Edits, Ordonnances, royaux, etc. (Quebec, 1854), p. 358.

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

to the French colonies. Valin shows that the boundary of sea-fishing, to which alone the Ordonnance applied, extended as far as the tidal flow. With regard to "engines fixed to the soil," the matter falls within s. 91, head 12.

Nov. 30. The judgment of their Lordships was delivered by

VISCOUNT HALDANE. The controversy in this case arises over the answers to certain questions relating to the right of fishing in the tidal waters of the Province of Quebec. These questions were submitted to the Court of King's Bench of the Province by the Lieutenant-Governor in Council, who so submitted them under authority conferred on him by a statute of Quebec.

The questions were these: 1. Has the Government of the Province of Quebec, or a member of the Executive Council of the Province, power to grant the exclusive right of fishing, either by means of engines fixed to the soil, or in any other manner, in the tidal waters of the rivers, streams, gulfs, bays, straits or arms of the sea of the Province, and of the high seas washing its coasts, to a distance of three marine miles from the shore: (*a*) between high-water mark and low-water mark; (*b*) beyond low-water mark, and if in the affirmative, to what extent?

2. Can the Legislature of the Province authorize the Government of the Province, or a member of the Executive Council of the Province or any other person, to grant the exclusive rights of fishing set forth in the preceding question.

3. If there existed heretofore, or if there still exist, restrictions upon the granting of exclusive rights of fishing in the tidal waters as aforesaid, and if such restrictions have been or are abolished, are the fisheries in such waters, after such abolition, the property of the Province, and has the Legislature or the Government of the Province, or a Minister of the Government, or any other person the powers mentioned in the preceding question with regard to these fisheries?

The learned judges of the Court of King's Bench of Quebec, by a majority consisting of the Chief Justice (Sir Horace

Archambeault), Trenholme, Lavergne and Carroll JJ. answered all these questions in the affirmative. The Chief Justice, however, so answered the first question subject to a reservation as regards waters beyond low-water mark out to the three-mile limit, regarding which he was of opinion, following an expression of view by their Lordships in a previous case, that no deliverance on a subject which was one of international law, ought under the circumstances to be made. He inserted a similar qualification into his answer to the third question. Cross J., who also heard the case, dissented as to the general principle laid down by his colleagues, expressing an opinion in the negative on the two first questions, and treating the third question as consequently not arising.

The questions thus raised relate to the Province of Quebec, where the common law is based on that of France, and it is the circumstance that the common law of the Province is different from that which obtains in the rest of Canada that gives rise to a distinction which has to be kept in mind. If the common law of Great Britain had obtained, the points that have arisen would have been covered in some measure by their Lordships' decision in the appeal from British Columbia: *Attorney-General for British Columbia* v. *Attorney-General for Canada* (1), which applied principles previously laid down by the Board in *Attorney-General for Canada* v. *Attorneys-General for Provinces.* (2) It is accordingly desirable before proceeding further to refer to the principles which were laid down in the appeals in these two cases.

The decision of 1898 was concerned with a number of questions between the Dominion and the Provinces relating to rights of property and to legislative jurisdiction. It was pointed out that the proprietary right in the solum of Canada was vested in the Crown, whether the legislative and executive control is with the Dominion or with the Province, and that there is no presumption because legislative jurisdiction has been conferred on the Dominion that therefore a proprietary title has been conferred on it. What the Board on that

(1) [1914] A. C. 153. (2) [1898] A. C. 700.

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

occasion had to determine was, among other things, whether the beds of rivers and other waters situate within the territorial limits of a Province and not granted before confederation, belonged to the Crown in right of the Dominion or of the Province. The answer was that, generally speaking, the proprietary title to these beds, excepting where expressly transferred, remained provincial. It followed that the fishing rights, so far as they depended on property, were likewise provincial. But to the Dominion had been given by s. 91 of the British North America Act, 1867, exclusive legislative jurisdiction over sea coast and inland fisheries. This power to legislate was so sweeping in its terms that it could extend to what practically might be a modification of the character of the proprietary title of a Province, and it was not possible to lay down in abstract terms a priori a limit to this power of legislation. All that Lord Herschell could say in delivering their Lordships' opinion was that if the Dominion were to purport to confer on others proprietary rights which it did not itself possess, that would be beyond its power. In other words, the capacity conferred by s. 91 extended to regulation only, however far regulation might proceed. It included the capacity to impose taxes for licences to fish. But the Dominion had no power to pass legislation purporting directly to grant a lease of an exclusive right to fish in property that did not belong to it, however much it might in other forms impose conditions on the exercise of the right to make such a grant. It was added that the enactment of fishery regulations and restrictions was within the exclusive competence of the Dominion Parliament, and was therefore not within the legislative power of any Province, although that Province might well have power, under the capacity that belonged to it under s. 92, to deal with property and civil rights within the Province, to pass statutes relating to modes of conveyance, or prescribing the terms and conditions upon which the fisheries that were the property of the Province might be granted, leased, or otherwise disposed of, or relating to succession to a provincial fishing right; for

such legislation would be concerned only with the proprietary title.

In the appeal decided in 1914: *Attorney-General for British Columbia* v. *Attorney-General for Canada* (1), the principles laid down in the judgment of 1898 were further developed in their application. It was held that it was not competent for the Legislature of British Columbia to authorize the Government of the Province to grant exclusive rights of fishing in tidal rivers or in the sea, including arms of the sea and estuaries of rivers. It was laid down that in the sea, wherever the common law of England applies, the right of fishing is a public right, not dependent on a proprietary title, and that consequently the regulation of the right must rest exclusively with the Dominion Parliament. In the case of an inland lake or river, or other non-tidal water, where the solum is vested in a private owner or the Crown, the public in British Columbia have no such right. The fisheries are mere profits of the soil over which the water flows, and the title to fish follows the title to the solum, unless it has been severed and turned into an incorporeal hereditament of the nature of a profit a prendre in alieno solo. With such inland fisheries it is of course only by way of regulation that the Dominion Parliament can interfere. Their Lordships were chiefly concerned in the decision under discussion with the right of fishing in tidal waters and in the sea. So far as these waters were concerned, the right of fishing in them was by English law a public and not a proprietary right, and was accordingly held to be subject to regulation by the Dominion Parliament only. So far as concerned waters which were navigable but non-tidal no question arose; for, as English law governed, the fishing in navigable non-tidal waters was the subject of property, and there was no right in the public generally to fish in them. As to the sea between low-water mark and the three-mile limit, although no doubt was raised as to the right of the public to fish there, it was pointed ou that the question of the title to the subjacent soil within this zone stood in a very different position. The topic was not

(1) [1914] A. C. 153.

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

one that belonged to municipal law alone, for rights of foreign nations might be in question, and accordingly their Lordships did not deem it desirable that they should deal with it judicially, sitting as they did for the purpose of deciding the question of municipal law only.

Whatever the origin and character of the title of the public to fish in tidal waters, that title had, as their Lordships observed, been made unalterable, except by a Legislature possessing competent authority, since Magna Charta. And as Magna Charta had come to form part of the common law of England, it was part of the law of British Columbia. In speaking of the public right of fishing in tidal waters, their Lordships were careful to point out that they did not refer to fishing by way of kiddles, weirs, or other engines fixed to the soil. For such methods of fishing involved a use of the solum which, according to English law, cannot be vested in the public, but must belong to the Crown or to a private owner. They added that the question whether non-tidal waters were navigable or not did not bear on the question they had to decide; for the fishing in non-tidal navigable waters was the subject of property, and, according to English law, must have an owner and cannot be vested in the public generally. They held that, because the right of fishing in the sea is a right of the public generally which does not depend on any proprietary title, the Dominion must have the exclusive right of legislation with regard to it as such, and that accordingly the Province of British Columbia could not confer any exclusive or preferential right of fishing on individuals or classes of individuals.

The questions which their Lordships were called on to decide in 1914 were in certain important respects different from those now before them. In the first place, the questions then raised related to rights of fishing in British Columbia, where, as has been remarked, the common law applicable was that of England, whereas the common law applicable in Quebec is, generally speaking, the old French law, as it was introduced into the territory of the Province when it was subject to the rule of the King of France. The provisions of

Magna Charta, now the foundation of the public right wherever the common law of England prevails, could in that case have no application to Quebec. In the second place, under that old French law, it may be that the distinction was not between tidal and non-tidal waters, but between those waters that were navigable and those that were not.

But the French law applicable to the Province of Quebec, so far as concerns the right of the public to fish in the waters of the Province, has been modified by certain statutes competently passed to which reference will presently be made. Into the precise character of the old French law it will be found that these statutes render it unnecessary to enter for the purposes of the present appeal. Under the French régime the custom of Paris was in force in the Province, and the Government of French Canada was modelled on that of a province of France. If it were necessary to pursue the character of the French law from time to time applicable, it would have to be considered whether any part of the Ordinance, sometimes spoken of as the Code de la Marine of 1681, which declared all the subjects of the King of France to have the right of fishing in the sea and on its banks, was ever so registered as to become law in French Canada, a point which conceivably may still require investigation in view of materials which were brought to their Lordships' notice in the course of the argument. It might also be necessary to determine whether, on the cession of Canada to England in 1763, the French law as to the Royal prerogative was abrogated and the law of England substituted for it. Into this historical question, which is one over which there has been much controversy, it is, however, unnecessary to enter. For assuming that the right of fishing in navigable waters belonged, under French law, to the domain of the Crown, and that the public enjoyed the right of fishing in such waters only subject to the prerogative of the King of France to grant at his pleasure exclusive rights of fishing to individuals, it is plain that this state of the law was altered by local statutes passed after the cession of 1763.

In order to find the powers under which these statutes

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

were enacted, reference must be made to the relevant Acts of the Imperial Parliament. The first of these was the Quebec Act of 1774. This Act defined the boundaries of the large Province of Canada which had been called Quebec in the Royal Proclamation that followed on the cession effected by the Treaty of Paris. It then went on to declare that notwithstanding previous proclamations, commissions, ordinances, etc., in all matters of controversy relative to property and civil rights, resort was to be had to the existing laws of Canada as the rule for their decision, unless varied by ordinances passed by the Governor with the advice and consent of a Legislative Council to be set up by the Crown. The criminal law was to be that of England. The effect of the Act was thus to retain or to reintroduce the old French law wherever applicable as to property and civil rights.

In 1791, under another Act of that year, the Province of Quebec was divided into the separate Provinces of Upper and Lower Canada, and large powers of legislation were granted. The existing laws were to remain in force until altered, but power was given to the new Government to make laws for the peace, welfare and good government of their Provinces.

In 1840, by a subsequent Act, the two Provinces were united into the single Province of Canada, which remained as such until confederation in 1867. This united Province possessed representative government from the beginning, and a little later on its government was made responsible also.

Acting under the powers conferred on it, the Province of Quebec from time to time had passed laws regulative of fisheries. In 1788 a statute was enacted which declared that all the King's subjects should have the right to fish and to use the shores for that purpose over a large part of the river St. Lawrence and another river which emptied itself into the Bay of Chaleurs. The right extended to rivers, creeks, harbours and roads. This statute, in conferring the right to fish on the King's subjects generally, in the language it adopted, substantially followed the model afforded by the Newfoundland Fisheries Act of 1699, in which the policy of

encouraging the people of Great Britain to go to Newfoundland, catch fish, and dry them on the shores and bring them back, was adopted. This policy explains the stress laid in the statute on fishing in the sea and using the banks for drying, etc. It extends, however, to the right to take bait and fish in rivers, lakes, creeks, harbours and roads generally, and rights similar for the purposes of this appeal were conferred by the series of fishery statutes passed in Canada in relation to Canadian waters.

In 1807 a further statute was passed by the Government of the Province of Lower Canada under which the right to fish and land was further extended, with the saving of rivers, creeks, harbours, roads, and land which had been made private property by title derived from the King of England, or by grant prior to 1760, or by location certificate. In 1824 a similar Act was passed extending the right of the public to fish to the Inferior District of Gaspé and two named counties. Further Acts regulating the rights of fishing in the District of Gaspé were passed in 1829 and 1836, by the Legislature of Lower Canada. In 1841, after the union of Upper and Lower Canada, the right of all the King's subjects to fish in the waters of Gaspé was reaffirmed, and in 1853 the Legislature of the Province of Canada further declared the right of the King's subjects to fish to extend to the Gulf of the St. Lawrence. In 1857 an Act of the Province anew declared the right of the King's subjects to fish in all the waters and rivers of the Province, with the exception of rivers lying within the territory known as the King's Posts, as to which it was provided that the Governor in Council might grant permission to fish in these rivers. In 1858, by another statute of the Province of Canada, the general right of the King's subjects was reaffirmed; but it was provided that the Governor-General might grant special fishing leases and licences for lands belonging to the Crown, for any term not exceeding nine years, and might make such regulations as should be found necessary or expedient for the better management and regulation of the fisheries of the Province.

In 1865 the Provincial Government of the united Provinces

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

passed an Act for the amendment of the law and for the better regulation of fishing and protection of fisheries. It applied to the whole of Upper and Lower Canada without distinction between districts. By this statute the Commissioner of Crown Lands might, under s. 3, where the exclusive right of fishing did not already exist by law in favour of private persons, issue fishing leases and licences for fisheries and fishing wheresoever situated or carried on, and grant licences of occupation for public lands in connection with fisheries; but leases or licences for any term exceeding nine years were to be issued only under the authority of an order of the Governor-General in Council. By s. 4 the Governor in Council might from time to time make regulations for the better management and regulation of fisheries, to prevent the obstruction and pollution of streams, to regulate and prevent fishing, and to prohibit fishing except under leases and licences. By s. 6, which is headed "Deep Sea Fisheries," it was in the first place declared that every subject of the Sovereign might use vacant public property for the purpose of landing, salting, curing and drying fish, etc., and that: "All subjects of Her Majesty may take bait or fish in any of the harbours or roadsteads, creeks or rivers; subject always, and in every case, to the provisions of this Act as affects the leasing or licensing of fisheries and fishing stations, but no property leased or licensed shall be deemed vacant." Sect. 17 prohibits fishing in areas described in leases or licences now existing or hereafter to be granted. It, however, adds that the occupation of any fishing station or waters so leased or licensed for the express purpose of net fishing is not to interfere with the taking of bait used for cod fishing, nor prevent angling for other purposes than those of trade or commerce.

In 1867 the British North America Act was passed, and in 1868 the Dominion Parliament repealed the Act of 1865 by s. 20 of its Fisheries Act of 1868. The Act of 1865 was thus in force only for three years. Sect. 91 of the British North America Act, 1867, had conferred on the Dominion Parliament exclusive authority to legislate in regard to sea coast

and inland fisheries, and it was under this authority that the repeal was effected. By the Fisheries Act of 1868 that Parliament sought to exercise its powers by enacting a number of provisions in many respects resembling those of the Act of 1865, and by further regulating the exercise of both public and private rights of fishing throughout the Dominion. The substance of this Act was incorporated into the subsequent Consolidated Statutes of Canada on the subject of fisheries. As to one of the sections, s. 4 of the then Revised Statutes of Canada, c. 95, so far as it purported to empower the grant of fishery leases conferring an exclusive right to fish in property belonging not to the Dominion but to a Province, it was held by this Board, in the case before them in 1898, that the Dominion had no power to pass it. Their Lordships think that this is now settled law.

But the decision of this point does not conclude the question before them, which is not whether the Dominion has power to grant exclusive rights of fishing in waters the property of a Province, but whether the provincial Government has power to grant such an exclusive right of fishing in tidal waters. When the Act of 1865 was passed, the Government of the united Provinces of Upper and Lower Canada could unquestionably confer on itself the capacity to do this. For it had full power to make laws for the peace, order, and good government of the Provinces without any such restrictions as affected the right of a Province under the British North America Act, 1867, and it could consequently abrogate the fishing rights not only of private persons but of the public. After confederation, neither the Dominion nor any Province possessed this power in its integrity. The Dominion Parliament, having exclusive jurisdiction over sea coast and inland fisheries, could regulate the exercise of all fishing rights, private and public alike. As the public right was not proprietary, the Dominion Parliament has in effect exclusive jurisdiction to deal with it. But as to private rights, the provincial Legislature has exclusive jurisdiction so long as these present no other aspects than that of property and civil rights in the Province, or of matter

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

of a local or private nature within it, in the meaning of the words of s. 92.

The result of this is that a Province cannot grant exclusive rights to fish in waters where the public has the right to fish. Now this right in the public was created by the series of statutes enacted in the old Province of Upper and Lower Canada prior to confederation, and as it continued to exist at confederation, only the Dominion could deal with it. As this Board said in the British Columbia case in 1914, the object and effect of the provisions of s. 91 were to place the management and protection of the cognate public rights of navigation and fishing in the sea and tidal waters exclusively in the Dominion Parliament and to leave to the Province no right of property or control in them. These rights, as was observed, are rights of the public in general, and in no way special to the inhabitants of the Province. Even under the guise of their taxing powers the Government of the Province could not confer any exclusive or preferential rights of fishing on individuals or classes of individuals, because such exclusion or preference would import regulation and control of the general right of the public to fish.

It is true that the public right of fishing in tidal waters does not extend to a right to fix to the solum kiddles, weirs or other engines of the kind. That is because the solum is not vested in the public, but may be so in either the Crown or private owners. It is also true that the power of the Dominion does not extend to enabling it to create what are really proprietary rights where it possesses none itself. But it is obvious that the control of the Dominion must be extensive. It is not practicable to define abstractly its limits in terms going beyond those their Lordships have just employed. The solum and the consequent proprietary title to the fishery may be vested in the Crown in right of the Province or in a private individual, and in so far as this is so it cannot be transferred by regulation. But regulation may proceed very far in limiting the exercise of proprietary rights without ceasing to be regulative.

It thus appears that the question which arises in this appeal

in reality bears a considerable analogy to that which arose in the British Columbia case. It is true that here their Lordships have nothing to do with the public title arising out of the English common law and strengthened by Magna Charta. But on the other hand, the main consideration, although not concerned with the common law of England, is not the old French law. It is the state of the public title established by the series of statutes passed by a former Canadian Legislature which had power to abrogate all such law. That series culminated in the Act of 1865, and s. 6 of that Act, which declares that the public have the right, subject to the power of the Government to grant exclusive leases and licences, to fish in the harbours, roadsteads, creeks or rivers of the old Province of Canada, is the foundation of the public title. This section occurs with the heading "Deep Sea Fisheries," a heading which, in their Lordships' opinion, affects its scope. The language of the section obviously owes its origin to that used in the Newfoundland Fisheries Act, 1699, which, as has been said, was passed for the purpose of encouraging the King's subjects at home to sail to Newfoundland in order to fish. The distinction between coast and inland fisheries could hardly at that time have been an important one, and no distinction was then drawn. There is, however, one significant difference between the enumeration in the Act of 1699 of the waters in which the public may fish and that contained in s. 6 of the Act of 1865. In the former the word "lakes" occurs; in the latter it does not. The introduction into the language of the statute of the heading to s. 6, "Deep Sea Fisheries," when taken in conjunction with the omission of lakes, which are referred to elsewhere in the Act, indicates, in the view their Lordships take of this section, that it was intended to apply only to such fisheries as were either "deep sea," or so accessible from the sea as to make them natural adjuncts to these fisheries. The fisheries to be regarded as so adjoining would not, accordingly, include either the fishing in inland lakes, which are not mentioned, or the right to fish in non-navigable waters. All tidal waters which were navigable would thus

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

be included. Stated generally the test of inclusion appears to be whether the waters in question are such that those who resort to the sea coast to fish there would naturally have access to these waters and would in ordinary course conduct their fishing operations in such a fashion as to extend into them.

As to s. 3 of the Act of 1865, which enables the Commissioner of Crown Lands, where the exclusive right of fishing does not exist by law in favour of private persons, to issue fishing leases and licences for fisheries and fishing wherever carried on, this was obviously within the competence of the Legislature which was then unrestricted in the scope of its power to alter the provincial law. No distinction was, or needed to be, contemplated between power of regulation and power over proprietary title. Bearing this in mind, their Lordships think that s. 3 was in its character as much a regulative provision as it was one directed to property. These two aspects of its subject matter were really then inseparable. In so far as its powers were powers of regulation, they have passed to the Dominion Parliament. No question is at present raised as to existing rights created under any of its provisions. Although the power of the Dominion to legislate about the regulation of inland fisheries extends to all fisheries, even where the public has no right, it is obvious that in substance its powers may be more restricted in their operation wherever the only title to fish is a private one arising simply out of the property in the subjacent soil.

In the Court of King's Bench of Quebec, the first of the questions raised in this appeal was answered by the majority of the learned judges to the effect that the Government of the Province did possess power to grant exclusive rights of fishing in tidal waters. The Chief Justice thought that the effect of the Act of 1865 was that the public right to fish had been abrogated. This seems to import that s. 3 had brought about a transfer of the entire title to fish to the Crown in right of the Province. Their Lordships are unable to concur in this view. They think that s. 3 must be read along with

s. 6, which maintains the public right. No doubt that is maintained subject to the powers given in s. 3, and those powers might have been so exercised as to destroy the public right in a certain place. But if so exercised they would be fulfilling a double function; the disposal of property and the exercise of the power of regulation. The former of these functions has now fallen to the Province, but the latter to the Dominion; and accordingly the power which existed under s. 3 of the Act of 1865 no longer exists in its entirety.

Exclusive rights actually granted while the Act of 1865 was in force are another matter. It has not been brought to the notice of their Lordships that any such have been granted. If there are their position will have to be separately considered.

The Chief Justice, following their Lordships' view, expressed in the British Columbia case, declined to answer so much of any of the questions raised as related to the three-mile limit. As to this their Lordships agree with him. It is highly inexpedient, in a controversy of a purely municipal character such as the present, to express an opinion on what is really a question of public international law. If their Lordships thought it proper to entertain such a question they would have directed the Home Government to be notified, inasmuch as the point is one which affects the Empire as a whole.

In the result the answer to the questions submitted must be as follows: (1.) To the first question, neither the Government of Quebec, nor any member of the Executive Council, has power to grant the exclusive right of fishing in the tidal waters so far as navigable of the rivers, streams, gulfs, bays, straits or arms of the sea of the Province and of the high seas washing its coasts. In so far as the soil is vested in the Crown in right of the Province, the Government of the Province has exclusive power to grant the right to affix engines to the solum, so far as such engines and the affixing of them do not interfere with the right of the public to fish, or prevent the regulation of the right of fishing by private persons

J. C.
1920
ATTORNEY-GENERAL FOR CANADA v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC.

without the aid of such engines. The tidal waters may not extend so far as the limits of the navigable waters, but no distinction between the two descriptions is enacted in the statute of 1865, which is the governing authority. There is everywhere a power of regulation in the Dominion Parliament, but this must be exercised so as not to deprive the Crown in right of the Province or private persons of proprietary rights where they possess them. This answer applies to waters between low and high mark. As to waters beyond low mark no answer can properly be given.

(2.) To the second question, as to the power of the Legislature of the Province, the answer is in the negative.

(3.) To the third question, the answer is that restrictions in the interest of the public on the granting of exclusive rights of fishing in tidal waters still exist, and that therefore the question does not arise.

Their Lordships will humbly advise His Majesty accordingly. There will, following the general practice, be no costs of this appeal.

Solicitors for appellant : *Charles Russell & Co.*
Solicitors for respondent : *Blake & Redden.*

# Onglet 78

**IN THE MATTER OF a Reference by the Governor in Council concerning reform of the Senate, as set out in Order in Council P.C. 2013-70, dated February 1, 2013**

**INDEXED AS: REFERENCE RE SENATE REFORM**

**2014 SCC 32**

File No.: 35203.

2013: November 12, 13, 14; 2014: April 25.

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

REFERENCE BY GOVERNOR IN COUNCIL

*Constitutional law — Canadian institutions — Senate — Constitutional amendment — Whether Parliament can unilaterally set fixed terms for Senators — Whether Parliament can unilaterally implement framework for consultative elections for appointments to Senate — Whether Parliament can unilaterally repeal ss. 23(3) and 23(4) of Constitution Act, 1867 requiring that Senators must own land worth $4,000 in province for which they are appointed and have net worth of at least $4,000 — Whether constitutional amendment abolishing Senate may be accomplished by general amending procedure or whether unanimous consent procedure applies — Constitution Act, 1982, ss. 38(1), (2), 41(e), 42(1)(b), (c), 43, 44.*

Pursuant to s. 53 of the *Supreme Court Act*, the Governor in Council referred the following questions to this Court:

**1.** In relation to each of the following proposed limits to the tenure of Senators, is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to make amendments to section 29 of the *Constitution Act, 1867* providing for

(*a*) a fixed term of nine years for Senators, as set out in clause 5 of Bill C-7, the *Senate Reform Act*;

(*b*) a fixed term of ten years or more for Senators;

(*c*) a fixed term of eight years or less for Senators;

**DANS L'AFFAIRE D'UN renvoi par le gouverneur en conseil au sujet de la réforme du Sénat, institué aux termes du décret C.P. 2013-70 en date du 1er février 2013**

**RÉPERTORIÉ : RENVOI RELATIF À LA RÉFORME DU SÉNAT**

**2014 CSC 32**

N° du greffe : 35203.

2013 : 12, 13, 14 novembre; 2014 : 25 avril.

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

RENVOI PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

*Droit constitutionnel — Institutions canadiennes — Sénat — Modification constitutionnelle — Le Parlement peut-il unilatéralement prévoir des mandats d'une durée fixe pour les sénateurs? — Le Parlement peut-il unilatéralement instaurer un régime d'élections consultatives en vue de nommer les sénateurs? — Le Parlement peut-il abroger unilatéralement les art. 23(3) et (4) de la Loi constitutionnelle de 1867, selon lesquels les sénateurs doivent posséder des terres d'une valeur de 4 000 $ dans la province pour laquelle ils sont nommés ainsi qu'un avoir net d'au moins 4 000 $? — Peut-on avoir recours à la procédure normale de modification ou faut-il recourir à la procédure de consentement unanime pour apporter une modification constitutionnelle abolissant le Sénat? — Loi constitutionnelle de 1982, art. 38(1), (2), 41e), 42(1)b), c), 43, 44.*

Le gouverneur en conseil a soumis les questions suivantes à la Cour en vertu de l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême* :

**1.** Pour chacune des limites ci-après proposées pour la durée du mandat des sénateurs, le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour apporter les modifications à l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de prévoir :

*a*) un mandat d'une durée fixe de neuf ans, tel que le propose l'article 5 du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*;

*b*) un mandat d'une durée fixe de dix ans ou plus;

*c*) un mandat d'une durée fixe de huit ans ou moins;

(*d*) a fixed term of the life of two or three Parliaments for Senators;

(*e*) a renewable term for Senators, as set out in clause 2 of Bill S-4, *Constitution Act, 2006 (Senate tenure)*;

(*f*) limits to the terms for Senators appointed after October 14, 2008 as set out in subclause 4(1) of Bill C-7, the *Senate Reform Act*; and

(*g*) retrospective limits to the terms for Senators appointed before October 14, 2008?

**2.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, or section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to enact legislation that provides a means of consulting the population of each province and territory as to its preferences for potential nominees for appointment to the Senate pursuant to a national process as was set out in Bill C-20, the *Senate Appointment Consultations Act*?

**3.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, or section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to establish a framework setting out a basis for provincial and territorial legislatures to enact legislation to consult their population as to their preferences for potential nominees for appointment to the Senate as set out in the schedule to Bill C-7, the *Senate Reform Act*?

**4.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to repeal subsections 23(3) and (4) of the *Constitution Act, 1867* regarding property qualifications for Senators?

**5.** Can an amendment to the Constitution of Canada to abolish the Senate be accomplished by the general amending procedure set out in section 38 of the *Constitution Act, 1982*, by one of the following methods:

(*a*) by inserting a separate provision stating that the Senate is to be abolished as of a certain date, as an amendment to the *Constitution Act, 1867* or as a separate provision that is outside of the *Constitution Acts, 1867 to 1982* but that is still part of the Constitution of Canada;

*d*) un mandat d'une durée fixe de deux ou trois législatures;

*e*) le renouvellement du mandat des sénateurs, tel que le propose l'article 2 du projet de loi S-4, *Loi constitutionnelle de 2006 (durée du mandat des sénateurs)*;

*f*) une limite à la durée du mandat des sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, tel que le propose le paragraphe 4(1) du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*;

*g*) une limite rétrospective à la durée du mandat des sénateurs nommés avant le 14 octobre 2008?

**2.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour édicter des lois qui permettraient de consulter, dans le cadre d'un processus national, la population de chaque province et territoire afin de faire connaître ses préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux, conformément au projet de loi C-20, *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*?

**3.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour prévoir un cadre qui viserait l'édiction de lois par les législatures provinciales et territoriales — conformes à l'annexe du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat* —, pour consulter leurs populations afin de faire connaître leurs préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux?

**4.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour abroger les paragraphes 23(3) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant la qualification des sénateurs en matière de propriété?

**5.** Pourrait-on, par l'un des moyens ci-après, avoir recours à la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour abolir le Sénat :

*a*) ajouter une disposition distincte prévoyant que le Sénat serait aboli à une date précise, à titre de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou de disposition distincte des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* s'inscrivant néanmoins dans la Constitution du Canada;

(*b*) by amending or repealing some or all of the references to the Senate in the Constitution of Canada; or

(*c*) by abolishing the powers of the Senate and eliminating the representation of provinces pursuant to paragraphs 42(1)(*b*) and (*c*) of the *Constitution Act, 1982*?

**6.** If the general amending procedure set out in section 38 of the *Constitution Act, 1982* is not sufficient to abolish the Senate, does the unanimous consent procedure set out in section 41 of the *Constitution Act, 1982* apply?

*Held*: Questions 1, 2, 3 and 5 are answered in the negative. Question 4 is answered in the affirmative with respect to s. 23(4). A full repeal of s. 23(3) requires a resolution of the legislative assembly of Quebec, pursuant to s. 43 of the *Constitution Act, 1982*. Question 6 is answered in the affirmative. The implementation of consultative elections and senatorial term limits requires consent of the Senate, the House of Commons, and the legislative assemblies of at least seven provinces representing, in the aggregate, half of the population of all the provinces (s. 38 and s. 42(1)(*b*)). The abolition of the Senate requires the unanimous consent of the Senate, the House of Commons, and the legislative assemblies of all Canadian provinces (s. 41(*e*)).

The Senate is one of Canada's foundational political institutions. It lies at the heart of the agreements that gave birth to the Canadian federation. Despite ongoing criticism and failed attempts at reform, the Senate has remained largely unchanged since its creation. The statute that created the Senate — the *Constitution Act, 1867* — forms part of the Constitution of Canada and can only be amended in accordance with the Constitution's procedures for amendment (s. 52(2) and (3), *Constitution Act, 1982*). The concept of an "amendment to the Constitution of Canada", within the meaning of Part V of the *Constitution Act, 1982*, is informed by the nature of the Constitution, its underlying principles and its rules of interpretation. The Constitution should not be viewed as a mere collection of discrete textual provisions. It has an architecture, a basic structure. By extension, amendments to the Constitution are not confined to textual changes. They include changes to the Constitution's architecture, that modify the meaning of the constitutional text.

*b*) modifier ou abroger en tout ou en partie les renvois au Sénat dans la Constitution du Canada;

*c*) abroger les pouvoirs du Sénat et éliminer la représentation des provinces en vertu des alinéas 42(1)*b*) et *c*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

**6.** Si la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne permet pas d'abolir le Sénat, faudrait-il recourir à la procédure de consentement unanime prévue à l'article 41 de cette loi?

*Arrêt* : Les questions 1, 2, 3 et 5 reçoivent une réponse négative. La question 4 reçoit une réponse affirmative à l'égard du par. 23(4). L'abrogation complète du par. 23(3) requiert une résolution de l'assemblée législative du Québec, en application de l'art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La question 6 reçoit une réponse affirmative. La mise en place d'élections consultatives et de mandats sénatoriaux d'une durée limitée requiert le consentement du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative d'au moins sept provinces dont la population confondue représente au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces (art. 38 et al. 42(1)*b*)). L'abolition du Sénat requiert le consentement unanime du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province canadienne (al. 41*e*)).

Le Sénat est une des institutions politiques fondamentales du Canada. Il se situe au cœur des ententes ayant donné naissance à la fédération canadienne. Malgré des critiques persistantes et l'échec des tentatives visant à le réformer, le Sénat n'a pas beaucoup changé depuis sa création. La loi qui a créé le Sénat — la *Loi constitutionnelle de 1867* — fait partie intégrante de la Constitution du Canada. Elle ne peut être modifiée qu'en conformité avec les procédures de modification prévues par la Constitution (*Loi constitutionnelle de 1982*, par. 52(2) et (3)). Le concept de « modification de la Constitution du Canada », au sens de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, doit être compris au regard de la nature de la Constitution, des principes qui la sous-tendent et des règles applicables à son interprétation. La Constitution ne doit pas être considérée comme un simple ensemble de dispositions écrites isolées. Elle a une architecture, une structure fondamentale. Par extension, les modifications constitutionnelles ne se limitent pas aux modifications apportées au texte de la Constitution. Elles comprennent aussi les modifications à son architecture, qui altèrent le sens de son texte.

Part V reflects the political consensus that the provinces must have a say in constitutional changes that engage their interests. It contains four categories of amending procedures. The first is the general amending procedure — the "7/50" procedure — (s. 38, complemented by s. 42), which requires a substantial degree of consensus between Parliament and the provincial legislatures. The second is the unanimous consent procedure (s. 41), which applies to certain changes deemed fundamental by the framers of the *Constitution Act, 1982*. The third is the special arrangements procedure (s. 43), which applies to amendments in relation to provisions of the Constitution that apply to some, but not all, of the provinces. The fourth is made up of the unilateral federal and provincial procedures, which allow unilateral amendment of aspects of government institutions that engage purely federal or provincial interests (ss. 44 and 45).

*Question 1: Senatorial Tenure*

A change in the duration of senatorial terms would amend the Constitution of Canada, by requiring a modification to the text of s. 29 of the *Constitution Act, 1867*. The language of s. 42 of the *Constitution Act, 1982* does not encompass changes to the duration of senatorial terms. However, it does not follow that all changes to the Senate that fall outside of s. 42 come within the scope of s. 44. The unilateral federal amendment procedure is limited. It is not a broad procedure that encompasses all constitutional changes to the Senate which are not expressly included within another procedure in Part V. The history, language, and structure of Part V indicate that s. 38, rather than s. 44, is the general procedure for constitutional amendment. Changes that engage the interests of the provinces in the Senate as an institution forming an integral part of the federal system can only be achieved under the general amending procedure. Section 44, as an exception to the general procedure, encompasses measures that maintain or change the Senate without altering its fundamental nature and role.

The imposition of fixed terms for Senators engages the interests of the provinces by changing the fundamental nature or role of the Senate. Senators are appointed roughly for the duration of their active professional lives. This security of tenure is intended to allow Senators to function with independence in conducting legislative

La partie V reflète le consensus politique selon lequel les provinces doivent avoir un droit de participation aux modifications constitutionnelles mettant en cause leurs intérêts. Elle prévoit quatre catégories de procédures de modification. La première, la procédure normale de modification — celle du « 7/50 » — (art. 38, complété par l'art. 42), exige un degré appréciable de consensus entre le Parlement et les législatures provinciales. La deuxième, la procédure de consentement unanime (art. 41), s'applique à certaines modifications jugées fondamentales par les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La troisième, la procédure relative aux arrangements spéciaux (art. 43), vise les modifications apportées à des dispositions de la Constitution qui s'appliquent à certaines provinces uniquement. La quatrième, la procédure de modification unilatérale fédérale et provinciale, concerne certains aspects d'institutions gouvernementales mettant en cause des intérêts purement fédéraux ou provinciaux (art. 44 et 45).

*Question 1 : Durée du mandat des sénateurs*

Un changement de la durée du mandat des sénateurs modifierait la Constitution du Canada, puisqu'il exigerait la modification du texte de l'art. 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le texte de l'art. 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne mentionne pas les changements à la durée du mandat des sénateurs. Cela ne veut pas dire pour autant que l'art. 44 s'applique à tous les changements relatifs au Sénat qui ne sont pas visés par l'art. 42. La procédure de modification unilatérale par le Parlement a une portée restreinte. Il ne s'agit pas d'une procédure dont le champ d'application est vaste et qui vise les changements constitutionnels à tous les aspects du Sénat que ne vise pas expressément une autre procédure de modification décrite à la partie V. L'historique, les termes et la structure de la partie V indiquent que la procédure normale de modification de la Constitution est prévue à l'art. 38 plutôt qu'à l'art. 44. Les changements qui mettent en cause les intérêts des provinces relatifs au Sénat en tant qu'institution faisant partie intégrante du système fédéral ne peuvent être apportés qu'en application de la procédure normale de modification. L'article 44, qui constitue une exception à la procédure normale, envisage des mesures prises en vue du maintien et du changement du Sénat, sans pour autant modifier ses nature et rôle fondamentaux.

L'imposition aux sénateurs d'un mandat d'une durée fixe met en cause les intérêts des provinces en transformant les nature et rôle fondamentaux du Sénat. Les sénateurs sont nommés à toutes fins utiles pour la durée de leur vie professionnelle active. Cette inamovibilité vise à permettre aux sénateurs de prendre leurs décisions en

review. The imposition of fixed senatorial terms is a significant change to senatorial tenure. Fixed terms provide a weaker security of tenure. They imply a finite time in office and necessarily offer a lesser degree of protection from the potential consequences of freely speaking one's mind on the legislative proposals of the House of Commons. The imposition of fixed terms, even lengthy ones, constitutes a change that engages the interests of the provinces as stakeholders in Canada's constitutional design and falls within the rule of general application for constitutional change — the 7/50 procedure in s. 38.

*Questions 2 and 3: Consultative Elections*

Introducing a process of consultative elections for the nomination of Senators would change our Constitution's architecture, by endowing Senators with a popular mandate which is inconsistent with the Senate's fundamental nature and role as a complementary legislative chamber of sober second thought. The view that the consultative election proposals would amend the Constitution of Canada is supported by the language of Part V of the *Constitution Act, 1982*. The words employed in Part V are guides to identifying the aspects of our system of government that form part of the protected content of the Constitution. Section 42(1)(*b*) provides that the general amending procedure (s. 38(1)) applies to constitutional amendments in relation to "the method of selecting Senators". This broad wording includes more than the formal appointment of Senators by the Governor General and covers the implementation of consultative elections. By employing this language, the framers of the *Constitution Act, 1982* extended the constitutional protection provided by the general amending procedure to the entire process by which Senators are "selected". Consequently, the implementation of consultative elections falls within the scope of s. 42(1)(*b*) and is subject to the general amending procedure, without the provincial right to "opt out". It cannot be achieved under the unilateral federal amending procedure. Section 44 is expressly made "subject to" s. 42 — the categories of amendment captured by s. 42 are removed from the scope of s. 44.

toute indépendance lorsqu'ils procèdent à l'examen des projets de loi. La nomination des sénateurs pour une période d'une durée fixe constituerait un changement important à leur mandat. Le mandat d'une durée fixe établit une inamovibilité plus fragile. Il suppose que les sénateurs restent en fonction pour une période limitée et offre nécessairement un degré moindre de protection à l'égard des conséquences que pourraient entraîner des opinions qu'ils expriment librement au sujet des projets législatifs de la Chambre des communes. L'imposition d'un mandat fixe, si long soit-il, constitue un changement qui met en jeu les intérêts des provinces en tant que parties prenantes dans l'ordre constitutionnel canadien et exige l'application de la procédure normale — celle du 7/50 énoncée à l'art. 38 — pour que se réalise cette modification constitutionnelle.

*Questions 2 et 3 : Élections consultatives*

L'introduction d'élections consultatives en vue de nommer les sénateurs métamorphoserait l'architecture de la Constitution canadienne en confiant à ces derniers un mandat de représentation de la population qui est incompatible avec les nature et rôle fondamentaux du Sénat à titre d'assemblée législative complémentaire chargée de porter un second regard attentif aux projets de loi. Le point de vue suivant lequel la mise en œuvre des propositions relatives à la tenue d'élections consultatives modifierait la Constitution canadienne trouve appui dans le texte de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les termes qui y sont utilisés servent de guides pour déterminer quels aspects de notre système de gouvernement font partie du contenu constitutionnel protégé. Suivant l'al. 42(1)*b*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la procédure normale de modification (le par. 38(1)) s'applique aux modifications constitutionnelles portant sur « le mode de sélection des sénateurs ». Cette expression au sens large ne vise pas uniquement la nomination officielle des sénateurs par le gouverneur général et couvre la mise en place d'élections consultatives. En utilisant ce libellé, les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont étendu la protection constitutionnelle prévue par la procédure normale de modification à tout le processus de « sélection » des sénateurs. En conséquence, la mise en place d'élections consultatives relève de l'al. 42(1)*b*) et est assujettie à la procédure normale de modification, sans que les provinces puissent « s'y soustraire ». Elle ne peut se faire conformément à la procédure de modification unilatérale fédérale. L'article 44 s'applique expressément « sous réserve » de l'art. 42 — c.-à-d. que les catégories de modification visées à l'art. 42 sont soustraites à l'application de l'art. 44.

*Question 4: Property Qualifications*

The requirement that Senators have a personal net worth of at least $4,000 (s. 23(4), *Constitution Act, 1867*) can be repealed by Parliament under the unilateral federal amending procedure. It is precisely the type of amendment that the framers of the *Constitution Act, 1982* intended to capture under s. 44. It updates the constitutional framework relating to the Senate without affecting the institution's fundamental nature and role. Similarly, the removal of the real property requirement that Senators own land worth at least $4,000 in the province for which they are appointed (s. 23(3), *Constitution Act, 1867*) would not alter the fundamental nature and role of the Senate. However, a full repeal of s. 23(3) would render inoperative the option in s. 23(6) for Quebec Senators to fulfill their real property qualification in their respective electoral divisions, effectively making it mandatory for them to reside in the electoral divisions for which they are appointed. It would constitute an amendment in relation to s. 23(6), which contains a special arrangement applicable to a single province, and consequently would fall within the scope of the special arrangement procedure. The consent of Quebec's National Assembly is required pursuant to s. 43 of the *Constitution Act, 1982*.

*Questions 5 and 6: Abolition of the Senate*

Abolition of the Senate is not merely a matter relating to its "powers" or its "members" under s. 42(1)(*b*) and (*c*) of the *Constitution Act, 1982*. This provision captures Senate *reform*, which implies the continued existence of the Senate. Outright abolition falls beyond its scope. To interpret s. 42 as embracing Senate abolition would depart from the ordinary meaning of its language and is not supported by the historical record. The mention of amendments in relation to the powers of the Senate and the number of Senators for each province presupposes the continuing existence of a Senate and makes no room for an indirect abolition of the Senate. Within the scope of s. 42, it is possible to make significant changes to the powers of the Senate and the number of Senators. But it is outside the scope of s. 42 to altogether strip the Senate of its powers and reduce the number of Senators to zero. The abolition of the upper chamber would entail a significant structural modification of Part V. Amendments to the Constitution of Canada are subject to review by the Senate. The Senate can veto amendments brought under s. 44 and can delay the adoption of amendments made

*Question 4 : Qualifications en matière de propriété*

Le Parlement peut abroger, en vertu de la procédure de modification unilatérale fédérale, l'obligation pour les sénateurs de posséder un avoir net personnel d'au moins 4 000 $ (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 23(4)). Cette mesure constitue précisément le type de modification que les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* entendaient inclure dans le champ d'application de l'art. 44. Elle met à jour le cadre constitutionnel régissant le Sénat sans toucher à ses nature et rôle fondamentaux. De même, la suppression de la condition relative à l'avoir foncier obligeant les sénateurs à posséder des terres valant au moins 4 000 $ dans la province pour laquelle ils sont nommés (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 23(3)) ne modifierait pas les nature et rôle fondamentaux du Sénat. Toutefois, l'abrogation complète du par. 23(3) rendrait inopérante la possibilité offerte aux sénateurs du Québec par le par. 23(6) de posséder leur qualification foncière dans leur collège électoral respectif, ce qui les obligerait effectivement à résider dans le collège électoral qu'ils représentent. Cette mesure constituerait une modification au par. 23(6), qui prévoit un arrangement spécial applicable à une seule province, et entrerait donc dans le champ d'application de la procédure relative aux arrangements spéciaux. Une telle modification requiert donc le consentement de l'Assemblée nationale du Québec en application de l'art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

*Questions 5 et 6 : Abolition du Sénat*

L'abolition du Sénat ne concerne pas uniquement les « pouvoirs » ou les « sénateurs » au sens où il faut entendre ces termes pour l'application des al. 42(1)*b*) et *c*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces dispositions visent la *réforme* du Sénat, qui suppose le maintien de son existence. Ainsi, l'abolition pure et simple du Sénat échappe à l'application de ces alinéas. Interpréter l'art. 42 comme envisageant l'abolition du Sénat irait à l'encontre du sens ordinaire de son libellé, et pareille interprétation ne trouve aucun appui dans le dossier historique. La mention des modifications portant sur les pouvoirs du Sénat et le nombre de sénateurs pour chaque province présuppose le maintien de l'existence d'un Sénat et interdit toute abolition indirecte de l'institution. La portée de l'art. 42 permet de modifier considérablement les pouvoirs du Sénat et le nombre de sénateurs. Dépouiller totalement le Sénat de ses pouvoirs et réduire à zéro le nombre de sénateurs outrepasseraient toutefois la portée de cette disposition. L'abolition de la chambre haute impliquerait une modification structurelle importante de la partie V. Les modifications de la Constitution du Canada

pursuant to ss. 38, 41, 42, and 43 by up to 180 days. The elimination of bicameralism would render this mechanism of review inoperative and effectively change the dynamics of the constitutional amendment process. The constitutional structure of Part V as a whole would be fundamentally altered. Abolition of the Senate would therefore fundamentally alter our constitutional architecture — by removing the bicameral form of government that gives shape to the *Constitution Act, 1867* — and would amend Part V, which requires the unanimous consent of Parliament and the provinces under s. 41(*e*) of the *Constitution Act, 1982*.

sont soumises au contrôle du Sénat, qui peut opposer un veto aux modifications introduites en application de l'art. 44 et retarder l'adoption de modifications apportées au titre des art. 38, 41, 42 et 43 pendant au plus 180 jours. L'élimination du bicaméralisme rendrait inopérant ce mécanisme de contrôle et transformerait dans les faits la dynamique du processus de modification constitutionnelle. La structure constitutionnelle de la partie V serait fondamentalement modifiée dans son ensemble. L'abolition du Sénat changerait donc fondamentalement notre architecture constitutionnelle — en supprimant la structure bicamérale de gouvernement qui sous-tend l'architecture de la *Loi constitutionnelle de 1867* — et modifierait la partie V, ce qui exige le consentement unanime du Parlement et des provinces en application de l'al. 41*e*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

**Cases Cited**

**Referred to:** *Projet de loi fédéral relatif au Sénat (Re)*, 2013 QCCA 1807 (CanLII); *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37, [2003] 1 S.C.R. 912; *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6*, 2014 SCC 21, [2014] 1 S.C.R. 433; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837.

**Jurisprudence**

**Arrêts mentionnés :** *Projet de loi fédéral relatif au Sénat (Re)*, 2013 QCCA 1807, [2013] R.J.Q. 1711; *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, [2003] 1 R.C.S. 912; *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, 2014 CSC 21, [2014] 1 R.C.S. 433; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Renvoi : Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837.

**Statutes and Regulations Cited**

Bill C-7, *An Act respecting the selection of senators and amending the Constitution Act, 1867 in respect of Senate term limits*, 1st Sess., 41st Parl., 2011, cl. 3, Sch., cl. 1.

Bill C-20, *An Act to provide for consultations with electors on their preferences for appointments to the Senate*, 2nd Sess., 39th Parl., 2007.

**Lois et règlements cités**

*Loi constitutionnelle de 1867*, préambule, art. 17, 22, 23(3), (4), (5), (6), 24, 29, 32, 35, 37, 53, 91(1), 92(1).

*Loi constitutionnelle de 1965*, S.C. 1965, ch. 4, art. 1.

*Loi constitutionnelle de 1982*, partie V, art. 38, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 52.

*Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, ch. S-26, art. 53.

Projet de loi C-7, *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867*

Bill C-60, *An Act to amend the Constitution of Canada with respect to matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, and to approve and authorize the taking of measures necessary for the amendment of the Constitution with respect to certain other matters*, 3rd Sess., 30th Parl., 1978, cls. 62 to 70.

Bill S-4, *An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)*, 1st Sess., 39th Parl., 2006.

*Constitution Act, 1867*, preamble, ss. 17, 22, 23(3), (4), (5), (6), 24, 29, 32, 35, 37, 53, 91(1), 92(1).

*Constitution Act, 1965*, S.C. 1965, c. 4, s. 1.

*Constitution Act, 1982*, Part V, ss. 38, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 52.

*Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, s. 53.

**Authors Cited**

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2008.

Cameron, Jamie. "To Amend the Process of Amendment", in Gérald-A. Beaudoin et al., *Federalism for the Future: Essential Reforms*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1998, 315.

Canada. *Constitutional Accord: Canadian Patriation Plan*. Ottawa, 1981.

Canada. *Constitutional Conference: Proceedings*. Ottawa: Information Canada, 1971.

Canada. Department of Justice. *The Amendment of the Constitution of Canada*. Ottawa: Queen's Printer, 1965 (Minister: Guy Favreau).

Canada. Legislative Assembly. *Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of the British North American Provinces*, 3rd Sess., 8th Provincial Parliament of Canada. Quebec: Hunter, Rose & Co., 1865.

Canada. Minister of State for Federal-Provincial Relations. *Constitutional Reform: House of the Federation*. Ottawa: Government of Canada, 1978 (Minister: Marc Lalonde).

Canada. Senate and House of Commons. *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada*, No. 53, 1st Sess., 32nd Parl., February 4, 1981, pp. 50, 67-68.

Canada. Senate and House of Commons. *The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada: Final Report*. Ottawa: Queen's Printer, 1972 (Joint Chairs: Gildas L. Molgat and Mark MacGuigan).

*relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs*, 1re sess., 41e lég., 2011, art. 3, ann., art. 1.

Projet de loi C-20, *Loi prévoyant la consultation des électeurs en ce qui touche leurs choix concernant la nomination des sénateurs*, 2e sess., 39e lég., 2007.

Projet de loi C-60, *Loi modifiant la Constitution du Canada dans certains domaines ressortissant à la compétence législative du Parlement du Canada et prévoyant les mesures nécessaires à la modification de la Constitution dans certains autres domaines*, 3e sess., 30e lég., 1978, art. 62 à 70.

Projet de loi S-4, *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)*, 1re sess., 39e lég., 2006.

**Doctrine et autres documents cités**

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 5e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2008.

Cameron, Jamie. « To Amend the Process of Amendment », dans Gérald-A. Beaudoin et autres, *Le fédéralisme de demain : réformes essentielles*. Montréal : Wilson & Lafleur, 1998, 315.

Canada. *Accord constitutionnel : Projet canadien de rapatriement de la Constitution*. Ottawa, 1981.

Canada. Assemblée législative. *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 3e sess., 8e parlement provincial du Canada. Québec : Hunter, Rose et Lemieux, 1865.

Canada. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1980 (Président du sous-comité : Maurice Lamontagne).

Canada. Commission de l'unité canadienne. *Se retrouver : Observations et recommandations*. Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1979 (Coprésidents : Jean-Luc Pepin et John P. Robarts).

Canada. *Conférence constitutionnelle : Délibérations*. Ottawa : Information Canada, 1971.

Canada. *La Constitution canadienne 1980 : Projet de résolution concernant la Constitution du Canada*. Ottawa : Gouvernement du Canada, 1980.

Canada. Ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales. *La réforme constitutionnelle : La Chambre de la Fédération*. Ottawa : Gouvernement du Canada, 1978 (Ministre : Marc Lalonde).

Canada. Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. *Report on Certain Aspects of the Canadian Constitution*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1980 (Sub-committee Chair: Maurice Lamontagne).

Canada. Task Force on Canadian Unity. *A Future Together: Observations and Recommendations*. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1979 (Co-chairs: Jean-Luc Pepin and John P. Robarts).

Canada. *The Canadian Constitution 1980: Proposed Resolution respecting the Constitution of Canada*. Ottawa: Government of Canada, 1980.

Cheffins, Ronald I. "The Constitution Act, 1982 and the Amending Formula: Political and Legal Implications" (1982), 4 *S.C.L.R.* 43.

Côté, Charles-Emmanuel. "L'inconstitutionnalité du projet d'élections fédérales sénatoriales" (2010), 3 *R.Q.D.C.* 81.

Cyr, Hugo. "L'absurdité du critère scriptural pour qualifier la constitution" (2012), 6 *J.P.P.L.* 293.

Desserud, Don. "Whither 91.1? The Constitutionality of Bill C-19: An Act to Limit Senate Tenure", in Jennifer Smith, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming the Canadian Senate*. Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009, 63.

Heard, Andrew. "Constitutional Doubts about Bill C-20 and Senatorial Elections", in Jennifer Smith, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming the Canadian Senate*. Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009, 81.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2013, release 1).

McCormick, Peter, Ernest C. Manning and Gordon Gibson. *Regional Representation: The Canadian Partnership*. Calgary: Canada West Foundation, 1981.

Monahan, Patrick J., and Byron Shaw. *Constitutional Law*, 4th ed. Toronto: Irwin Law, 2013.

Newman, Warren J. "Defining the 'Constitution of Canada' Since 1982: The Scope of the Legislative Powers of Constitutional Amendment under Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982*" (2003), 22 *S.C.L.R.* (2d) 423.

Newman, Warren J. "Living with the Amending Procedures: Prospects for Future Constitutional Reform in Canada" (2007), 37 *S.C.L.R.* (2d) 383.

Pelletier, Benoît. *La modification constitutionnelle au Canada*. Scarborough, Ont.: Carswell, 1996.

Pelletier, Benoît. "Réponses suggérées aux questions soulevées par le renvoi à la Cour suprême du Canada concernant la réforme du Sénat" (2013), 43 *R.G.D.* 445.

Canada. Ministre de la Justice. *Modification de la Constitution du Canada*. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1965 (Ministre : Guy Favreau).

Canada. Sénat et Chambre des communes. *Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada : Rapport Final*. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1972 (Coprésidents : Gildas L. Molgat et Mark MacGuigan).

Canada. Sénat et Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, nº 53, 1re sess., 32e lég., 4 février 1981, p. 50, 67-68.

Cheffins, Ronald I. « The Constitution Act, 1982 and the Amending Formula : Political and Legal Implications » (1982), 4 *S.C.L.R.* 43.

Côté, Charles-Emmanuel. « L'inconstitutionnalité du projet d'élections fédérales sénatoriales » (2010), 3 *R.Q.D.C.* 81.

Cyr, Hugo. « L'absurdité du critère scriptural pour qualifier la constitution » (2012), 6 *J.P.P.L.* 293.

Desserud, Don. « Whither 91.1? The Constitutionality of Bill C-19 : An Act to Limit Senate Tenure », in Jennifer Smith, ed., *The Democratic Dilemma : Reforming the Canadian Senate*. Montréal and Kingston : McGill-Queen's University Press, 2009, 63.

Heard, Andrew. « Constitutional Doubts about Bill C-20 and Senatorial Elections », in Jennifer Smith, ed., *The Democratic Dilemma : Reforming the Canadian Senate*. Montréal and Kingston : McGill-Queen's University Press, 2009, 81.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Toronto : Carswell, 2007 (updated 2013, release 1).

McCormick, Peter, Ernest C. Manning and Gordon Gibson. *Regional Representation : The Canadian Partnership*. Calgary : Canada West Foundation, 1981.

Monahan, Patrick J., and Byron Shaw. *Constitutional Law*, 4th ed. Toronto : Irwin Law, 2013.

Newman, Warren J. « Defining the "Constitution of Canada" Since 1982 : The Scope of the Legislative Powers of Constitutional Amendment under Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* » (2003), 22 *S.C.L.R.* (2d) 423.

Newman, Warren J. « Living with the Amending Procedures : Prospects for Future Constitutional Reform in Canada » (2007), 37 *S.C.L.R.* (2d) 383.

Pelletier, Benoît. *La modification constitutionnelle au Canada*. Scarborough, Ont. : Carswell, 1996.

Pelletier, Benoît. « Réponses suggérées aux questions soulevées par le renvoi à la Cour suprême du Canada concernant la réforme du Sénat » (2013), 43 *R.G.D.* 445.

Pinard, Danielle. "The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged?", in Jörg Luther, Paolo Passaglia and Rolando Tarchi, eds., *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*. Milan: Giuffrè, 2006, 459.

Scott, Stephen A. "Pussycat, Pussycat or Patriation and the New Constitutional Amendment Processes" (1982), 20 *U.W.O. L. Rev.* 247.

Smith, David E. *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*. Toronto: University of Toronto Press, 2003.

Tremblay, Guy. "La portée élargie de la procédure bilatérale de modification de la Constitution du Canada" (2011), 41 *R.G.D.* 417.

Walters, Mark D. "The Constitutional Form and Reform of the Senate: Thoughts on the Constitutionality of Bill C-7" (2013), 7 *J.P.P.L.* 37.

Walters, Mark D. "Written Constitutions and Unwritten Constitutionalism", in Grant Huscroft, ed., *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory*. New York: Cambridge University Press, 2008, 245.

Whyte, John D. "Senate Reform: What Does the Constitution Say?", in Jennifer Smith, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming the Canadian Senate*. Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009, 97.

Woehrling, José. "Le recours à la procédure de modification de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour satisfaire certaines revendications constitutionnelles du Québec", in Pierre Thibault, Benoît Pelletier and Louis Perret, eds., *Essays in Honour of Gérald-A. Beaudoin: The Challenges of Constitutionalism*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2002, 449.

REFERENCE by the Governor in Council concerning reform of the Senate, as set out in Order in Council P.C. 2013-70, dated February 1, 2013. Questions 1, 2, 3 and 5 are answered in the negative. Question 4 is answered in the affirmative with respect to s. 23(4). A full repeal of s. 23(3) requires a resolution of the legislative assembly of Quebec, pursuant to s. 43 of the *Constitution Act, 1982*. Question 6 is answered in the affirmative.

*Robert J. Frater*, *Christopher M. Rupar* and *Warren J. Newman*, for the Attorney General of Canada.

Pinard, Danielle. « The Canadian Senate : An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged? », in Jörg Luther, Paolo Passaglia and Rolando Tarchi, eds., *A World of Second Chambers : Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*. Milan : Giuffrè, 2006, 459.

Scott, Stephen A. « Pussycat, Pussycat or Patriation and the New Constitutional Amendment Processes » (1982), 20 *U.W.O. L. Rev.* 247.

Smith, David E. *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*. Toronto : University of Toronto Press, 2003.

Tremblay, Guy. « La portée élargie de la procédure bilatérale de modification de la Constitution du Canada » (2011), 41 *R.G.D.* 417.

Walters, Mark D. « The Constitutional Form and Reform of the Senate : Thoughts on the Constitutionality of Bill C-7 » (2013), 7 *J.P.P.L.* 37.

Walters, Mark D. « Written Constitutions and Unwritten Constitutionalism », in Grant Huscroft, ed., *Expounding the Constitution : Essays in Constitutional Theory*. New York : Cambridge University Press, 2008, 245.

Whyte, John D. « Senate Reform : What Does the Constitution Say? », in Jennifer Smith, ed., *The Democratic Dilemma : Reforming the Canadian Senate*. Montréal and Kingston : McGill-Queen's University Press, 2009, 97.

Woehrling, José. « Le recours à la procédure de modification de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour satisfaire certaines revendications constitutionnelles du Québec », dans Pierre Thibault, Benoît Pelletier et Louis Perret, dir., *Les mélanges Gérald-A. Beaudoin : Les défis du constitutionnalisme*. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2002, 449.

RENVOI par le gouverneur en conseil au sujet de la réforme du Sénat, institué aux termes du décret C.P. 2013-70 en date du 1er février 2013. Les questions 1, 2, 3 et 5 reçoivent une réponse négative. La question 4 reçoit une réponse affirmative à l'égard du par. 23(4). L'abrogation complète du par. 23(3) requiert une résolution de l'assemblée législative du Québec, en application de l'art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La question 6 reçoit une réponse affirmative.

*Robert J. Frater*, *Christopher M. Rupar* et *Warren J. Newman*, pour le procureur général du Canada.

*Michel Y. Hélie* and *Josh Hunter*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Jean-Yves Bernard* and *Jean-François Beaupré*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*Edward A. Gores*, *Q.C.*, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

*Denis Thériault* and *David D. Eidt*, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

*Heather S. Leonoff*, *Q.C.*, and *Charles Murray*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Nancy E. Brown*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*D. Spencer Campbell*, *Q.C.*, *Rosemary S. Scott*, *Q.C.*, and *Jonathan M. Coady*, for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island.

*Graeme G. Mitchell*, *Q.C.*, and *J. Thomson Irvine*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Margaret Unsworth*, *Q.C.*, *Randy Steele* and *Donald Padget*, for the intervener the Attorney General of Alberta.

*Philip Osborne* and *Barbara G. Barrowman*, for the intervener the Attorney General of Newfoundland and Labrador.

*Bradley E. Patzer* and *Anne F. Walker*, for the intervener the Attorney General of the Northwest Territories.

*Norman M. Tarnow* and *Adrienne E. Silk*, for the intervener the Attorney General of Nunavut.

*The Honourable Serge Joyal*, *P.C.*, on his own behalf.

*Nicholas Peter McHaffie* and *Paul Beaudry*, for the intervener the Honourable Anne C. Cools.

*Michel Y. Hélie* et *Josh Hunter*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Jean-Yves Bernard* et *Jean-François Beaupré*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*Edward A. Gores*, *c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

*Denis Thériault* et *David D. Eidt*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Heather S. Leonoff*, *c.r.*, et *Charles Murray*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

*Nancy E. Brown*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*D. Spencer Campbell*, *c.r.*, *Rosemary S. Scott*, *c.r.*, et *Jonathan M. Coady*, pour l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard.

*Graeme G. Mitchell*, *c.r.*, et *J. Thomson Irvine*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Margaret Unsworth*, *c.r.*, *Randy Steele* et *Donald Padget*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

*Philip Osborne* et *Barbara G. Barrowman*, pour l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador.

*Bradley E. Patzer* et *Anne F. Walker*, pour l'intervenant le procureur général des Territoires du Nord-Ouest.

*Norman M. Tarnow* et *Adrienne E. Silk*, pour l'intervenant le procureur général du Nunavut.

*L'honorable Serge Joyal*, *c.p.*, en personne.

*Nicholas Peter McHaffie* et *Paul Beaudry*, pour l'intervenante l'honorable Anne C. Cools.

*Sébastien Grammond*, *Mark C. Power*, *Jennifer Klinck* and *Perri Ravon*, for the intervener Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada.

*Serge Rousselle*, for the intervener Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick Inc.

*Daniel Jutras*, *John J. L. Hunter*, *Q.C.*, *Brent B. Olthuis*, *Claire E. Hunter* and *Kate Glover*, for the *amicus curiae*.

The following is the opinion delivered by

THE COURT —

I. Introduction

[1] The Senate is one of Canada's foundational political institutions. It lies at the heart of the agreements that gave birth to the Canadian federation. Yet from its first sittings, voices have called for reform of the Senate and even, on occasion, for its outright abolition.

[2] The Government of Canada now asks this Court, under s. 53 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1985, c. S-26, to answer essentially four questions: (1) Can Parliament unilaterally implement a framework for consultative elections for appointments to the Senate? (2) Can Parliament unilaterally set fixed terms for Senators? (3) Can Parliament unilaterally remove from the *Constitution Act, 1867* the requirement that Senators must own land worth $4,000 in the province for which they are appointed and have a net worth of at least $4,000? and (4) What degree of provincial consent is required to abolish the Senate?

[3] We conclude that Parliament cannot unilaterally achieve most of the proposed changes to the Senate, which require the consent of at least seven provinces representing, in the aggregate, at least half of the population of all the provinces. We further conclude that abolition of the Senate requires the

*Sébastien Grammond*, *Mark C. Power*, *Jennifer Klinck* et *Perri Ravon*, pour l'intervenante la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada.

*Serge Rousselle*, pour l'intervenante la Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick Inc.

*Daniel Jutras*, *John J. L. Hunter*, *c.r.*, *Brent B. Olthuis*, *Claire E. Hunter* et *Kate Glover*, pour l'*amicus curiae*.

Version française de l'avis rendu par

LA COUR —

I. Introduction

[1] Le Sénat est une des institutions politiques fondamentales du Canada. Il se situe au cœur des ententes ayant donné naissance à la fédération canadienne. Pourtant, depuis ses premières séances, des voix se sont élevées pour réclamer sa réforme, et même, parfois, son abolition.

[2] Le gouvernement du Canada pose maintenant essentiellement quatre questions à la Cour, en vertu de l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, ch. S-26 : (1) Le Parlement peut-il unilatéralement instaurer un régime d'élections consultatives en vue de nommer les sénateurs? (2) Le Parlement peut-il unilatéralement prévoir des mandats d'une durée fixe pour les sénateurs? (3) Le Parlement peut-il retrancher unilatéralement de la *Loi constitutionnelle de 1867* l'exigence selon laquelle les sénateurs doivent posséder des terres d'une valeur de 4 000 $ dans la province pour laquelle ils sont nommés ainsi qu'un avoir net d'au moins 4 000 $? (4) Quel est le degré de consentement provincial nécessaire pour abolir le Sénat?

[3] Nous concluons que le Parlement ne peut unilatéralement apporter au Sénat la plupart des changements proposés, qui exigent le consentement d'au moins sept provinces dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces. Nous

consent of all of the provinces. Abolition of the Senate would fundamentally change Canada's constitutional structure, including its procedures for amending the Constitution, and can only be done with unanimous federal-provincial consensus.

[4] This said, our conclusions are tied to the specific questions that were put before the Court. Our role is not to speculate on the full range of possible changes to the Senate. Rather, the proper role of this Court in the ongoing debate regarding the future of the Senate is to determine the legal framework for implementing the specific changes contemplated in the questions put to us. The desirability of these changes is not a question for the Court; it is an issue for Canadians and their legislatures.

II. The Reference Questions

[5] On February 1, 2013, the Governor in Council issued Order in Council P.C. 2013-70, which referred the following questions to this Court, under s. 53 of the *Supreme Court Act*:

**1.** In relation to each of the following proposed limits to the tenure of Senators, is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to make amendments to section 29 of the *Constitution Act, 1867* providing for

(*a*) a fixed term of nine years for Senators, as set out in clause 5 of Bill C-7, the *Senate Reform Act*;

(*b*) a fixed term of ten years or more for Senators;

(*c*) a fixed term of eight years or less for Senators;

(*d*) a fixed term of the life of two or three Parliaments for Senators;

(*e*) a renewable term for Senators, as set out in clause 2 of Bill S-4, *Constitution Act, 2006 (Senate tenure)*;

concluons en outre que l'abolition du Sénat exige le consentement de l'ensemble des provinces. En effet, l'abolition de cette institution modifierait de façon fondamentale la structure constitutionnelle canadienne, y compris les procédures de modification de la Constitution. Un tel changement exigerait un consensus fédéral-provincial unanime.

[4] Cela dit, nos conclusions se limitent aux questions précises qui ont été posées à la Cour, à qui il n'appartient pas de spéculer sur l'éventail complet des changements susceptibles de toucher le Sénat. Dans le débat actuel sur l'avenir de cette institution, le rôle de la Cour consiste plutôt à énoncer le cadre légal applicable pour la mise en œuvre des changements précis envisagés par les questions dont elle est saisie. Il ne nous revient pas de juger de l'opportunité de ces changements; il appartient plutôt aux Canadiens et à leurs institutions législatives d'en décider.

II. Les questions posées dans le renvoi

[5] Le 1er février 2013, le gouverneur en conseil a pris le décret C.P. 2013-70 soumettant les questions suivantes à la Cour en vertu de l'art. 53 de la *Loi sur la Cour suprême* :

**1.** Pour chacune des limites ci-après proposées pour la durée du mandat des sénateurs, le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour apporter les modifications à l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de prévoir :

*a*) un mandat d'une durée fixe de neuf ans, tel que le propose l'article 5 du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*;

*b*) un mandat d'une durée fixe de dix ans ou plus;

*c*) un mandat d'une durée fixe de huit ans ou moins;

*d*) un mandat d'une durée fixe de deux ou trois législatures;

*e*) le renouvellement du mandat des sénateurs, tel que le propose l'article 2 du projet de loi S-4, *Loi constitutionnelle de 2006 (durée du mandat des sénateurs)*;

(*f*) limits to the terms for Senators appointed after October 14, 2008 as set out in subclause 4(1) of Bill C-7, the *Senate Reform Act*; and

(*g*) retrospective limits to the terms for Senators appointed before October 14, 2008?

**2.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, or section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to enact legislation that provides a means of consulting the population of each province and territory as to its preferences for potential nominees for appointment to the Senate pursuant to a national process as was set out in Bill C-20, the *Senate Appointment Consultations Act*?

**3.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, or section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to establish a framework setting out a basis for provincial and territorial legislatures to enact legislation to consult their population as to their preferences for potential nominees for appointment to the Senate as set out in the schedule to Bill C-7, the *Senate Reform Act*?

**4.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to repeal subsections 23(3) and (4) of the *Constitution Act, 1867* regarding property qualifications for Senators?

**5.** Can an amendment to the Constitution of Canada to abolish the Senate be accomplished by the general amending procedure set out in section 38 of the *Constitution Act, 1982*, by one of the following methods:

(*a*) by inserting a separate provision stating that the Senate is to be abolished as of a certain date, as an amendment to the *Constitution Act, 1867* or as a separate provision that is outside of the *Constitution Acts, 1867 to 1982* but that is still part of the Constitution of Canada;

(*b*) by amending or repealing some or all of the references to the Senate in the Constitution of Canada; or

(*c*) by abolishing the powers of the Senate and eliminating the representation of provinces pursuant to paragraphs 42(1)(*b*) and (*c*) of the *Constitution Act, 1982*?

*f*) une limite à la durée du mandat des sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, tel que le propose le paragraphe 4(1) du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*;

*g*) une limite rétrospective à la durée du mandat des sénateurs nommés avant le 14 octobre 2008?

**2.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour édicter des lois qui permettraient de consulter, dans le cadre d'un processus national, la population de chaque province et territoire afin de faire connaître ses préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux, conformément au projet de loi C-20, *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*?

**3.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour prévoir un cadre qui viserait l'édiction de lois par les législatures provinciales et territoriales — conformes à l'annexe du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat* —, pour consulter leurs populations afin de faire connaître leurs préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux?

**4.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour abroger les paragraphes 23(3) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant la qualification des sénateurs en matière de propriété?

**5.** Pourrait-on, par l'un des moyens ci-après, avoir recours à la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour abolir le Sénat :

*a*) ajouter une disposition distincte prévoyant que le Sénat serait aboli à une date précise, à titre de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou de disposition distincte des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* s'inscrivant néanmoins dans la Constitution du Canada;

*b*) modifier ou abroger en tout ou en partie les renvois au Sénat dans la Constitution du Canada;

*c*) abroger les pouvoirs du Sénat et éliminer la représentation des provinces en vertu des alinéas 42(1)*b*) et *c*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

**6.** If the general amending procedure set out in section 38 of the *Constitution Act, 1982* is not sufficient to abolish the Senate, does the unanimous consent procedure set out in section 41 of the *Constitution Act, 1982* apply?

[6] To illustrate the content of the proposed changes, the questions refer to Bills S-4, C-20, and C-7. While Bills S-4 and C-20 were tabled respectively in 2006 and 2007, Bill C-7 was given first reading on June 21, 2011. All three bills died on the Order Paper.

[7] Bill S-4 would replace the current senatorial term of office — which lasts until the attainment of the age of 75 — with renewable eight-year terms.

[8] Bills C-20 and C-7 each set out a detailed framework for consultative elections of "nominees" for Senate office. Under Bill C-20, the names of the winners of national consultative elections would be submitted to the Prime Minister of Canada, for consideration by him or her when recommending nominees to the Governor General for vacant Senate seats.

[9] Similarly, Bill C-7 provides that Senators would sit for a non-renewable nine-year term and sets out a model statute for provincial and territorial legislation creating consultative elections. It provides that the Prime Minister "must" consider names from the lists of successful candidates: cl. 3. Its appended model statute states the principle that Senators "should be chosen" from among those candidates: cl. 1 of the Schedule.

[10] This Court is not the first to consider the questions posed by the Reference. When Parliament introduced Bill C-7, the Government of Quebec asked the Quebec Court of Appeal to advise whether the proposed changes to the Senate could be achieved unilaterally by Parliament.

**6.** Si la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne permet pas d'abolir le Sénat, faudrait-il recourir à la procédure de consentement unanime prévue à l'article 41 de cette loi?

[6] Pour illustrer le contenu des changements proposés au Sénat, les questions font référence aux projets de loi S-4, C-20 et C-7. Les deux premiers ont été déposés respectivement en 2006 et en 2007, tandis que le troisième a fait l'objet d'une première lecture le 21 juin 2011. Ces trois projets de loi sont morts au Feuilleton.

[7] Le projet de loi S-4 proposait de remplacer le mandat actuel des sénateurs — qui prend fin lorsqu'ils atteignent l'âge de 75 ans — par des mandats renouvelables de huit ans.

[8] Pour leur part, les projets de loi C-20 et C-7 proposaient chacun d'établir un régime détaillé d'élections consultatives permettant de choisir des « candidats » aux postes de sénateurs. Suivant le projet de loi C-20, les noms des candidats retenus lors d'élections consultatives nationales auraient été transmis au premier ministre du Canada pour qu'il en tienne compte au moment de recommander au gouverneur général des candidats pour combler les postes vacants au Sénat.

[9] De même, le projet de loi C-7 prévoyait confier aux sénateurs un mandat non renouvelable de neuf ans et énonçait une loi provinciale et territoriale type prescrivant la tenue d'élections consultatives. Il disposait aussi que le premier ministre « tien[drait] compte » des personnes dont le nom aurait figuré sur les listes de candidats retenus (art. 3), et la loi type qui y était annexée énonçait le principe selon lequel les sénateurs « devraient être choisis » parmi ces candidats : art. 1 de l'annexe.

[10] La Cour n'est pas la première à se pencher sur les questions posées en l'espèce. Quand le Parlement a présenté le projet de loi C-7, le gouvernement du Québec a demandé à la Cour d'appel de cette province si les changements au Sénat proposés pouvaient être apportés par une intervention unilatérale du Parlement.

[11] The Court of Appeal held that Parliament could not unilaterally change the terms for Senators or introduce consultative elections for the appointment of Senators: *Projet de loi fédéral relatif au Sénat (Re)*, 2013 QCCA 1807 (CanLII) (the "*Quebec Senate Reference*"). Rather, it found that these changes fall under s. 42 of the *Constitution Act, 1982* and require the consent of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that represent, in the aggregate, at least half of the population of all the provinces. In its view, the framers of the *Constitution Act, 1982* intended to constitutionally entrench the *status quo* with respect to the Senate until the day when broad federal-provincial consensus could be obtained on the matter of Senate reform.

[12] Although the Court of Appeal was not directly asked to consider how the Senate could be abolished, it expressed the view that abolition would require unanimous provincial consent: para. 29. It reasoned that abolition of the Senate would amend by implication the procedures for constitutional amendment in Part V of the *Constitution Act, 1982*, something which can only be done with unanimous provincial consent under s. 41(*e*) of the Act.

III. The Senate

[13] It is appropriate to briefly introduce the institution at the heart of this Reference.

[14] The framers of the *Constitution Act, 1867* sought to adapt the British form of government to a new country, in order to have a "Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom": preamble. They wanted to preserve the British structure of a lower legislative chamber composed of elected representatives, an upper legislative chamber made up of elites appointed by the Crown, and the Crown as head of state.

[11] La Cour d'appel du Québec a conclu que le Parlement ne pouvait pas modifier unilatéralement la durée du mandat des sénateurs ou prévoir la tenue d'élections consultatives en vue de leur nomination : *Projet de loi fédéral relatif au Sénat (Re)*, 2013 QCCA 1807, [2013] R.J.Q. 1711 (le « *Renvoi québécois relatif au Sénat* »). Selon elle, ces changements relèvent plutôt de l'art. 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et ne peuvent être réalisés qu'avec le consentement des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces. Toujours selon la Cour d'appel du Québec, les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont voulu constitutionnaliser le statu quo à l'égard du Sénat jusqu'à ce qu'un large consensus se réalise à propos de sa réforme.

[12] Bien qu'on ne lui ait pas demandé directement de se prononcer sur la façon d'abolir le Sénat, la Cour d'appel du Québec a affirmé que l'abolition de cette institution exigerait le consentement unanime des provinces : par. 29. Selon son raisonnement, l'abolition du Sénat changerait implicitement les procédures de modification de la Constitution prévues à la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, or l'al. 41*e*) de cette loi exige le consentement unanime des provinces pour réaliser un tel changement.

III. Le Sénat

[13] Il convient d'abord d'exposer brièvement la nature et l'histoire de l'institution au cœur du présent renvoi.

[14] Les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont cherché à adapter le modèle de gouvernement britannique à un nouveau pays, pour doter celui-ci d'une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » : préambule. Ils souhaitaient ainsi préserver la structure parlementaire britannique constituée d'une chambre législative basse où siègent des représentants élus, d'une chambre législative haute formée de membres de l'élite nommés par la Couronne, et de la Couronne en tant que chef de l'État.

[15] The upper legislative chamber, which the framers named the Senate, was modeled on the British House of Lords, but adapted to Canadian realities. As in the United Kingdom, it was intended to provide "sober second thought" on the legislation adopted by the popular representatives in the House of Commons: John A. Macdonald, Province of Canada, Legislative Assembly, *Parliamentary Debates on the Subject of the Confederation of the British North American Provinces*, 3rd Sess., 8th Prov. Parl. (the "*1865 Debates*"), February 6, 1865, at p. 35. However, it played the additional role of providing a distinct form of representation for the regions that had joined Confederation and ceded a significant portion of their legislative powers to the new federal Parliament: *Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37, [2003] 1 S.C.R. 912, at paras. 164-66, *per* LeBel J. While representation in the House of Commons was proportional to the population of the new Canadian provinces, each region was provided equal representation in the Senate irrespective of population. This was intended to assure the regions that their voices would continue to be heard in the legislative process even though they might become minorities within the overall population of Canada: George Brown, *1865 Debates*, February 8, 1865, at p. 88; D. Pinard, "The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged?", in J. Luther, P. Passaglia and R. Tarchi, eds., *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism* (2006), 459, at p. 462.

[15] Ainsi, la chambre haute — appelée Sénat par les auteurs de la Constitution — a été créée sur le modèle de la Chambre des lords britannique, mais adaptée au contexte canadien. Comme au Royaume-Uni, elle a été conçue pour permettre de donner un [TRADUCTION] « second regard attentif » (« sober second thought ») aux mesures législatives adoptées par les représentants du peuple à la Chambre des communes : John A. Macdonald, Province du Canada, Assemblée législative, *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord*, 3e sess., 8e parlement provincial (les « *Débats de 1865* »), 6 février 1865, p. 35. Elle a toutefois aussi assuré une forme distincte de représentation des régions qui s'étaient jointes à la Confédération et qui, ce faisant, avaient cédé une partie importante de leurs pouvoirs législatifs au nouveau Parlement fédéral : *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, [2003] 1 R.C.S. 912, par. 164-166, le juge LeBel. Même si la représentation des nouvelles provinces canadiennes à la Chambre des communes était proportionnelle à leur population, chaque région obtenait un nombre égal de représentants au Sénat, peu importe sa population. Cette règle d'égalité visait à assurer aux régions que leurs voix continueraient de se faire entendre dans le processus législatif, même si elles devenaient minoritaires au sein de l'ensemble de la population canadienne : George Brown, *Débats de 1865*, 8 février 1865, p. 87; D. Pinard, « The Canadian Senate : An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged? », dans J. Luther, P. Passaglia et R. Tarchi, dir., *A World of Second Chambers : Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism* (2006), 459, p. 462.

[16] Over time, the Senate also came to represent various groups that were under-represented in the House of Commons. It served as a forum for ethnic, gender, religious, linguistic, and Aboriginal groups that did not always have a meaningful opportunity to present their views through the popular democratic process: B. Pelletier, "Réponses suggérées aux questions soulevées par le renvoi à la Cour suprême du Canada concernant la réforme du Sénat" (2013), 43 *R.G.D.* 445 ("Réponses suggérées"), at pp. 485-86.

[16] Avec le temps, le Sénat en est aussi venu à représenter divers groupes sous-représentés à la Chambre des communes. Il a servi de tribune aux femmes ainsi qu'à des groupes ethniques, religieux, linguistiques et autochtones auxquels le processus démocratique populaire n'avait pas toujours donné une opportunité réelle de faire valoir leurs opinions : B. Pelletier, « Réponses suggérées aux questions soulevées par le renvoi à la Cour suprême du Canada concernant la réforme du Sénat » (2013), 43 *R.G.D.* 445 (« Réponses suggérées quant au renvoi sur le Sénat »), p. 485-486.

[17] Although the product of consensus, the Senate rapidly attracted criticism and reform proposals. Some felt that it failed to provide "sober second thought" and reflected the same partisan spirit as the House of Commons. Others criticized it for failing to provide meaningful representation of the interests of the provinces as originally intended, and contended that it lacked democratic legitimacy.

[18] In the years immediately preceding patriation of the Constitution, proposals for reform focused mainly on three aspects: (i) modifying the distribution of seats in the Senate;[1] (ii) circumscribing the powers of the Senate;[2] and (iii) changing the way in which Senators are selected for appointment.[3] These proposals assumed the continued existence of an upper chamber, but sought to improve its contribution to the legislative process.

[19] In 1978, the federal government tabled a bill to comprehensively reform the Senate by readjusting the distribution of seats between the regions; removing the Senate's absolute veto over most legislation and replacing it with an ability to delay the adoption of legislation; and giving the House of Commons and the provincial legislatures the power to select Senators: *Constitutional Amendment Act, 1978* (Bill C-60), June 20, 1978, cls. 62 to 70. The bill was not adopted and, in 1980, this Court concluded that Parliament did not have the power under the Constitution as it then stood to unilaterally modify the fundamental features of the Senate or to abolish it: *Reference re Authority of Parliament*

1 See for example *The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada: Final Report* (1972) (the "Molgat-MacGuigan Report"), at p. 35; *Report on Certain Aspects of the Canadian Constitution* (1980), at pp. 35-36; P. McCormick, E. C. Manning and G. Gibson, *Regional Representation: The Canadian Partnership* (1981), at pp. 109-10.

2 See for example the Task Force on Canadian Unity, *A Future Together: Observations and Recommendations* (1979), at pp. 98 and 128-29.

3 See for example the Molgat-MacGuigan Report, at p. 35, and the discussion in M. Lalonde, *Constitutional Reform: House of the Federation* (1978), at pp. 7 *et seq.*

[17] Même s'il a été le fruit d'un consensus, le Sénat a rapidement fait l'objet de critiques et de propositions de réforme. Certains étaient d'avis qu'il échouait à donner un « second regard attentif » aux projets de loi et qu'il y régnait le même esprit partisan qu'à la Chambre des communes. D'autres l'ont critiqué parce qu'il n'avait pas réellement réussi à représenter les intérêts des provinces comme on l'avait voulu au départ, et ont insisté sur son manque de légitimité démocratique.

[18] Durant les années ayant précédé le rapatriement de la Constitution, les propositions de réforme portaient principalement sur trois aspects : (i) modifier la répartition des sièges au Sénat[1]; (ii) circonscrire les pouvoirs du Sénat[2]; et (iii) changer le mode de sélection des sénateurs[3]. Ces propositions tenaient pour acquis que le Sénat continuerait d'exister, mais visaient à améliorer sa contribution au processus législatif.

[19] En 1978, le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi pour réformer complètement le Sénat en rajustant la répartition des sièges entre les régions, en retirant au Sénat le veto absolu dont il dispose à l'égard de la plupart des lois et en lui conférant plutôt le pouvoir de retarder l'adoption de ces dernières, et en confiant à la Chambre des communes et aux législatures provinciales le pouvoir de choisir les sénateurs : *Loi constitutionnelle de 1978* (projet de loi C-60), 20 juin 1978, art. 62 à 70. Le projet de loi n'a pas été adopté. D'ailleurs, en 1980, la Cour a conclu que la Constitution, dans l'état où elle se trouvait à l'époque, ne permettait pas au Parlement de modifier unilatéralement les

1 Voir par exemple *Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada : Rapport final* (1972) (le « rapport Molgat-MacGuigan »), p. 35; *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne* (1980), p. 36-37; P. McCormick, E. C. Manning et G. Gibson, *Regional Representation : The Canadian Partnership* (1981), p. 109-110.

2 Voir par exemple la Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : Observations et recommandations* (1979), p. 105 et 136-137.

3 Voir par exemple le rapport Molgat-MacGuigan, p. 35; M. Lalonde, *La réforme constitutionnelle : La Chambre de la Fédération* (1978), p. 7 et suiv.

*in relation to the Upper House*, [1980] 1 S.C.R. 54 ("*Upper House Reference*").

[20] Despite ongoing criticism and failed attempts at reform, the Senate has remained largely unchanged since its creation. The question before us now is not whether the Senate should be reformed or what reforms would be preferable, but rather how the specific changes set out in the Reference can be accomplished under the Constitution. This brings us to the issue of constitutional amendment in Canada.

IV. The Part V Amending Procedures

[21] The statute that created the Senate — the *Constitution Act, 1867* — forms part of the Constitution of Canada and can only be amended in accordance with the Constitution's procedures for amendment: s. 52(2) and (3), *Constitution Act, 1982*. Consequently, we must determine whether the changes contemplated in the Reference amend the Constitution and, if so, which amendment procedures are applicable.

[22] Before answering these questions, we discuss constitutional amendment in Canada generally. We examine in turn the nature and content of the Constitution of Canada, the concept of constitutional amendment, and the Constitution's procedures for amendment.

A. *The Constitution of Canada*

[23] The Constitution of Canada is "a comprehensive set of rules and principles" that provides "an exhaustive legal framework for our system of government": *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 ("*Secession Reference*"), at para. 32. It defines the powers of the constituent

caractéristiques fondamentales du Sénat ou de l'abolir : *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 (« *Renvoi relatif à la Chambre haute* »).

[20] Malgré des critiques persistantes et l'échec des tentatives visant à le réformer, le Sénat n'a pas beaucoup changé depuis sa création. La question dont nous sommes maintenant saisis n'est pas celle de l'opportunité de réformer le Sénat ni celle de déterminer quelles réformes seraient préférables, mais plutôt celle d'examiner comment les changements précis envisagés dans le renvoi peuvent être mis en œuvre dans le respect de la Constitution. Ce constat nous amène à la question relative aux modifications constitutionnelles au Canada.

IV. Les procédures de modification prévues à la partie V

[21] La loi qui a créé le Sénat — la *Loi constitutionnelle de 1867* — fait partie intégrante de la Constitution du Canada. Elle ne peut être modifiée qu'en conformité avec les procédures de modification prévues par la Constitution : *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 52(2) et (3). Nous devons donc déterminer si les modifications envisagées dans le renvoi modifient la Constitution et, le cas échéant, quelles sont les procédures de modification applicables.

[22] Avant de répondre à ces questions, nous nous pencherons sur le problème de la modification de la Constitution canadienne de façon générale. Nous examinerons successivement la nature et le contenu de la Constitution du Canada, le concept de modification constitutionnelle, puis les procédures de modification de la Constitution.

A. *La Constitution du Canada*

[23] La Constitution du Canada forme « un ensemble complet de règles et de principes » offrant « un cadre juridique exhaustif pour notre système de gouvernement » : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 (« *Renvoi relatif à la sécession* »), par. 32. Elle définit les pouvoirs des

elements of Canada's system of government — the executive, the legislatures, and the courts — as well as the division of powers between the federal and provincial governments: *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 ("*Provincial Court Judges Reference*"), at para. 108. And it governs the state's relationship with the individual. Governmental power cannot lawfully be exercised, unless it conforms to the Constitution: s. 52(1), *Constitution Act, 1982*; *Secession Reference*, at paras. 70-78; *Reference re Supreme Court Act, ss. 5 and 6*, 2014 SCC 21, [2014] 1 S.C.R. 433 ("*Supreme Court Act Reference*"), at para. 89.

éléments constitutifs du régime gouvernemental canadien — l'exécutif, le législatif et le judiciaire — ainsi que le partage des compétences entre le fédéral et les provinces : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale* »), par. 108. Elle régit aussi la relation de l'État avec le citoyen. En outre, un pouvoir gouvernemental ne peut être exercé légalement que s'il est conforme à la Constitution : *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 52(1); *Renvoi relatif à la sécession*, par. 70-78; *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, 2014 CSC 21, [2014] 1 R.C.S. 433 (« *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême* »), par. 89.

[24] The Constitution of Canada is defined in s. 52(2) of the *Constitution Act, 1982* as follows:

> **52.** . . .
>
> (2) The Constitution of Canada includes
>
> (*a*) the *Canada Act 1982*, including this Act;
>
> (*b*) the Acts and orders referred to in the schedule; and
>
> (*c*) any amendment to any Act or order referred to in paragraph (*a*) or (*b*).

The documents listed in the Schedule to the *Constitution Act, 1982* as forming part of the Constitution include the *Constitution Act, 1867*. Section 52 does not provide an exhaustive definition of the content of the Constitution of Canada: *Supreme Court Act Reference*, at paras. 97-100; *Secession Reference*, at para. 32.

[24] Le paragraphe 52(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* définit la Constitution du Canada en ces termes :

> **52.** . . .
>
> (2) La Constitution du Canada comprend :
>
> *a*) la *Loi de 1982 sur le Canada*, y compris la présente loi;
>
> *b*) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe;
>
> *c*) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas *a*) ou *b*).

Les documents énumérés à l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comme faisant partie de la Constitution, comprennent la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, l'art. 52 ne définit pas de façon exhaustive le contenu de la Constitution du Canada : *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, par. 97-100; *Renvoi relatif à la sécession*, par. 32.

[25] The Constitution implements a structure of government and must be understood by reference to "the constitutional text itself, the historical context, and previous judicial interpretations of constitutional meaning": *Secession Reference*, at para. 32; see, generally, H. Cyr, "L'absurdité du critère scriptural pour qualifier la constitution" (2012), 6 *J.P.P.L.*

[25] La Constitution met en place une structure de gouvernement et doit être interprétée au regard « du texte constitutionnel lui-même, de son contexte historique et des diverses interprétations données par les tribunaux en matière constitutionnelle » : *Renvoi relatif à la sécession*, par. 32; voir, de façon générale, H. Cyr, « L'absurdité du critère scriptural pour

293. The rules of constitutional interpretation require that constitutional documents be interpreted in a broad and purposive manner and placed in their proper linguistic, philosophic, and historical contexts: *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at pp. 155-56; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at p. 136; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 344; *Supreme Court Act Reference*, at para. 19. Generally, constitutional interpretation must be informed by the foundational principles of the Constitution, which include principles such as federalism, democracy, the protection of minorities, as well as constitutionalism and the rule of law: *Secession Reference*; *Provincial Court Judges Reference*; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721.

qualifier la constitution » (2012), 6 *J.P.P.L.* 293. Les règles d'interprétation constitutionnelle exigent que les documents constitutionnels reçoivent une interprétation large et téléologique et qu'ils soient situés dans leurs contextes linguistique, philosophique et historique appropriés : *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 155-156; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), p. 136; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 344; *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, par. 19. De façon générale, l'interprétation constitutionnelle doit reposer sur les principes de base de la Constitution, tels le fédéralisme, la démocratie, la protection des minorités, ainsi que le constitutionnalisme et la primauté du droit : *Renvoi relatif à la sécession*; *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale*; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721.

[26] These rules and principles of interpretation have led this Court to conclude that the Constitution should be viewed as having an "internal architecture", or "basic constitutional structure": *Secession Reference*, at para. 50; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 57; see also *Supreme Court Act Reference*, at para. 82. The notion of architecture expresses the principle that "[t]he individual elements of the Constitution are linked to the others, and must be interpreted by reference to the structure of the Constitution as a whole": *Secession Reference*, at para. 50; see also the discussion on this Court's approach to constitutional interpretation in M. D. Walters, "Written Constitutions and Unwritten Constitutionalism", in G. Huscroft, ed., *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory* (2008), 245, at pp. 264-65. In other words, the Constitution must be interpreted with a view to discerning the structure of government that it seeks to implement. The assumptions that underlie the text and the manner in which the constitutional provisions are intended to interact with one another must inform our interpretation, understanding, and application of the text.

[26] Ces règles et principes d'interprétation ont amené la Cour à conclure que la Constitution possède une « architecture interne », ou une « structure constitutionnelle fondamentale » : *Renvoi relatif à la sécession*, par. 50; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 57; voir aussi le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, par. 82. La notion d'architecture exprime le principe selon lequel « [c]haque élément individuel de la Constitution est lié aux autres et doit être interprété en fonction de l'ensemble de sa structure » : *Renvoi relatif à la sécession*, par. 50; voir aussi l'analyse relative à l'approche adoptée par la Cour à l'égard de l'interprétation constitutionnelle dans M. D. Walters, « Written Constitutions and Unwritten Constitutionalism », dans G. Huscroft, dir., *Expounding the Constitution : Essays in Constitutional Theory* (2008), 245, p. 264-265. Autrement dit, la Constitution doit être interprétée de façon à discerner la structure de gouvernement qu'elle vise à mettre en œuvre. Les prémisses qui sous-tendent le texte et la façon dont les dispositions constitutionnelles sont censées interagir les unes avec les autres doivent contribuer à notre interprétation et à notre compréhension du texte, ainsi qu'à son application.

B. *Amendments to the Constitution of Canada*

[27] The concept of an "amendment to the Constitution of Canada", within the meaning of Part V of the *Constitution Act, 1982*, is informed by the nature of the Constitution and its rules of interpretation. As discussed, the Constitution should not be viewed as a mere collection of discrete textual provisions. It has an architecture, a basic structure. By extension, amendments to the Constitution are not confined to textual changes. They include changes to the Constitution's architecture.

C. *The Part V Amending Procedures*

[28] Part V of the *Constitution Act, 1982* provides the blueprint for how to amend the Constitution of Canada (see Appendix). It tells us what changes Parliament and the provincial legislatures can make unilaterally, what changes require substantial federal and provincial consent, and what changes require unanimous agreement.

(1) History

[29] The Part V amending formula reflects the principle that constitutional change that engages provincial interests requires both the consent of Parliament and a significant degree of provincial consent. Prior to patriation, constitutional amendment in Canada required the adoption of a law by the British Parliament following a joint resolution addressed to it by the Senate and the House of Commons, since the *Constitution Act, 1867* was an Act of the British Parliament. There was no formal requirement for consultation with the provinces. However, in practice, throughout the 20th century, the federal government consulted with the provinces on constitutional amendments that directly affected federal-provincial relations, and obtained their consent before putting a joint address to the British Parliament: Canada, Minister of Justice, *The*

B. *Les modifications de la Constitution du Canada*

[27] Le concept de « modification de la Constitution du Canada », au sens de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*, doit être compris au regard de la nature de la Constitution et des règles applicables à son interprétation. Comme nous l'avons vu, la Constitution ne doit pas être considérée comme un simple ensemble de dispositions écrites isolées. Elle a une architecture, une structure fondamentale. Par extension, les modifications constitutionnelles ne se limitent pas aux modifications apportées au texte de la Constitution. Elles comprennent aussi les modifications à son architecture.

C. *Les procédures de modification prévues à la partie V*

[28] La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* détermine la procédure nécessaire pour modifier la Constitution du Canada (voir l'annexe). Elle précise quelles modifications peuvent être apportées unilatéralement par le Parlement et les législatures provinciales, quelles modifications exigent un degré appréciable de consentement fédéral et provincial, et quelles modifications nécessitent un consentement unanime.

(1) Historique

[29] La formule de modification prévue à la partie V reflète le principe selon lequel les modifications constitutionnelles mettant en cause des intérêts provinciaux exigent à la fois le consentement du Parlement et un degré appréciable de consentement provincial. Puisque, avant le rapatriement, la *Loi constitutionnelle de 1867* était une loi du Parlement britannique, une modification à la Constitution du Canada exigeait l'adoption d'une loi du Parlement britannique en réponse à une résolution conjointe que devaient lui adresser le Sénat et la Chambre des communes. Il n'y avait aucune exigence formelle de consulter les provinces. Toutefois, en pratique, tout au long du 20e siècle, le gouvernement fédéral a consulté les provinces relativement aux modifications constitutionnelles touchant directement les relations fédérales-provinciales et

*Amendment of the Constitution of Canada* (1965) ("Favreau"), at pp. 15-16. By the time of patriation, this practice had ripened into a constitutional convention requiring substantial consent to constitutional change directly affecting federal-provincial relations: *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at pp. 889-95; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793.

obtenu leur consentement avant de soumettre une adresse conjointe au Parlement britannique : Canada, ministre de la Justice, *Modification de la Constitution du Canada* (1965) (« Favreau »), p. 15-16. Au moment du rapatriement, cette pratique était devenue une convention constitutionnelle selon laquelle il fallait un consentement provincial appréciable pour solliciter des modifications constitutionnelles ayant un effet direct sur les relations fédérales-provinciales : *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, p. 889-895; *Renvoi : Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.

[30] Beginning in the 1930s, the federal government and the provinces held a series of conferences to discuss the possibility of adopting a formal amending formula. This produced several proposals: see in particular the Fulton-Favreau formula in Favreau, at pp. 110-15; and the Victoria Charter, in *Constitutional Conference: Proceedings* (1971), App. B. In October 1980, amid efforts to achieve broad constitutional reform, the federal government tabled a new proposed amending formula in the House of Commons and the Senate: "Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada", in *The Canadian Constitution 1980: Proposed Resolution respecting the Constitution of Canada* (1980). In response, the provincial premiers developed a counter-proposal that became the template for Part V of the *Constitution Act, 1982* — the "April Accord" of 1981: *Constitutional Accord: Canadian Patriation Plan* (1981).

[30] À partir des années 30, le gouvernement fédéral et les provinces ont tenu une série de conférences pour discuter de la possibilité d'adopter une formule de modification formelle. Ces discussions ont donné lieu à plusieurs propositions : voir en particulier la formule Fulton-Favreau, dans Favreau, p. 120-125; et la Charte de Victoria, dans *Conférence constitutionnelle : Délibérations* (1971), ann. B. En octobre 1980, dans le cadre des efforts visant à réaliser une réforme constitutionnelle d'envergure, le gouvernement fédéral a déposé une nouvelle proposition de formule de modification à la Chambre des communes et au Sénat : « Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada », dans *La Constitution canadienne 1980 : Projet de résolution concernant la Constitution du Canada* (1980). En réponse, les premiers ministres provinciaux ont élaboré une contre-proposition — l'« Accord d'avril » de 1981 — qui est devenue le canevas de la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* : *Accord constitutionnel : Projet canadien de rapatriement de la Constitution* (1981).

[31] The April Accord, and ultimately Part V, reflect the political consensus that the provinces must have a say in constitutional changes that engage their interests. The "underlying purpose" of these documents is "to constrain unilateral federal powers to effect constitutional change": P. J. Monahan and B. Shaw, *Constitutional Law* (4th ed. 2013), at p. 204; *Supreme Court Act Reference*, at paras. 98-100. They also consecrate the principle of "the constitutional equality of provinces as equal

[31] L'Accord d'avril et, en définitive, la partie V reflètent le consensus politique selon lequel les provinces doivent avoir un droit de participation aux modifications constitutionnelles mettant en cause leurs intérêts. L'[TRADUCTION] « objectif sous-jacent » de ces textes consiste « à restreindre les pouvoirs de modification unilatérale de la Constitution conférés au fédéral » : P. J. Monahan et B. Shaw, *Constitutional Law* (4e éd. 2013), p. 204; *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*,

partners in Confederation": *Constitutional Accord: Canadian Patriation Plan*, General Comment, in Part A, at p. 1. In principle, no province stands above the others with respect to constitutional amendments, and all provinces are given the same rights in the process of amendment. The result is an amending formula designed to foster dialogue between the federal government and the provinces on matters of constitutional change, and to protect Canada's constitutional *status quo* until such time as reforms are agreed upon.

(2) The Amending Procedures

[32] Part V contains four categories of amending procedures. The first is the general amending procedure (s. 38, complemented by s. 42), which requires a substantial degree of consensus between Parliament and the provincial legislatures. The second is the unanimous consent procedure (s. 41), which applies to certain changes deemed fundamental by the framers of the *Constitution Act, 1982*. The third is the special arrangements procedure (s. 43), which applies to amendments in relation to provisions of the Constitution that apply to some, but not all, of the provinces. The fourth is made up of the unilateral federal and provincial procedures, which allow unilateral amendment of aspects of government institutions that engage purely federal or provincial interests (ss. 44 and 45).

(a) *The General Amending Procedure*

[33] Section 38 of the *Constitution Act, 1982* provides:

**38.** (1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

(*a*) resolutions of the Senate and House of Commons; and

par. 98-100. On y consacre aussi le principe de « l'égalité constitutionnelle des provinces comme partenaires égaux au sein de la Confédération » : *Accord constitutionnel : Projet canadien de rapatriement de la Constitution*, Observations générales, partie A, p. 1. En principe, les provinces sont sur un pied d'égalité en ce qui concerne les modifications constitutionnelles, et toutes les provinces jouissent des mêmes droits dans le processus de modification. La formule de modification ainsi établie est conçue pour favoriser le dialogue entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les questions relatives à la modification de la Constitution, et pour préserver le statu quo constitutionnel au Canada jusqu'à ce que les parties prenantes s'entendent sur des réformes.

(2) Les procédures de modification

[32] La partie V prévoit quatre catégories de procédures de modification. La première, la procédure normale de modification (art. 38, complété par l'art. 42), exige un degré appréciable de consensus entre le Parlement et les législatures provinciales. La deuxième, la procédure de consentement unanime (art. 41), s'applique à certaines modifications jugées fondamentales par les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La troisième, la procédure relative aux arrangements spéciaux (art. 43), vise les modifications apportées à des dispositions de la Constitution qui s'appliquent à certaines provinces uniquement. La quatrième, la procédure de modification unilatérale fédérale et provinciale, concerne certains aspects d'institutions gouvernementales mettant en cause des intérêts purement fédéraux ou provinciaux (art. 44 et 45).

a) *La procédure normale de modification*

[33] L'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit :

**38.** (1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

*a*) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;

(*b*) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

(2) An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

(3) An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

(4) A resolution of dissent made for the purposes of subsection (3) may be revoked at any time before or after the issue of the proclamation to which it relates.

[34] The process set out in s. 38 is the general rule for amendments to the Constitution of Canada. It reflects the principle that substantial provincial consent must be obtained for constitutional change that engages provincial interests. Section 38 codifies what is colloquially referred to as the "7/50" procedure — amendments to the Constitution of Canada must be authorized by resolutions of the Senate, the House of Commons, and legislative assemblies of at least seven provinces whose population represents, in the aggregate, at least half of the current population of all the provinces. Additionally, it grants to the provinces the right to "opt out" of constitutional amendments that "derogat[e] from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province".

[35] By requiring significant provincial consensus while stopping short of unanimity, s. 38 "achieves a compromise between the demands of legitimacy

*b*) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

(4) La résolution de désaccord visée au paragraphe (3) peut être révoquée à tout moment, indépendamment de la date de la proclamation à laquelle elle se rapporte.

[34] Cette disposition décrit le processus généralement applicable pour modifier la Constitution canadienne. Celui-ci reflète le principe selon lequel il est nécessaire d'obtenir le consentement d'un nombre appréciable de provinces pour apporter des modifications constitutionnelles qui touchent leurs intérêts. L'article 38 codifie ce qu'on appelle communément la procédure « 7/50 », selon laquelle les modifications à la Constitution du Canada doivent être autorisées par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'au moins sept provinces dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces. Il confère aussi à ces dernières le droit de « se soustraire » aux modifications constitutionnelles dérogatoires « à l[eur] compétence législative, [à leurs] droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges [de leur] législature ou [de leur] gouvernement ».

[35] En exigeant un consensus provincial appréciable plutôt que l'unanimité, l'art. 38 [TRADUCTION] « réalise un compromis entre les exigences de

and flexibility": J. Cameron, "To Amend the Process of Amendment", in G.-A. Beaudoin et al., *Federalism for the Future: Essential Reforms* (1998), 315, at p. 324. Its "underlying purpose . . . is to protect the provinces from having their rights or privileges negatively affected without their consent": Monahan and Shaw, at p. 192.

[36] The s. 38 procedure represents the balance deemed appropriate by the framers of the *Constitution Act, 1982* for most constitutional amendments, apart from those contemplated in one of the other provisions in Part V. Section 38 is thus the procedure of general application for amendments to the Constitution of Canada. As a result, the other procedures in Part V should be construed as exceptions to the general rule.

[37] Section 42 complements s. 38 by expressly identifying certain categories of amendments to which the 7/50 procedure in s. 38(1) applies:

**42.** (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

(*a*) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;

(*b*) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;

(*c*) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;

(*d*) subject to paragraph 41(*d*), the Supreme Court of Canada;

(*e*) the extension of existing provinces into the territories; and

(*f*) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

(2) Subsections 38(2) to (4) do not apply in respect of amendments in relation to matters referred to in subsection (1).

légitimité et de souplesse » : J. Cameron, « To Amend the Process of Amendment », dans G.-A. Beaudoin et autres, *Le fédéralisme de demain : réformes essentielles* (1998), 315, p. 324. Cette disposition [TRADUCTION] « vise fondamentalement [. . .] à assurer aux provinces que leurs droits et privilèges ne seront pas touchés sans leur consentement » : Monahan et Shaw, p. 192.

[36] La procédure prévue à l'art. 38 représente l'équilibre que les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont jugé approprié pour la plupart des modifications constitutionnelles, soit toutes les modifications sauf celles visées par une des autres dispositions de la partie V. L'article 38 décrit donc la procédure normalement appliquée pour modifier la Constitution canadienne. Les autres procédures énoncées à la partie V devraient alors être considérées comme des exceptions à cette règle générale.

[37] L'article 42 complète l'art. 38 en prévoyant expressément certaines catégories de modifications auxquelles s'applique la procédure 7/50 énoncée au par. 38(1) :

**42.** (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

*a*) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;

*b*) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;

*c*) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;

*d*) sous réserve de l'alinéa 41*d*), la Cour suprême du Canada;

*e*) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;

*f*) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

(2) Les paragraphes 38(2) à (4) ne s'appliquent pas aux questions mentionnées au paragraphe (1).

[38] This provision serves two purposes. First, the express inclusion of certain matters in s. 42 provided the framers of the *Constitution Act, 1982* with greater certainty that the 7/50 procedure would apply to amendments in relation to those matters: J. D. Whyte, "Senate Reform: What Does the Constitution Say?", in J. Smith, ed., *The Democratic Dilemma: Reforming the Canadian Senate* (2009), 97, at p. 102. Second, the provincial right to "opt out" of certain amendments contemplated in s. 38(2) to (4) does not apply to the categories of amendments in s. 42. This ensures that amendments made under s. 42 will apply consistently to all the provinces and allows the changes contemplated in the provision to be implemented in a coherent manner throughout Canada.

[39] Section 42(1)(*b*) of the *Constitution Act, 1982* expressly makes the general amendment procedure applicable to amendments in relation to "the powers of the Senate and the method of selecting Senators". We discuss below the meaning of this statutory language and its bearing on the questions before us.

(b) *The Unanimous Consent Procedure*

[40] Section 41 of the *Constitution Act, 1982* sets out an amending procedure requiring unanimous consent in relation to certain matters:

**41.** An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province:

(*a*) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;

(*b*) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;

(*c*) subject to section 43, the use of the English or the French language;

[38] Cette disposition poursuit deux objectifs. Le premier consiste à donner aux auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* la certitude que la procédure 7/50 s'applique aux modifications portant sur certaines questions qui y sont expressément incluses : J. D. Whyte, « Senate Reform : What Does the Constitution Say? », dans J. Smith, dir., *The Democratic Dilemma : Reforming the Canadian Senate* (2009), 97, p. 102. Le deuxième, à déclarer que le droit des provinces de « se soustraire » à certaines modifications visées aux par. 38(2) à (4) ne s'applique pas aux catégories de modifications prévues à l'art. 42. Ainsi, les modifications apportées sous le régime de l'art. 42 s'appliquent de manière uniforme à toutes les provinces et les changements visés par la disposition sont mis en œuvre de manière cohérente partout au pays.

[39] L'alinéa 42(1)*b*) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit expressément que la procédure normale de modification s'applique aux modifications portant sur « les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs ». Nous discuterons plus loin du sens à donner à ces termes et de leur incidence sur les questions dont nous sommes saisis.

b) *La procédure de consentement unanime*

[40] L'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* énonce une procédure de modification exigeant un consentement unanime pour certaines questions :

**41.** Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

*a*) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;

*b*) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;

*c*) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;

(*d*) the composition of the Supreme Court of Canada; and

(*e*) an amendment to this Part.

[41] Section 41 requires the unanimous consent of the Senate, the House of Commons, and all the provincial legislative assemblies for the categories of amendments enumerated in the provision. It "accords the highest level of constitutional protection and entrenchment" to the enumerated matters: W. J. Newman, "Living with the Amending Procedures: Prospects for Future Constitutional Reform in Canada" (2007), 37 *S.C.L.R.* (2d) 383, at p. 388. It is an exception to the general amending procedure. It creates an exacting amending procedure that is designed to apply to certain fundamental changes to the Constitution of Canada. Professor Pelletier aptly describes the rationale for requiring unanimity for the enumerated categories of amendments:

[TRANSLATION] . . . the unanimity rule provided for in section 41 of the 1982 Act is justified by the need . . . to give each of the partners of Canada's federal compromise a veto on those topics that are considered the most essential to the survival of the state.

(B. Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada* (1996), at p. 208)

(c) *The Special Arrangements Procedure*

[42] Section 43 of the *Constitution Act, 1982* provides:

**43.** An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including

(*a*) any alteration to boundaries between provinces, and

*d*) la composition de la Cour suprême du Canada;

*e*) la modification de la présente partie.

[41] L'article 41 exige le consentement unanime du Sénat, de la Chambre des communes et de toutes les assemblées législatives provinciales pour les catégories de modifications qui y sont décrites. Il [TRADUCTION] « confère le plus haut niveau de protection et de consécration constitutionnelles » aux questions énumérées : W. J. Newman, « Living with the Amending Procedures : Prospects for Future Constitutional Reform in Canada » (2007), 37 *S.C.L.R.* (2d) 383, p. 388. Cette disposition constitue une exception à la procédure normale de modification. Elle crée une procédure de modification exigeante destinée à s'appliquer à certains changements fondamentaux apportés à la Constitution du Canada. Le professeur Pelletier décrit avec justesse la raison pour laquelle l'unanimité est exigée pour les catégories de modifications énumérées :

. . . la règle de l'unanimité, affirmée par l'article 41 de la Loi de 1982, se justifie par la nécessité qu'il y a [. . .] de conférer à chacun des partenaires du compromis fédératif canadien un droit de veto par rapport aux sujets qui sont considérés comme les plus fondamentaux pour la survie de l'État.

(B. Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada* (1996), p. 208)

c) *La procédure relative aux arrangements spéciaux*

[42] L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit ce qui suit :

**43.** Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

*a*) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;

(*b*) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province,

may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

[43] Section 43 applies to amendments in relation to provisions of the Constitution of Canada that apply to some, but not all, of the provinces. The determination of its scope and of the effects of its interaction with other provisions of Part V presents significant conceptual difficulties, leading Professor Scott to term it the "Rubik's Cube" of Part V: S. A. Scott, "Pussycat, Pussycat or Patriation and the New Constitutional Amendment Processes" (1982), 20 *U.W.O. L. Rev.* 247, at pp. 292-98. We will limit our remarks on s. 43 to what is necessary to answer the Reference questions before us.

[44] At the very least, s. 43 is triggered when a constitutional amendment relates to a provision of the Constitution of Canada that contains a "special arrangement" applicable only to one or several, but not all, of the provinces. In such cases, the use of the 7/50 procedure would overshoot the mark, by making adoption of the amendment contingent upon the consent of provinces to which the provision does not apply. Section 43 also serves to ensure that those provisions cannot be amended without the consent of the provinces for which the arrangement was devised: Monahan and Shaw, at p. 210.

(d) *The Unilateral Federal and Provincial Procedures*

[45] Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* provide for unilateral federal and provincial procedures of amendment:

**44.** Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of

*b*) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

[43] L'article 43 vise les modifications portant sur les dispositions de la Constitution du Canada applicables uniquement à certaines provinces. L'établissement de son champ d'application et des effets de son interaction avec les autres dispositions de la partie V présente de grandes difficultés conceptuelles. Ces dernières ont amené le professeur Scott à qualifier cet article de [TRADUCTION] « cube Rubik de la partie V » : S. A. Scott, « Pussycat, Pussycat or Patriation and the New Constitutional Amendment Processes » (1982), 20 *U.W.O. L. Rev.* 247, p. 292-298. Nos remarques sur l'art. 43 se limiteront à ce qui est nécessaire pour répondre aux questions du renvoi dont nous sommes saisis.

[44] L'article 43 entre en jeu, à tout le moins, lorsqu'une modification constitutionnelle touche une disposition de la Constitution du Canada qui prévoit un « arrangement spécial », applicable uniquement à une ou à certaines des provinces. En pareil cas, le recours à la procédure 7/50 aurait une portée trop large, car il subordonnerait l'adoption de la modification au consentement de provinces auxquelles ne s'applique pas la disposition. L'article 43 permet aussi d'éviter qu'une disposition qui prévoit un arrangement spécial puisse être modifiée sans le consentement des provinces visées par l'arrangement : Monahan et Shaw, p. 210.

d) *Les procédures unilatérales fédérale et provinciale*

[45] Les articles 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoient des procédures de modification unilatérales par le fédéral et par les provinces :

**44.** Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de

Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

**45.** Subject to section 41, the legislature of each province may exclusively make laws amending the constitution of the province.

[46] These sections fulfill the same basic function as ss. 91(1)[4] and 92(1)[5] of the *Constitution Act, 1867*, which were repealed when the *Constitution Act, 1982* was enacted: *Constitutional Accord: Canadian Patriation Plan*, Explanatory Notes 7 and 8; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at pp. 4-31 to 4-34; Pelletier, "Réponses suggérées", at pp. 462-63; G. Tremblay, "La portée élargie de la procédure bilatérale de modification de la Constitution du Canada" (2011), 41 *R.G.D.* 417, at p. 428; W. J. Newman, "Defining the 'Constitution of Canada' Since 1982: The Scope of the Legislative Powers of Constitutional Amendment under Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982*" (2003), 22 *S.C.L.R.* (2d) 423, at p. 494; Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, at pp. 117 and 181; see also R. I. Cheffins, "The Constitution Act, 1982 and the Amending Formula: Political and Legal Implications" (1982), 4 *S.C.L.R.* 43, at pp. 52-53.

4 Section 91(1) gave Parliament legislative power over:

1. The amendment from time to time of the Constitution of Canada, except as regards matters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least once each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House: provided, however, that a House of Commons may in time of real or apprehended war, invasion or insurrection be continued by the Parliament of Canada if such continuation is not opposed by the votes of more than one-third of the members of such House.

5 Section 92(1) gave the provincial legislatures power over:

1. The Amendment from Time to Time, notwithstanding anything in this Act, of the Constitution of the Province, except as regards the Office of Lieutenant Governor.

la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

**45.** Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

[46] Ces articles jouent essentiellement le même rôle que jouaient les par. 91(1)[4] et 92(1)[5] de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui ont été abrogés lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982 : Accord constitutionnel : Projet canadien de rapatriement de la Constitution*, notes explicatives 7 et 8; P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5e éd. suppl.), p. 4-31 à 4-34; Pelletier, « Réponses suggérées quant au renvoi sur le Sénat », p. 462-463; G. Tremblay, « La portée élargie de la procédure bilatérale de modification de la Constitution du Canada » (2011), 41 *R.G.D.* 417, p. 428; W. J. Newman, « Defining the "Constitution of Canada" Since 1982 : The Scope of the Legislative Powers of Constitutional Amendment under Sections 44 and 45 of the *Constitution Act, 1982* » (2003), 22 *S.C.L.R.* (2d) 423, p. 494; Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, p. 117 et 181; voir aussi R. I. Cheffins, « The Constitution Act, 1982 and the Amending Formula : Political and Legal Implications » (1982), 4 *S.C.L.R.* 43, p. 52-53.

4 Le paragraphe 91(1) conférait au Parlement compétence législative sur :

1. La modification, de temps à autre, de la constitution du Canada, sauf en ce qui concerne les matières rentrant dans les catégories de sujets que la présente loi attribue exclusivement aux législatures des provinces, ou en ce qui concerne les droits ou privilèges accordés ou garantis, par la présente loi ou par toute autre loi constitutionnelle, à la législature ou au gouvernement d'une province, ou à quelque catégorie de personnes en matière d'écoles, ou en ce qui regarde l'emploi de l'anglais ou du français, ou les prescriptions portant que le parlement du Canada tiendra au moins une session chaque année et que la durée de chaque chambre des communes sera limitée à cinq années, depuis le jour du rapport des brefs ordonnant l'élection de cette chambre; toutefois, le parlement du Canada peut prolonger la durée d'une chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, si cette prolongation n'est pas l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de ladite chambre.

5 Le paragraphe 92(1) conférait aux législatures provinciales compétence sur :

1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur;

[47] Sections 91(1) and 92(1) of the *Constitution Act, 1867* granted the federal and provincial governments the power to amend their respective constitutions, provided that the amendments did not engage the interests of the other level of government. Section 91(1) was worded broadly, allowing Parliament to amend the "Constitution of Canada", subject to certain restrictions. In 1980, the federal government asked this Court whether Parliament could unilaterally implement sweeping reforms to the Senate under s. 91(1). This Court concluded that s. 91(1) allowed Parliament to amend "the constitution of the federal government in matters of interest only to that government": *Upper House Reference*, at p. 71. It followed that s. 91(1) did not give Parliament the power to unilaterally make constitutional changes such as the abolition of the Senate or the modification of the Senate's essential features, since these changes engaged the interests of the provinces as well as those of the federal government: *ibid.*, at pp. 74-75 *et seq.* Likewise, s. 92(1) allowed the provincial legislatures to enact amendments only in relation to "the operation of an organ of the government of the province, provided it is not otherwise entrenched as being indivisibly related to the implementation of the federal principle or to a fundamental term or condition of the union": *OPSEU*, at p. 40, *per* Beetz J.

[47] Les paragraphes 91(1) et 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accordaient aux gouvernements fédéral et provinciaux le pouvoir de modifier leurs constitutions respectives, à condition que les modifications ne mettent pas en cause les intérêts des autres ordres de gouvernement. Rédigé en termes généraux, le par. 91(1) permettait au Parlement de modifier la « Constitution du Canada », sous réserve de certaines restrictions. En 1980, le gouvernement fédéral a demandé à la Cour si le Parlement pouvait procéder unilatéralement à une réforme majeure du Sénat en vertu du par. 91(1). La Cour a conclu que ce paragraphe autorisait le Parlement à modifier « la constitution du gouvernement fédéral dans les matières qui concernent uniquement ce gouvernement » : *Renvoi relatif à la Chambre haute*, p. 71. Le paragraphe 91(1) ne conférait donc pas au Parlement le pouvoir d'apporter unilatéralement des changements constitutionnels telles l'abolition du Sénat ou la modification de ses caractéristiques essentielles parce que ces changements mettaient en cause les intérêts des provinces tout autant que ceux du gouvernement fédéral : *ibid.*, p. 74-75 et suiv. De même, le par. 92(1) permettait aux législatures provinciales d'adopter des modifications dans la mesure où elles portaient uniquement sur « le fonctionnement d'un organe du gouvernement de la province, pourvu qu'elle ne soit pas par ailleurs intangible parce qu'indivisiblement liée à la mise en œuvre du principe fédéral ou à une condition fondamentale de l'union » : *SEFPO*, p. 40, le juge Beetz.

[48] As the successors to those provisions, ss. 44 and 45 give the federal and provincial legislatures the ability to unilaterally amend certain aspects of the Constitution that relate to their own level of government, but which do not engage the interests of the other level of government. This limited ability to make changes unilaterally reflects the principle that Parliament and the provinces are equal stakeholders in the Canadian constitutional design. Neither level of government acting alone can alter the fundamental nature and role of the institutions provided for in the Constitution. This said, those institutions can be maintained and even changed to some extent under ss. 44 and 45, provided that their fundamental nature and role remain intact.

[48] Les articles 44 et 45, qui ont remplacé ces dispositions, accordent au Parlement fédéral et aux législatures provinciales la capacité de modifier unilatéralement certains éléments de la Constitution qui concernent leur propre ordre de gouvernement, mais qui ne mettent pas en cause les intérêts des autres ordres de gouvernement. Ce pouvoir limité d'effectuer des changements unilatéralement reflète le principe selon lequel le Parlement et les provinces sont des acteurs égaux dans la structure constitutionnelle canadienne. Aucun des ordres de gouvernement, agissant seul, ne peut modifier les nature et rôle fondamentaux des institutions créées par la Constitution. Toutefois, ces institutions peuvent être maintenues et même changées jusqu'à un certain point en vertu des art. 44 et 45, à condition que leur nature et leur rôle fondamentaux demeurent intacts.

V. How Can The Senate Changes Contemplated in the Reference Be Achieved?

[49] The Reference questions ask whether Parliament, acting alone, can reform the Senate by creating consultative elections to select senatorial nominees endorsed by the populations of the various provinces and territories, by limiting senatorial tenure to fixed terms, and by removing the personal wealth and real property requirements for Senators. We will address each of these issues in turn.

A. *Consultative Elections*

[50] The text of the *Constitution Act, 1867* provides for the formal appointment of Senators by the Governor General:

**24.** The Governor General shall from Time to Time, in the Queen's Name, by Instrument under the Great Seal of Canada, summon qualified Persons to the Senate; and, subject to the Provisions of this Act, every Person so summoned shall become and be a Member of the Senate and a Senator.

**32.** When a Vacancy happens in the Senate by Resignation, Death, or otherwise, the Governor General shall by Summons to a fit and qualified Person fill the Vacancy.

In practice, constitutional convention requires the Governor General to follow the recommendations of the Prime Minister of Canada when filling Senate vacancies.

[51] The Attorney General of Canada (supported by the attorneys general of Saskatchewan and Alberta as well as one of the *amici curiae*) submits that implementing consultative elections for Senators does not constitute an amendment to the Constitution of Canada. He argues that this reform would not change the text of the *Constitution Act, 1867*, nor the means of selecting Senators. He points out that the formal mechanism for appointing

V. Comment peuvent être apportés les changements envisagés dans le renvoi?

[49] Les questions du renvoi requièrent que nous donnions notre avis sur la capacité du Parlement, agissant seul, de réformer le Sénat en instaurant des élections consultatives pour sélectionner les candidats aux postes de sénateurs choisis par les électeurs des provinces et territoires, en limitant la durée du mandat des sénateurs par l'établissement d'un mandat à durée déterminée, et en supprimant les conditions relatives à la fortune personnelle et à l'avoir foncier auxquelles doivent satisfaire les sénateurs. Nous aborderons chacune de ces questions à tour de rôle.

A. *Élections consultatives*

[50] Le libellé de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit la nomination officielle des sénateurs par le gouverneur général :

**24.** Le gouverneur-général mandera de temps à autre au Sénat, au nom de la Reine et par instrument sous le grand sceau du Canada, des personnes ayant les qualifications voulues; et, sujettes aux dispositions de la présente loi, les personnes ainsi mandées deviendront et seront membres du Sénat et sénateurs.

**32.** Quand un siège deviendra vacant au Sénat par démission, décès ou toute autre cause, le gouverneur-général remplira la vacance en adressant un mandat à quelque personne capable et ayant les qualifications voulues.

En pratique, lorsqu'il comble les vacances au Sénat, une convention constitutionnelle oblige le gouverneur général à suivre les recommandations du premier ministre du Canada.

[51] Le procureur général du Canada (avec l'appui des procureurs généraux de la Saskatchewan et de l'Alberta ainsi que d'un des *amici curiae*) soutient que la mise en place d'élections consultatives pour choisir les sénateurs n'est pas une modification de la Constitution du Canada. Selon lui, cette réforme ne modifierait ni le texte de la *Loi constitutionnelle de 1867* ni la façon de choisir les sénateurs. Il souligne que le mécanisme formel de

Senators — summons by the Governor General acting on the advice of the Prime Minister — would remain untouched. Alternatively, he submits that if introducing consultative elections constitutes an amendment to the Constitution, then it can be achieved unilaterally by Parliament under s. 44 of the *Constitution Act, 1982*.

[52] In our view, the argument that introducing consultative elections does not constitute an amendment to the Constitution privileges form over substance. It reduces the notion of constitutional amendment to a matter of whether or not the letter of the constitutional text is modified. This narrow approach is inconsistent with the broad and purposive manner in which the Constitution is understood and interpreted, as discussed above. While the provisions regarding the appointment of Senators would remain textually untouched, the Senate's fundamental nature and role as a complementary legislative body of sober second thought would be significantly altered.

[53] We conclude that each of the proposed consultative elections would constitute an amendment to the Constitution of Canada and require substantial provincial consent under the general amending procedure, without the provincial right to "opt out" of the amendment (s. 42). We reach this conclusion for three reasons: (1) the proposed consultative elections would fundamentally alter the architecture of the Constitution; (2) the text of Part V expressly makes the general amending procedure applicable to a change of this nature; and (3) the proposed change is beyond the scope of the unilateral federal amending procedure (s. 44).

(1) Consultative Elections Would Fundamentally Alter the Architecture of the Constitution

[54] The implementation of consultative elections would amend the Constitution of Canada by fundamentally altering its architecture. It would modify the Senate's role within our constitutional

nomination de ces derniers — leur nomination par le gouverneur général sur avis du premier ministre — resterait intact. Il soutient subsidiairement que, si l'introduction d'élections consultatives constitue une modification de la Constitution, le Parlement peut alors y procéder unilatéralement en vertu de l'art. 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[52] À notre avis, l'argument selon lequel l'introduction d'élections consultatives n'est pas une modification de la Constitution est trop formaliste. En effet, il réduit la notion de modification constitutionnelle à la question de déterminer si le texte de la Constitution se trouve modifié. Cette approche restrictive ne respecte pas les exigences de l'interprétation et de la conception larges et téléologiques de la Constitution qui ont été exposées précédemment. Certes, le libellé des dispositions concernant la nomination des sénateurs resterait le même, mais les nature et rôle fondamentaux du Sénat en tant que corps législatif complémentaire chargé de donner un second regard attentif aux projets de loi seraient considérablement modifiés.

[53] Nous concluons que chacune des propositions d'élections consultatives constituerait une modification de la Constitution du Canada et exigerait un consentement appréciable des provinces selon la procédure normale de modification, sans toutefois que les provinces aient le droit de « se soustraire » à la modification (art. 42). Nous concluons ainsi pour trois raisons : (1) les élections consultatives proposées transformeraient fondamentalement l'architecture de la Constitution; (2) la partie V rend expressément la procédure normale de modification applicable à une modification de cette nature; et (3) la modification proposée se situe en dehors du champ d'application de la procédure de modification unilatérale fédérale (art. 44).

(1) Des élections consultatives transformeraient fondamentalement l'architecture de la Constitution

[54] La mise en place d'élections consultatives modifierait la Constitution du Canada en en transformant fondamentalement l'architecture. Elle modifierait le rôle tenu par le Sénat dans notre

structure as a complementary legislative body of sober second thought.

[55] The *Constitution Act, 1867* contemplates a specific structure for the federal Parliament, "similar in Principle to that of the United Kingdom": preamble. The Act creates both a lower *elected* and an upper *appointed* legislative chamber: s. 17. It expressly provides that the members of the lower chamber — the House of Commons — "shall be elected" by the population of the various provinces: s. 37. By contrast, it provides that Senators shall be "summoned" (i.e. appointed) by the Governor General: ss. 24 and 32.

[56] The contrast between election for members of the House of Commons and executive appointment for Senators is not an accident of history. The framers of the *Constitution Act, 1867* deliberately chose executive appointment of Senators in order to allow the Senate to play the specific role of a complementary legislative body of "sober second thought".

[57] As this Court wrote in the *Upper House Reference*, "[i]n creating the Senate in the manner provided in the Act, it is clear that the intention was to make the Senate a thoroughly independent body which could canvass dispassionately the measures of the House of Commons": p. 77 (emphasis added). The framers sought to endow the Senate with independence from the electoral process to which members of the House of Commons were subject, in order to remove Senators from a partisan political arena that required unremitting consideration of short-term political objectives.

[58] Correlatively, the choice of executive appointment for Senators was also intended to ensure that the Senate would be a *complementary* legislative body, rather than a perennial rival of the House of Commons in the legislative process. Appointed Senators would not have a popular mandate — they would not have the expectations and legitimacy that

ordre constitutionnel en tant qu'organisme législatif complémentaire responsable de porter un second regard attentif aux projets de loi.

[55] La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit, pour le Parlement fédéral, une structure précise « reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » : préambule. Elle crée à la fois une chambre législative basse composée d'*élus* et une chambre législative haute dont les membres sont *nommés* : art. 17. Elle dispose expressément que les députés de la chambre basse, la Chambre des communes, sont élus (« *shall be elected* » dans la version anglaise) par la population des différentes provinces : art. 37. En revanche, aux termes de la Loi, les sénateurs sont « mandé[s] » (c.-à-d. nommés) par le gouverneur général : art. 24 et 32.

[56] Le contraste entre l'élection des députés à la Chambre des communes et la nomination des sénateurs par l'exécutif ne représente pas un accident de l'histoire. Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont délibérément choisi le mode de nomination des sénateurs par l'exécutif pour que l'institution où ils siègent puisse jouer le rôle précis d'organisme législatif complémentaire chargé de porter un « second regard attentif » aux projets de loi.

[57] Comme l'a écrit la Cour dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, « [e]n créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes » : p. 77 (nous soulignons). Les rédacteurs ont cherché à soustraire le Sénat au processus électoral auquel participaient les députés de la Chambre des communes, afin d'écarter les sénateurs d'une arène politique partisane toujours soumise aux impératifs des objectifs politiques à court terme.

[58] Parallèlement, la décision de confier à l'exécutif la tâche de nommer les sénateurs visait aussi à garantir que le Sénat deviendrait un organisme législatif *complémentaire*, plutôt qu'un éternel rival de la Chambre des communes dans le processus législatif. Les sénateurs nommés n'auraient pas le mandat de représenter la population : ils

stem from popular election. This would ensure that they would confine themselves to their role as a body mainly conducting legislative review, rather than as a coequal of the House of Commons. As John A. Macdonald put it during the Parliamentary debates regarding Confederation, "[t]here is . . . a greater danger of an irreconcilable difference of opinion between the two branches of the legislature, if the upper be elective, than if it holds its commission from the Crown": *1865 Debates*, February 6, 1865, at p. 37. An appointed Senate would be a body "calmly considering the legislation initiated by the popular branch, and preventing any hasty or ill considered legislation which may come from that body, but it will never set itself in opposition against the deliberate and understood wishes of the people": *ibid.*, at p. 36 (emphasis added).

ne devraient pas répondre aux attentes découlant d'une élection populaire et ne jouiraient pas de la légitimité qu'elle confère. Ainsi, ils s'en tiendraient à leur rôle de membres d'un organisme dont la fonction principale est de revoir les projets de lois, et non d'être l'égal de la Chambre des communes. Comme l'a expliqué John A. Macdonald lors des débats parlementaires sur la Confédération, « [i]l y aurait [. . .] de grands dangers de conflits entre les deux chambres si la constitution du conseil législatif au lieu d'être laissée entre les mains de la couronne devait être remise entre celles du peuple » : *Débats de 1865*, 6 février 1865, p. 37). Un Sénat dont les membres sont nommés aurait pour rôle de « modérer et [de] considérer avec calme la législation de l'assemblée et [d']empêcher la maturité de toute loi intempestive ou pernicieuse passée par cette dernière, sans jamais oser s'opposer aux vœux réfléchis et définis des populations » : *ibid.* (nous soulignons).

[59] The appointed status of Senators, with its attendant assumption that appointment would prevent Senators from overstepping their role as a complementary legislative body, shapes the architecture of the *Constitution Act, 1867*. It explains why the framers did not deem it necessary to textually specify how the powers of the Senate relate to those of the House of Commons or how to resolve a deadlock between the two chambers. Indeed, on its face the *Constitution Act, 1867* grants as much legislative power to the Senate as to the House of Commons, with the exception that the House of Commons has the exclusive power to originate appropriation and tax bills (s. 53). As Professor Smith aptly summarizes:

[59] Le fait que les sénateurs soient nommés, de même que le postulat correct en découlant selon lequel leur nomination empêcherait le Sénat d'outrepasser sa fonction d'organisme législatif complémentaire, façonnent l'architecture de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pour ces raisons, les rédacteurs de cette dernière n'ont pas jugé nécessaire de préciser par écrit comment s'articuleraient les relations entre les pouvoirs du Sénat et ceux de la Chambre des communes non plus que les moyens de résoudre une impasse entre les deux chambres. En effet, la *Loi constitutionnelle de 1867* confère, à première vue, une compétence législative aussi grande au Sénat qu'à la Chambre des communes, à l'exception de la règle selon laquelle les projets de loi relatifs aux impôts et à l'affectation des crédits doivent être présentés par la Chambre des communes (art. 53). Comme le résume bien le professeur Smith :

[The framers'] original answer to the clash that would inevitably occur between elected chambers was to make the Senate appointed. This assured that a government enjoying the confidence of the House of Commons would normally be able to have its legislation adopted by Parliament, but gave the Senate the ability to act as a

[TRADUCTION] La première solution [des rédacteurs] au conflit inévitable entre des assemblées d'élus était de nommer les sénateurs. Cela permettait au gouvernement jouissant de la confiance de la Chambre des communes d'être normalement à même de faire adopter ses lois par le Parlement, tout en habilitant le Sénat à agir

check in those rare instances when it was absolutely necessary.

(D. E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective* (2003), at p. 169; see also A. Heard, "Constitutional Doubts about Bill C-20 and Senatorial Elections", in Smith, *The Democratic Dilemma*, 81, at p. 95.)

[60] The proposed consultative elections would fundamentally modify the constitutional architecture we have just described and, by extension, would constitute an amendment to the Constitution. They would weaken the Senate's role of sober second thought and would give it the democratic legitimacy to systematically block the House of Commons, contrary to its constitutional design.

[61] Federal legislation providing for the consultative election of Senators would have the practical effect of subjecting Senators to the political pressures of the electoral process and of endowing them with a popular mandate. Senators selected from among the listed nominees would become popular representatives. They would have won a "true electoral contest" (*Quebec Senate Reference*, at para. 71), during which they would presumably have laid out a campaign platform and made electoral promises: Pelletier, "Réponses suggérées", at pp. 470-71. They would join the Senate after acquiring the mandate and legitimacy that flow from popular election.

[62] The Attorney General of Canada counters that this broad structural change would not occur because the Prime Minister would retain the ability to ignore the results of the consultative elections and to name whomever he or she wishes to the Senate. We cannot accept this argument. Bills C-20 and C-7 are designed to result in the appointment to the Senate of nominees selected by the population of the provinces and territories. Bill C-7 is the more explicit of the two bills, as it provides that the Prime Minister "must" consider the names on the lists of elected candidates. It is true that, in theory, prime

comme instance de contrôle dans les rares cas où c'était absolument nécessaire.

(D. E. Smith, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective* (2003), p. 169; voir aussi A. Heard, « Constitutional Doubts about Bill C-20 and Senatorial Elections », dans Smith, *The Democratic Dilemma*, 81, p. 95.)

[60] Les élections législatives proposées transformeraient fondamentalement l'architecture constitutionnelle que nous venons de décrire. Il s'agirait alors, par extension, d'une modification de la Constitution. Ces élections affaibliraient le rôle du Sénat en tant qu'entité chargée de porter un second regard attentif aux projets de loi et lui conféreraient la légitimité démocratique voulue pour bloquer systématiquement les projets de la Chambre des communes, contrairement à la fonction constitutionnelle qui lui est assignée.

[61] En pratique, une loi fédérale prévoyant l'élection consultative des sénateurs les soumettrait aux pressions politiques du processus électoral et leur confierait un mandat populaire. Les sénateurs choisis parmi la liste des candidats deviendraient des représentants du peuple. Ils auraient remporté un « véritable duel électoral » (*Renvoi québécois relatif au Sénat*, par. 71) au cours duquel ils auraient vraisemblablement présenté une plateforme de campagne et fait des promesses électorales : Pelletier, « Réponses suggérées quant au renvoi sur le Sénat », p. 470-471. Ils se joindraient au Sénat après avoir obtenu le mandat et la légitimité que confère une élection au suffrage populaire.

[62] Le procureur général du Canada réplique que ce changement structurel d'envergure ne se produirait pas parce que le premier ministre conserverait le pouvoir de ne pas tenir compte des résultats des élections consultatives et de nommer qui il veut au Sénat. Nous ne pouvons accepter cette prétention. Les projets de loi C-20 et C-7 ont été conçus pour entraîner la nomination au Sénat de candidats choisis par la population des provinces et des territoires. Le projet de loi C-7 est le plus explicite des deux puisqu'il prévoit que le premier ministre « tient compte » des personnes dont le nom figure

ministers could ignore the election results and rarely, or indeed never, recommend to the Governor General the winners of the consultative elections. However, the purpose of the bills is clear: to bring about a Senate with a popular mandate. We cannot assume that future prime ministers will defeat this purpose by ignoring the results of costly and hard-fought consultative elections: see for example the discussion in M. D. Walters, "The Constitutional Form and Reform of the Senate: Thoughts on the Constitutionality of Bill C-7" (2013), 7 *J.P.P.L.* 37, at pp. 47-48. A legal analysis of the constitutional nature and effects of proposed legislation cannot be premised on the assumption that the legislation will fail to bring about the changes it seeks to achieve.

[63] In summary, the consultative election proposals set out in the Reference questions would amend the Constitution of Canada by changing the Senate's role within our constitutional structure from a complementary legislative body of sober second thought to a legislative body endowed with a popular mandate and democratic legitimacy.

(2) The Wording of Part V Indicates That the Proposal for Consultative Elections Attracts the General Amending Procedure

[64] Our view that the consultative election proposals would amend the Constitution of Canada is supported by the language of Part V. The words employed in Part V are guides to identifying the aspects of our system of government that form part of the protected content of the Constitution. Section 42(1)(*b*) of the *Constitution Act, 1982* provides that the general amending procedure (s. 38(1)) applies to constitutional amendments in relation to "the method of selecting Senators" ("*le mode de sélection des sénateurs*"). This broad wording covers the implementation of consultative elections, indicating that a constitutional amendment is required and making that amendment subject to

sur la liste des candidats élus. Certes, en théorie, le premier ministre pourrait ignorer les résultats des élections et ne recommander au gouverneur général que rarement, voire jamais, les gagnants des élections consultatives. Cependant, l'objet des projets de loi est clair : que le Sénat devienne une entité dotée d'un mandat populaire. Nous ne pouvons tenir pour acquis que les futurs premiers ministres contrecarreront cet objet en ignorant les résultats d'élections consultatives coûteuses et âprement disputées : voir à titre d'exemple la réflexion de M. D. Walters, « The Constitutional Form and Reform of the Senate : Thoughts on the Constitutionality of Bill C-7 » (2013), 7 *J.P.P.L.* 37, p. 47-48. Une analyse juridique de la nature et des incidences constitutionnelles de projets de loi ne peut se fonder sur l'hypothèse que la loi échouera à entraîner les changements qu'elle vise à mettre en œuvre.

[63] En bref, la mise en œuvre des propositions visant la tenue d'élections consultatives contenues dans les questions soumises en l'espèce modifierait la Constitution du Canada. En effet, elle transformerait le rôle du Sénat au sein de notre structure constitutionnelle; d'un organe législatif complémentaire chargé de porter un second regard attentif aux lois, il deviendrait un organe législatif doté d'un mandat populaire et d'une légitimité démocratique.

(2) Le texte de la partie V indique que la mise en œuvre de la proposition visant la tenue d'élections consultatives entraîne l'application de la procédure normale de modification

[64] Notre conclusion suivant laquelle la mise en œuvre des propositions relatives à la tenue d'élections consultatives modifierait la Constitution canadienne trouve appui dans le texte de la partie V. Les termes qui y sont utilisés servent de guides pour déterminer quels aspects de notre système de gouvernement font partie du contenu constitutionnel protégé. Suivant l'al. 42(1)*b*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la procédure normale de modification (par. 38(1)) s'applique aux modifications constitutionnelles portant sur « le mode de sélection des sénateurs » (« *the method of selecting Senators* » ). Cette expression au sens large couvre la mise en place d'élections consultatives,

the general procedure: H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (5th ed. 2008), at p. 343; Whyte, at p. 106; see also C.-E. Côté, "L'inconstitutionnalité du projet d'élections fédérales sénatoriales" (2010), 3 *R.Q.D.C.* 81, at p. 83, cited in the *Quebec Senate Reference*, at para. 50; Walters, "The Constitutional Form and Reform of the Senate", at p. 52.

et indique qu'une modification constitutionnelle effectuée conformément à la procédure normale de modification est requise : H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (5e éd. 2008), p. 343; Whyte, p. 106; voir aussi C.-E. Côté, « L'inconstitutionnalité du projet d'élections fédérales sénatoriales » (2010), 3 *R.Q.D.C.* 81, p. 83, cité dans le *Renvoi québécois relatif au Sénat*, par. 50; Walters, « The Constitutional Form and Reform of the Senate », p. 52.

[65] The words "the method of selecting Senators" include more than the formal appointment of Senators by the Governor General. "[S]ection 42(*b*) refers to the method of *selecting* persons for appointment, not the means of appointment": Whyte, at p. 106 (emphasis in original). By employing this language, the framers of the *Constitution Act, 1982* extended the constitutional protection provided by the general amending procedure to the entire process by which Senators are "selected". The proposed consultative elections would produce lists of candidates, from which prime ministers would be expected to choose when making appointments to the Senate. The compilation of these lists through national or provincial and territorial elections and the Prime Minister's consideration of them prior to making recommendations to the Governor General would form part of the "method of selecting Senators". Consequently, the implementation of consultative elections falls within the scope of s. 42(1)(*b*) and is subject to the general amending procedure, without the provincial right to "opt out".

[65] L'expression « mode de sélection des sénateurs » ne vise pas uniquement la nomination officielle des sénateurs par le gouverneur général. [TRADUCTION] « [L]'alinéa 42*b*) renvoie au mode de *sélection*, et non au mode de nomination, des personnes aptes à être nommées » : Whyte, p. 106 (italiques dans l'original). En utilisant ce libellé, les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont étendu la protection constitutionnelle prévue par la procédure normale de modification à tout le processus de « sélection » des sénateurs. Les élections consultatives envisagées dans les questions du renvoi permettraient d'établir des listes de candidats, dont seraient censés se servir les premiers ministres au moment de procéder à des nominations au Sénat. La compilation de listes de candidats sénatoriaux par la tenue d'élections nationales ou provinciales et territoriales et la prise en considération de ces listes par le premier ministre avant la présentation de ses recommandations au gouverneur général seraient incluses dans le « mode de sélection des sénateurs ». En conséquence, la mise en place d'élections consultatives relève de l'al. 42(1)*b*) et est assujettie à la procédure normale de modification, sans que les provinces puissent « s'y soustraire ».

[66] In like vein, the Attorney General of Canada argues that consultative elections are not "in pith and substance" amendments in relation to the "method of selecting Senators". He draws upon the doctrine of pith and substance, which is employed by courts in division of powers cases to decide whether legislation was validly enacted by a level of government: see Hogg, at pp. 15-7 to 15-10. The courts look to whether legislation, in its purpose and effects, falls within one of the classes of subjects over which the Constitution gives power to

[66] Dans un même ordre d'idée, le procureur général du Canada plaide que des élections consultatives ne constitueraient pas, de par leur « caractère véritable », des modifications portant sur le « mode de sélection des sénateurs ». Il s'appuie ici sur la doctrine du caractère véritable utilisée par les tribunaux dans les affaires de partage des compétences pour décider si une loi a été validement adoptée par un ordre de gouvernement : voir Hogg, p. 15-7 à 15-10. Les tribunaux se demandent dans de tels cas si la loi, de par son objet et ses effets, relève

the enacting body: *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 63-66. The Attorney General's position is that legislation implementing consultative elections would not, in its purpose and effects, constitute an amendment in relation to the "method of selecting Senators". He confines the meaning of this expression to the formal mechanism of appointment of Senators by the Governor General.

[67] As discussed, the plain meaning of the words "the method of selecting Senators" goes beyond the formal mechanism of appointment. Borrowing a doctrine from the division of powers jurisprudence does not avoid this textual difficulty. Even if the doctrine of pith and substance were relevant to the analysis, its application cannot justify a narrow reading of the relevant constitutional amending provisions. It bears repeating that ss. 38 and 42 of the *Constitution Act, 1982* are intended to ensure that substantial provincial consent will be obtained for constitutional changes that engage provincial interests. The 7/50 procedure is the general rule for amendments to the Constitution of Canada. The Attorney General's invocation of the language of "pith and substance" does not alter this principle.

(3) The Implementation of Consultative Elections Falls Outside the Scope of the Unilateral Federal Amending Procedure

[68] The Attorney General of Canada argues in the alternative that, if the implementation of consultative elections requires a constitutional amendment, then it can be achieved under the unilateral federal amending procedure (s. 44). More specifically, he argues that the creation of consultative elections would be an amendment "in relation to . . . the Senate", within the meaning of s. 44.

d'un des chefs de compétence constitutionnelle de l'autorité législative : *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63-66. Selon le procureur général, une loi visant la mise en place d'élections consultatives ne constituerait pas, de par son objet et ses effets, une modification relative au « mode de sélection des sénateurs ». Il restreint ainsi le sens de cette expression au mécanisme officiel de nomination des sénateurs par le gouverneur général.

[67] Comme nous l'avons vu, l'expression « mode de sélection des sénateurs », suivant le sens ordinaire des termes qui le composent, ne vise pas uniquement le mécanisme officiel de nomination. L'emprunt d'une doctrine issue de la jurisprudence sur le partage des compétences n'écarte pas les difficultés que pose le texte constitutionnel. Même si la doctrine du caractère véritable était pertinente pour la présente analyse, son application ne saurait justifier une interprétation restrictive des dispositions pertinentes relatives à la modification de la Constitution. En effet, il convient de rappeler que les art. 38 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* visent à assurer qu'un consentement provincial appréciable sera obtenu pour les modifications constitutionnelles mettant en cause des intérêts provinciaux. La procédure 7/50 constitue la règle générale applicable pour modifier la Constitution canadienne. Le fait pour le procureur général d'invoquer le « caractère véritable » ne modifie en rien ce principe.

(3) La mise en place d'élections consultatives déborde le champ d'application de la procédure de modification unilatérale fédérale

[68] Le procureur général du Canada soutient subsidiairement que, si elle exige une modification de la Constitution, la mise en place d'élections consultatives peut se faire conformément à la procédure de modification unilatérale fédérale (art. 44). Plus précisément, à son avis, la création d'un régime d'élections consultatives constituerait une modification « relativ[e] [. . .] au Sénat », aux sens où il faut l'entendre pour l'application de l'art. 44.

[69] We must reject this argument. As we have seen, s. 42(1)(*b*) makes the general amending procedure applicable to changes to "the method of selecting Senators". Section 44 is expressly made "[s]ubject to" s. 42 — the categories of amendment captured by s. 42 are removed from the scope of s. 44. It follows that the 7/50 procedure, as opposed to the unilateral federal procedure, applies to the introduction of consultative elections. Moreover, the scope of s. 44 is limited — it does not encompass consultative elections, which would change the Senate's fundamental nature and role by endowing it with a popular mandate.

(4) Conclusion on How Consultative Elections Can Be Achieved

[70] We conclude that introducing a process of consultative elections for the nomination of Senators would change our Constitution's architecture, by endowing Senators with a popular mandate which is inconsistent with the Senate's role as a complementary legislative chamber of sober second thought. This would constitute an amendment to the Constitution of Canada in relation to the method of selecting Senators. It thus attracts the general amending procedure, without the provincial right to "opt out": s. 42(1)(*b*), *Constitution Act, 1982*.

B. *Senatorial Tenure*

[71] It is not disputed that a change in the duration of senatorial terms would amend the Constitution of Canada, by requiring a modification to the text of s. 29 of the *Constitution Act, 1867*. Section 29(2) provides:

> (2) A Senator who is summoned to the Senate . . . shall . . . hold his place in the Senate until he attains the age of seventy-five years.

The question before us is which Part V procedure applies to amend this provision.

[69] Nous devons rejeter cet argument. Comme nous l'avons vu, l'al. 42(1)*b*) assujettit les modifications portant sur le « mode de sélection des sénateurs » à la procédure normale de modification. L'article 44 s'applique expressément « [s]ous réserve » de l'art. 42 — c.-à-d. que les catégories de modification visées à l'art. 42 sont soustraites à l'application de l'art. 44. En conséquence, l'introduction d'élections consultatives se trouve assujettie à la procédure 7/50 plutôt qu'à la procédure de modification unilatérale fédérale. En outre, le champ d'application de l'art. 44 demeure limité — il ne comprend pas des élections consultatives, qui changeraient les nature et rôle fondamentaux du Sénat en le dotant d'un mandat populaire.

(4) Conclusion sur la manière dont on peut instaurer des élections consultatives

[70] À notre avis, l'introduction d'élections consultatives en vue de nommer les sénateurs métamorphoserait l'architecture de la Constitution canadienne en confiant à ces derniers un mandat de représentation de la population qui est incompatible avec la fonction du Sénat à titre d'assemblée législative complémentaire chargée de porter un second regard attentif aux projets de loi. Il s'agirait d'une modification de la Constitution du Canada portant sur le mode de sélection des sénateurs qui entraîne, de ce fait, l'application de la procédure normale de modification sans que les provinces puissent « se soustraire » à la modification en question : *Loi constitutionnelle de 1982*, al. 42(1)*b*).

B. *Durée du mandat des sénateurs*

[71] Nul ne conteste qu'un changement de la durée du mandat des sénateurs modifierait la Constitution du Canada, puisqu'il exigerait la modification du texte de l'art. 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dont le par. (2) est ainsi rédigé :

> (2) Un sénateur qui est nommé au Sénat [. . .] occupe sa place au Sénat [. . .] jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-quinze ans.

Il nous faut donc déterminer à quelle procédure établie à la partie V il faut recourir pour modifier cette disposition.

[72] The Attorney General of Canada argues that changes to senatorial tenure fall residually within the unilateral federal power of amendment in s. 44, since they are not expressly captured by the language of s. 42. He also contends that the imposition of the fixed terms contemplated in the Reference[6] would constitute a minor change that does not engage the interests of the provinces, because those terms are equivalent in duration to the average length of the terms historically served by Senators.

[73] In essence, the Attorney General of Canada proposes a narrow textual approach to this issue. Section 44 of the *Constitution Act, 1982* provides: "Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to . . . the Senate . . . ." Neither s. 41 nor s. 42 expressly applies to amendments in relation to senatorial tenure.[7] It follows, in his view, that the proposed changes to senatorial tenure are captured by the otherwise unlimited power in s. 44 to make amendments in relation to the Senate.

[74] We agree that the language of s. 42 does not encompass changes to the duration of senatorial terms. However, it does not follow that all changes to the Senate that fall outside of s. 42 come within the scope of the unilateral federal amending procedure in s. 44: see Whyte, at pp. 102-3.

6 The first Reference question contemplates the following terms, in addition to the non-renewable nine-year term in Bill C-7: a non-renewable term of ten years or more; a non-renewable term of eight years or less; a non-renewable term for the life of two or three Parliaments; and a renewable eight-year term, as set out in Bill S-4.

7 Section 42 makes the following references to the Senate:

**42.** (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

. . .

(*b*) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;

(*c*) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;

[72] Le procureur général du Canada plaide que les changements à la durée du mandat des sénateurs relèvent du pouvoir unilatéral résiduel du Parlement de modifier la Constitution prévu à l'art. 44, puisque le libellé de l'art. 42 ne les vise pas expressément. Il soutient également que l'imposition de mandats fixes qu'envisage le renvoi[6] constituerait un changement mineur qui ne met pas en cause les intérêts des provinces puisque la durée du mandat proposée équivaut à la période moyenne durant laquelle, historiquement, les sénateurs ont exercé leurs fonctions.

[73] En substance, le procureur général du Canada propose à ce sujet une analyse textuelle étroite. L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que, « [s]ous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives [. . .] au Sénat ». Ni l'art. 41 ni l'art. 42 ne s'appliquent expressément aux modifications relatives au mandat des sénateurs[7]. Il s'ensuit, selon lui, que les changements proposés à la durée du mandat des sénateurs sont assujettis au pouvoir par ailleurs illimité, prévu à l'art. 44, d'apporter des modifications relatives au Sénat.

[74] Nous convenons que le texte de l'art. 42 ne mentionne pas les changements à la durée du mandat des sénateurs. Cela ne veut pas dire pour autant que la procédure de modification unilatérale par le Parlement prévue à l'art. 44 s'applique à tous les changements relatifs au Sénat qui ne sont pas visés par l'art. 42 : voir Whyte, p. 102-103.

6 La première question du renvoi envisage les durées de mandat suivantes, en plus du mandat de neuf ans non renouvelable prévu par le projet de loi C-7 : un mandat non renouvelable de dix ans ou plus; un mandat non renouvelable de huit ans ou moins; un mandat non renouvelable d'une durée de deux ou trois législatures; et le mandat renouvelable de huit ans prévu par le projet de loi S-4.

7 L'article 42 fait mention du Sénat en ces termes :

**42.** (1) Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

. . .

*b*) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;

*c*) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;

[75] We are unable to agree with the Attorney General of Canada's interpretation of the scope of s. 44. As discussed, the unilateral federal amendment procedure is limited. It is not a broad procedure that encompasses all constitutional changes to the Senate which are not expressly included within another procedure in Part V. The history, language, and structure of Part V indicate that s. 38, rather than s. 44, is the general procedure for constitutional amendment. Changes that engage the interests of the provinces in the Senate as an institution forming an integral part of the federal system can only be achieved under the general amending procedure. Section 44, as an exception to the general procedure, encompasses measures that maintain or change the Senate without altering its fundamental nature and role.

[75] Nous ne pouvons souscrire à l'interprétation que propose le procureur général du Canada de la portée de l'art. 44. Nous avons déjà indiqué que la procédure de modification unilatérale par le Parlement a une portée restreinte. Il ne s'agit pas d'une procédure dont le champ d'application est vaste et qui vise les changements constitutionnels à tous les aspects du Sénat que ne vise pas expressément une autre procédure de modification décrite à la partie V. L'historique, les termes et la structure de la partie V indiquent que la procédure normale de modification de la Constitution est prévue à l'art. 38 plutôt qu'à l'art. 44. Les changements qui mettent en cause les intérêts des provinces relatifs au Sénat en tant qu'institution faisant partie intégrante du système fédéral ne peuvent être apportés qu'en application de la procédure normale de modification. L'article 44, qui constitue une exception à la procédure normale, envisage des mesures prises en vue du maintien et du changement du Sénat, sans pour autant modifier ses nature et rôle fondamentaux.

[76] When discussing the scope of the unilateral federal procedure in the federal government's 1980 proposal for an amending formula, the then-Minister of Justice Jean Chrétien made statements to the effect that it would allow Parliament to make constitutional amendments for the Senate's continued maintenance and proper functioning, such as, for example, a modification of the Senate's quorum requirement at s. 35 of the *Constitution Act, 1867*: *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada*, No. 53, February 4, 1981, at p. 50. He made clear, however, that significant Senate reform which engages the interests of the provinces could only be achieved with their consent: *ibid.*, at pp. 67-68.

[76] Alors qu'il traitait de la portée de la procédure de modification unilatérale par le Parlement proposée dans le projet de formule de modification présenté par le gouvernement fédéral en 1980, Jean Chrétien, le ministre de la Justice à l'époque, a fait des déclarations laissant entendre que le projet permettrait au Parlement d'apporter des modifications constitutionnelles en vue d'assurer le maintien et le bon fonctionnement du Sénat, par exemple en modifiant les exigences de l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1867* relatives au quorum du Sénat : *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, nº 53, 4 février 1981, p. 50. Il a toutefois précisé qu'une réforme importante du Sénat mettant en cause les intérêts des provinces ne pourrait se réaliser qu'avec leur consentement : *ibid.*, p. 67-68.

[77] In our view, this understanding of the unilateral federal procedure applies to Part V. The Senate is a core component of the Canadian federal structure of government. As such, changes that affect its fundamental nature and role engage the interests of the stakeholders in our constitutional

[77] À notre avis, cette conception de la procédure de modification unilatérale par le Parlement s'applique à la partie V. Le Sénat constitue un élément essentiel de la structure fédérale canadienne de gouvernement. En conséquence, les changements qui touchent ses nature et rôle fondamentaux

design — i.e. the federal government and the provinces — and cannot be achieved by Parliament acting alone.

[78] The question is thus whether the imposition of fixed terms for Senators engages the interests of the provinces by changing the fundamental nature or role of the Senate. If so, the imposition of fixed terms can only be achieved under the general amending procedure. In our view, this question must be answered in the affirmative.

[79] As discussed above, the Senate's fundamental nature and role is that of a complementary legislative body of sober second thought. The current duration of senatorial terms is directly linked to this conception of the Senate. Senators are appointed roughly for the duration of their active professional lives.[8] This security of tenure is intended to allow Senators to function with independence in conducting legislative review. This Court stated in the *Upper House Reference* that, "[a]t some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as 'the sober second thought in legislation'": p. 76. A significant change to senatorial tenure would thus affect the Senate's fundamental nature and role. It could only be achieved under the general amending procedure and falls outside the scope of the unilateral federal amending procedure.

[80] The imposition of fixed senatorial terms is a significant change to senatorial tenure. We are not persuaded by the argument that the fixed

8 Under s. 29 of the *Constitution Act, 1867* as it stood when originally enacted, Senators were appointed for life (see s. 29(1)). The duration of their tenure was reduced to the attainment of 75 years of age by the *Constitution Act, 1965*, S.C. 1965, c. 4, s. 1. In the *Upper House Reference*, this Court found that "[t]he imposition of compulsory retirement at age seventy-five did not change the essential character of the Senate": pp. 76-77.

mettent en cause les intérêts des parties prenantes dans notre structure constitutionnelle — c.-à-d. le gouvernement fédéral et les provinces — et le Parlement ne peut, à lui seul, réaliser ces changements.

[78] Il s'agit donc de déterminer si l'imposition aux sénateurs d'un mandat d'une durée fixe met en cause les intérêts des provinces en transformant les nature et rôle fondamentaux du Sénat. Si tel est le cas, l'imposition d'un mandat fixe ne peut se réaliser qu'en conformité avec la procédure normale de modification. À notre avis, cette question appelle une réponse affirmative.

[79] Nous avons déjà vu que les nature et rôle fondamentaux du Sénat sont ceux d'un corps législatif complémentaire qui donne aux mesures législatives un second regard attentif. Actuellement, la durée du mandat des sénateurs est directement liée à cette conception du Sénat. En effet, ces derniers sont nommés à toutes fins utiles pour la durée de leur vie professionnelle active[8]. Cette inamovibilité vise à permettre aux sénateurs de prendre leurs décisions en toute indépendance lorsqu'ils procèdent à l'examen des projets de loi. Dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, la Cour a indiqué que, « [à] un certain point, la réduction de la durée des fonctions pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat qui assure, pour reprendre les paroles de Sir John A. Macdonald, [TRADUCTION] "un deuxième coup d'œil attentif à la loi" » : p. 76. Ainsi, un changement important de la durée du mandat des sénateurs modifierait les nature et rôle fondamentaux du Sénat et ne pourrait donc être apporté qu'en application de la procédure normale de modification et non de la procédure de modification unilatérale fédérale.

[80] La nomination des sénateurs pour une période d'une durée fixe constituerait un changement important à leur mandat. On a soutenu que le

8 Aux termes de l'art. 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans sa version originale, les sénateurs étaient nommés à vie (voir l'art. 29(1)). La *Loi constitutionnelle de 1965*, S.C. 1965, ch. 4, art. 1, a réduit la durée de leur mandat et ils occupent désormais leur place jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans. Dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, la Cour a statué que « [l]'imposition de la retraite obligatoire à l'âge de soixante-quinze ans n'a pas modifié le caractère essentiel du Sénat » : p. 77.

terms contemplated in the Reference are a minor change because they are equivalent in duration to the average term historically served by Senators. Rather, we agree with the submission of the *amici curiae* that there is an important "qualitative difference" between tenure for the rough duration of a Senator's active professional life and tenure for a fixed term: factum, at para. 88. Fixed terms provide a weaker security of tenure. They imply a finite time in office and necessarily offer a lesser degree of protection from the potential consequences of freely speaking one's mind on the legislative proposals of the House of Commons.

mandat d'une durée fixe qu'envisage le renvoi représente un changement mineur parce que sa durée équivaut à la période moyenne durant laquelle, historiquement, les sénateurs exercent leurs fonctions. Cet argument ne nous convainc pas. Nous sommes plutôt d'accord avec les *amici curiae* d'après lesquels il existe une importante « différence qualitative » entre le mandat d'une durée correspondant approximativement à la durée de la vie professionnelle active d'un sénateur et le mandat d'une durée fixe : mémoire, par. 88. Ce dernier type de mandat établit une inamovibilité plus fragile. Il suppose que les sénateurs restent en fonction pour une période limitée et offre nécessairement un degré moindre de protection à l'égard des conséquences que pourraient entraîner des opinions qu'ils exprimeraient librement au sujet des projets législatifs de la Chambre des communes.

[81] It may be possible, as the Attorney General of Canada suggests, to devise a fixed term so lengthy that it provides a security of tenure which is functionally equivalent to that provided by life tenure. However, it is difficult to objectively identify the precise term duration that guarantees an equivalent degree of security of tenure. As Professor Desserud writes:

> A one-year term would certainly not provide sufficient opportunity for the Senate to fulfill its duty to be a chamber of sober second thought. . . . The question becomes one of degree. If not one year, what about two? What about three? And so on. . . . Drawing an absolute line between when a term limit is too short and acceptably short is impossible.

(D. Desserud, "Whither 91.1? The Constitutionality of Bill C-19: An Act to Limit Senate Tenure", in J. Smith, ed., *The Democratic Dilemma*, 63, at p. 78)

[81] Il est possible, comme le laisse entendre le procureur général du Canada, de concevoir un mandat fixe assez long pour offrir une inamovibilité fonctionnellement équivalente à celle qu'accorde le mandat à vie. Il n'est toutefois pas facile de fixer objectivement une durée précise garantissant un degré d'inamovibilité équivalent. Pour reprendre les propos du professeur Desserud :

> [TRADUCTION] Un mandat d'un an n'offrirait certainement pas au Sénat une possibilité suffisante d'exercer sa fonction de corps législatif qui donne aux mesures législatives un second regard attentif. [. . .] Une question de degré se pose alors. Si ce n'est pas un an, que dire de deux ans? Ou trois ans? Et ainsi de suite. [. . .] Il est impossible de distinguer de façon absolue entre un mandat trop court et un mandat court qui serait acceptable.

(D. Desserud, « Whither 91.1? The Constitutionality of Bill C-19 : An Act to Limit Senate Tenure », dans J. Smith, dir., *The Democratic Dilemma*, 63, p. 78)

[82] The difficulty in determining how long senatorial terms should be in order to safeguard the Senate's role as a body of sober second thought suggests that this is at heart a matter of policy. The very process of subjectively identifying a term long enough to leave intact the Senate's independence

[82] La difficulté à établir une durée du mandat des sénateurs qui sauvegarderait le rôle du Sénat en tant qu'organisme qui porte aux mesures législatives un second regard attentif suggère que l'on se trouve essentiellement devant une question de politique publique. La tentative même d'établir

engages the interests of the provinces and requires their input. The imposition of fixed terms, even lengthy ones, constitutes a change that engages the interests of the provinces as stakeholders in Canada's constitutional design and falls within the rule of general application for constitutional change — the 7/50 procedure in s. 38.

subjectivement une durée du mandat suffisamment longue pour maintenir l'indépendance du Sénat met en cause l'intérêt des provinces et exige leur participation. L'imposition d'un mandat fixe, si long soit-il, constitue un changement qui engage les intérêts des provinces en tant que parties prenantes dans l'ordre constitutionnel canadien et exige l'application de la procédure normale — celle du 7/50 énoncée à l'art. 38 — pour que se réalise cette modification constitutionnelle.

[83] We note that although s. 42 does not apply to the imposition of fixed terms, no province would be able to exercise a right to "opt out" of a reform of tenure that garnered the requisite level of provincial consent. Such a change would constitute an institutional reform that affects the independence of the Senate and the senatorial office. It does not affect the legislative powers, property rights, or any other rights or privileges of the legislature or government of a province. Consequently, it does not trigger the right to "opt out" provided in s. 38(2) of the *Constitution Act, 1982*.

[83] Fait à noter, bien que l'art. 42 ne s'applique pas à l'imposition d'un mandat d'une durée fixe, aucune province ne pourrait « se soustraire » à une réforme du mandat qui recueillerait le consentement requis des provinces. Un tel changement constituerait une réforme institutionnelle qui modifierait l'indépendance du Sénat et le poste de sénateur. Cependant, il ne toucherait pas la compétence législative, les droits de propriété ou tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial. En conséquence, il ne ferait pas intervenir le droit de « se soustraire » prévu au par. 38(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

C. *Property Qualifications*

C. *Qualifications en matière de propriété*

[84] The fourth Reference question contemplates the repeal of the provisions setting out the property qualifications for Senators. Sections 23(3) to 23(6) of the *Constitution Act, 1867* provide:

[84] La quatrième question du renvoi vise l'abrogation des dispositions établissant les qualifications que doivent posséder les sénateurs en matière de propriété. Les paragraphes 23(3) à 23(6) de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoient :

**23.** The Qualifications of a Senator shall be as follows:

**23.** Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :

. . .

3. He shall be legally or equitably seised as of Freehold for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Free and Common Socage, or seised or possessed for his own Use and Benefit of Lands or Tenements held in Franc-alleu or in Roture, within the Province for which he is appointed, of the Value of Four thousand Dollars, over and above all Rents, Dues, Debts, Charges, Mortgages, and Incumbrances due or payable out of or charged on or affecting the same;

. . .

3. Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tenements tenus en franc et commun socage, — ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tenements tenus en franc-alleu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés;

4. His Real and Personal Property shall be together worth Four thousand Dollars over and above his Debts and Liabilities;

5. He shall be resident in the Province for which he is appointed;

6. In the Case of Quebec he shall have his Real Property Qualification in the Electoral Division for which he is appointed, or shall be resident in that Division.

[85] The *Constitution Act, 1867* established two property qualifications for Senators: a real property qualification requiring them to own land worth at least $4,000 in the province for which they are appointed (s. 23(3)), and a requirement that they have a personal net worth of at least $4,000 (s. 23(4)). The Attorney General of Canada argues that Parliament can repeal the provisions setting out these requirements through the unilateral federal amendment procedure. The Attorney General of Quebec contends that the repeal of the real property qualification in s. 23(3) would affect the operation of s. 23(6), which allows Quebec Senators to either reside in the electoral division for which they are appointed *or* to fulfill their real property qualification in that division. It follows, in his view, that Quebec's consent is required to repeal the provision.

[86] We conclude that the net worth requirement (s. 23(4)) can be repealed by Parliament under the unilateral federal amending procedure. However, a full repeal of the real property requirement (s. 23(3)) requires the consent of Quebec's legislative assembly, under the special arrangements procedure. Indeed, a full repeal of that provision would also constitute an amendment in relation to s. 23(6), which contains a special arrangement applicable only to the province of Quebec.

(1) The Net Worth Requirement

[87] As discussed above, the unilateral federal procedure to amend the Constitution is limited

4. Ses propriétés mobilières et immobilières devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations;

5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;

6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

[85] La *Loi constitutionnelle de 1867* a établi deux qualifications auxquelles doivent satisfaire les sénateurs en matière de propriété : une qualification foncière les obligeant à posséder des terres valant au moins 4 000 $ dans la province pour laquelle ils sont nommés (par. 23(3)), et l'obligation de posséder un avoir net personnel d'au moins 4 000 $ (par. 23(4)). Le procureur général du Canada plaide que le Parlement peut abroger les dispositions établissant ces exigences en utilisant la procédure de modification unilatérale fédérale. Pour sa part, le procureur général du Québec soutient que l'abrogation de la qualification prévue au par. 23(3) en matière de propriété immobilière aurait une incidence sur l'application du par. 23(6), qui permet aux sénateurs du Québec de résider dans le collège électoral pour lequel ils sont nommés *ou* d'y posséder leur qualification foncière. Il s'ensuit, selon lui, que le consentement du Québec est nécessaire pour abroger la disposition visée.

[86] Nous concluons que le Parlement peut agir seul, en vertu de la procédure de modification unilatérale fédérale, pour abroger la condition relative à l'avoir net (par. 23(4)). L'abrogation complète du par. 23(3) requiert toutefois le consentement de l'assemblée législative du Québec, suivant la procédure sur les arrangements spéciaux. En effet, l'abrogation complète de la condition relative à l'avoir foncier (par. 23(3)) constituerait également une modification du par. 23(6), qui prévoit un arrangement spécial applicable uniquement à la province de Québec.

(1) La condition relative à l'avoir net

[87] Comme nous l'avons vu, la procédure unilatérale fédérale de modification de la Constitution a

in scope. It does not permit amendments that engage the interests of the provinces by modifying the Senate's fundamental nature or role. The question is thus whether the removal of the net worth requirement would modify the Senate's fundamental nature or role.

une portée restreinte. Elle ne permet pas les modifications mettant en cause les intérêts des provinces en modifiant les nature et rôle fondamentaux du Sénat. La question consiste donc à déterminer si l'élimination de la condition relative à l'avoir net modifierait la nature fondamentale ou le rôle du Sénat.

[88] There is nothing in the material before us to suggest that removing the net worth requirement would affect the independence of Senators or otherwise affect the Senate's role as a complementary legislative chamber of sober second thought. This change is qualitatively different than implementing consultative elections for Senators or changing their security of tenure, which affect the fundamental nature and role of the Senate.

[88] Rien dans le présent dossier ne suggère que la suppression de la condition relative à l'avoir net influerait sur l'indépendance des sénateurs ou aurait quelque incidence que ce soit sur le rôle du Sénat en tant qu'organisme législatif complémentaire chargé de porter un second regard attentif aux projets de loi. Ce changement diffère, du point de vue qualitatif, de la mise en place d'élections consultatives des sénateurs ou d'un changement portant sur l'inamovibilité de ceux-ci qui, eux, ont une incidence sur les nature et rôle fondamentaux du Sénat.

[89] Therefore, removing the net worth requirement does not engage the interests of the provinces. This is supported by the fact that none of the intervening provinces opposed the repeal of the requirement or argued that their interests were engaged by the amendment.

[89] En conséquence, la suppression de la condition relative à l'avoir net ne met pas en cause les intérêts des provinces. Cette conclusion est étayée par le fait qu'aucune des provinces intervenantes ne s'est opposée à l'abrogation de cette condition ou n'a soutenu qu'une telle modification mettait en cause ses intérêts.

[90] We conclude that the repeal of s. 23(4) is precisely the type of amendment that the framers of the *Constitution Act, 1982* intended to capture under s. 44. It updates the constitutional framework relating to the Senate without affecting the institution's fundamental nature and role.

[90] À notre avis, l'abrogation du par. 23(4) constitue précisément le type de modification que les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* entendaient inclure dans le champ d'application de l'art. 44. Elle met à jour le cadre constitutionnel régissant le Sénat sans toucher à ses nature et rôle fondamentaux.

(2) The Real Property Requirement

(2) La condition relative à l'avoir foncier

[91] Similarly, the removal of the real property requirement (s. 23(3), *Constitution Act, 1867*) would not alter the fundamental nature and role of the Senate. However, the removal of the real property requirement for Quebec's Senators would constitute an amendment in relation to a special arrangement. It would thus attract the special arrangements procedure and require the consent of Quebec's National Assembly (s. 43, *Constitution Act, 1982*).

[91] De même, la suppression de la condition relative à l'avoir foncier (par. 23(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*) ne modifierait pas les nature et rôle fondamentaux du Sénat. Cependant, la suppression de cette condition pour les sénateurs du Québec constituerait une modification relative à un arrangement spécial. Elle entraînerait donc l'application de la procédure relative à de tels arrangements et exigerait le consentement de l'Assemblée nationale du Québec (*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 43).

[92] Section 22 of the *Constitution Act, 1867* provides that each Senator from Quebec is appointed to represent one of the province's 24 electoral divisions. Historically, this was intended to ensure that Quebec's Anglophone minorities would be represented in the Senate, by making it mandatory to appoint Senators specifically for divisions in which the majority of the population was Anglophone: J. Woehrling, "Le recours à la procédure de modification de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour satisfaire certaines revendications constitutionnelles du Québec", in P. Thibault, B. Pelletier and L. Perret, eds., *Essays in Honour of Gérald-A. Beaudoin: The Challenges of Constitutionalism* (2002), 449, at pp. 489-90. Section 23(6) is linked to the implementation of this special arrangement: it provides a degree of flexibility to Senators from Quebec by allowing them to either reside in the electoral division for which they are appointed *or* to simply fulfill their real property qualification in that division.

[93] A full repeal of s. 23(3) would render inoperative the option in s. 23(6) for Quebec Senators to fulfill their real property qualification in their respective electoral divisions, effectively making it mandatory for them to reside in the electoral divisions for which they are appointed. It would constitute an amendment in relation to s. 23(6), which contains a special arrangement applicable to a single province, and consequently would fall within the scope of the special arrangement procedure. The consent of Quebec's National Assembly is required.

[94] However, the real property qualification in s. 23(3) could be partially removed by making the provision inapplicable to Senators from all provinces except those from Quebec. This would not engage the interests of the provinces and can be achieved under the unilateral federal amending procedure.

## VI. Senate Abolition: How Can It Be Achieved?

[95] Finally, the Reference asks which of two possible procedures applies to abolition of the Senate: the general amending procedure or the unanimous consent procedure?

[92] Suivant l'art. 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, chaque sénateur du Québec est nommé pour représenter un des 24 collèges électoraux de cette province. Historiquement, il s'agissait de s'assurer que la minorité anglophone du Québec soit représentée au Sénat en rendant obligatoire la nomination de sénateurs spécifiquement pour des collèges à majorité anglophones : J. Woehrling, « Le recours à la procédure de modification de l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982 pour satisfaire certaines revendications constitutionnelles du Québec », dans P. Thibault, B. Pelletier et L. Perret, dir., *Les mélanges Gérald-A. Beaudoin : Les défis du constitutionnalisme* (2002), 449, p. 489-490. Le paragraphe 23(6) se rattache à la mise en œuvre de cet arrangement spécial : il offre une certaine latitude aux sénateurs du Québec en leur permettant soit de résider dans le collège électoral pour lequel ils sont nommés, *soit* d'y posséder simplement leur qualification foncière.

[93] L'abrogation complète du par. 23(3) rendrait inopérante la possibilité offerte aux sénateurs du Québec par le par. 23(6) de posséder leur qualification foncière dans leur collège électoral respectif, ce qui les obligerait effectivement à résider dans le collège électoral qu'ils représentent. Cette mesure constituerait une modification au par. 23(6), qui prévoit un arrangement spécial applicable à une seule province, et entrerait donc dans le champ d'application de la procédure relative aux arrangements spéciaux. Une telle modification requiert donc le consentement de l'Assemblée nationale du Québec.

[94] Par contre, le Parlement pourrait supprimer en partie la qualification foncière établie au par. 23(3) en rendant la disposition inapplicable aux sénateurs de toutes les provinces sauf du Québec. Cette modification ne mettrait pas en cause les intérêts des provinces et pourrait se faire suivant la procédure unilatérale fédérale.

## VI. Abolition du Sénat : comment peut-elle se faire?

[95] Enfin, le renvoi demande s'il faut, pour abolir le Sénat, recourir à la procédure normale de modification ou à celle du consentement unanime.

[96] The Attorney General of Canada argues that the general amending procedure applies because abolition of the Senate falls under matters which Part V expressly says attract that procedure — amendments in relation to "the powers of the Senate" and "the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate" (s. 42(1)(*b*) and (*c*)). Abolition, it is argued, is simply a matter of "powers" and "members": it literally takes away all of the Senate's powers and all of its members. Alternatively, the Attorney General of Canada argues that since abolition of the Senate is not expressly mentioned anywhere in Part V, it falls residually under the general amending procedure.

[97] We cannot accept the Attorney General's arguments. Abolition of the Senate is not merely a matter of "powers" or "members" under s. 42(1)(*b*) and (*c*) of the *Constitution Act, 1982*. Rather, abolition of the Senate would fundamentally alter our constitutional architecture — by removing the bicameral form of government that gives shape to the *Constitution Act, 1867* — and would amend Part V, which requires the unanimous consent of Parliament and the provinces (s. 41(*e*), *Constitution Act, 1982*).

A. *Abolishing the Senate Does Not Fall Within Section 42(1)(b) and (c)*

[98] It is argued that s. 42(1)(*b*) and (*c*), which expressly make the general amending procedure applicable to changes to the "powers" of the Senate and to the "number" of Senators allotted to each province, brings abolition of the Senate within the scope of the general amending procedure.

[99] We cannot accept this argument. It misunderstands the purpose of the express mention of the Senate in s. 42(1)(*b*) and (*c*). This provision captures Senate *reform*, which implies the continued existence of the Senate: Pelletier, *La modification*

[96] Le procureur général du Canada prétend qu'il faut recourir à la procédure normale de modification parce que l'abolition du Sénat fait partie des questions auxquelles s'applique cette procédure suivant les termes exprès de la partie V, soit les modifications relatives aux « pouvoirs du Sénat » et au « nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée » (al. 42(1)*b*) et *c*)). Selon le procureur général du Canada, l'abolition de l'institution ne concerne que les « pouvoirs » et les « sénateurs » dans la mesure où elle enlève littéralement au Sénat tous ses pouvoirs et tous ses sénateurs. Il soutient subsidiairement que l'abolition du Sénat relève par défaut de la procédure normale de modification, parce qu'elle n'est mentionnée nulle part dans la partie V.

[97] Nous ne pouvons retenir les arguments du procureur général. En effet, l'abolition du Sénat ne concerne pas uniquement les « pouvoirs » ou les « sénateurs » au sens où il faut entendre ces termes pour l'application des al. 42(1)*b*) et *c*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Elle changerait plutôt fondamentalement notre architecture constitutionnelle — en supprimant la structure bicamérale de gouvernement qui sous-tend l'architecture de la *Loi constitutionnelle de 1867* — et modifierait la partie V, ce qui exige le consentement unanime du Parlement et des provinces (*Loi constitutionnelle de 1982*, al. 41*e*)).

A. *L'abolition du Sénat ne relève ni de l'al. 42(1)b) ni de l'al. 42(1)c)*

[98] On prétend que les al. 42(1)*b*) et *c*) — qui prévoient expressément l'application de la procédure normale de modification aux changements apportés aux « pouvoirs » du Sénat et au « nombre » de sénateurs accordé à chaque province — assujettissent l'abolition du Sénat à la procédure normale de modification.

[99] Nous ne pouvons retenir cet argument qui repose sur une interprétation erronée du motif pour lequel le Sénat est expressément mentionné aux al. 42(1)*b*) et *c*). Ces dispositions visent la *réforme* du Sénat, qui suppose le maintien de son

*constitutionnelle au Canada*, at pp. 221-24. Outright abolition falls beyond its scope.

existence : Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, p. 221-224. Ainsi, l'abolition pure et simple du Sénat échappe à l'application de ces alinéas.

[100] As discussed above, the references to the Senate in s. 42 were made in anticipation of future Senate reform. The Quebec Court of Appeal aptly captured this historical context and its relevance in interpreting s. 42:

> The interpretation of section 42 must also take account, in particular, that because of the inability of the federal government and the provinces to agree in 1982 on a total reform of the Constitution, including the Senate, amongst other institutions, the framers decided to postpone further discussion of the matters it contains, while specifying the applicable amending procedure to incorporate an eventual consensus in the Constitution.

(*Quebec Senate Reference*, at para. 40)

[100] Comme nous l'avons expliqué plus tôt, on a mentionné plusieurs fois le Sénat à l'art. 42 en prévision de sa réforme future. La Cour d'appel du Québec a bien exposé ce contexte historique et la pertinence qu'il a pour ce qui est d'interpréter l'art. 42 :

> L'interprétation de l'article 42 doit aussi tenir compte, notamment, du fait que devant l'incapacité du gouvernement fédéral et des provinces de convenir, en 1982, d'une réforme complète de la Constitution, incluant certaines institutions dont le Sénat, le constituant a convenu de reporter à plus tard le débat sur les questions prévues à cet article, tout en précisant la procédure de modification qui sera alors applicable pour l'incorporation d'un éventuel consensus dans la Constitution.

(*Renvoi québécois relatif au Sénat*, par. 40)

[101] Abolition of the Senate was not on the minds of the framers of the *Constitution Act, 1982*. Rather, they turned their minds to the main aspects of Senate reform that were discussed in the years prior to patriation: the distribution of seats in the Senate, the powers of the Senate, and the manner of selecting Senators. They expected ongoing discussion of these aspects of Senate reform and made it clear, through their choice of words in s. 42, that these reforms would require a substantial degree of federal-provincial consensus. However, they assumed that the evolution of Canada's system of government would be characterized by a degree of continuity — that constitutional change would be incremental and that some core institutions would remain firmly anchored in our constitutional order.

[101] Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne songeaient pas à l'abolition du Sénat. Ils se sont plutôt penchés sur les aspects principaux de la réforme du Sénat dont il avait été question au cours des années précédant le rapatriement : la répartition des sièges au Sénat, les pouvoirs de celui-ci et le mode de sélection des sénateurs. Ils s'attendaient à un débat soutenu sur ces aspects de la réforme du Sénat et ont bien précisé, par les termes qu'ils ont employés à l'art. 42, que ces réformes exigeraient un fort consensus du fédéral et des provinces. Ils ont cependant tenu pour acquis que l'évolution du régime de gouvernement canadien s'inscrirait dans une certaine continuité, c.-à-d. que les modifications constitutionnelles se feraient graduellement et que quelques institutions fondamentales resteraient fermement ancrées dans notre ordre constitutionnel.

[102] To interpret s. 42 as embracing Senate abolition would depart from the ordinary meaning of its language and is not supported by the historical record. The mention of amendments in relation to the powers of the Senate and the number of

[102] Interpréter l'art. 42 comme envisageant l'abolition du Sénat irait à l'encontre du sens ordinaire de son libellé, et pareille interprétation ne trouve aucun appui dans le dossier historique. La mention des modifications portant sur les pouvoirs du Sénat et le

Senators for each province presupposes the continuing existence of a Senate and makes no room for an indirect abolition of the Senate. Within the scope of s. 42, it is possible to make significant changes to the powers of the Senate and the number of Senators. But it is outside the scope of s. 42 to altogether strip the Senate of its powers and reduce the number of Senators to zero.

B. *Abolishing the Senate Would Alter the Part V Amending Formula*

[103] The Attorney General of Canada argues that Senate abolition can be accomplished without amending Part V and that it therefore does not fall within the scope of s. 41(*e*), which requires unanimous federal-provincial consent for amendments to Part V. He argues that the Senate can be abolished without textually modifying the provisions of Part V. The references to the Senate in Part V would simply be viewed as "spent" and as devoid of legal effect.

[104] The Attorney General further submits that the Part V amending procedures would remain functional despite the presence of these "spent" provisions, since the Senate's failure to adopt a resolution authorizing a constitutional amendment can be overridden after the expiration of a 180-day period: s. 47(1), *Constitution Act, 1982*. Moreover, he submits that the Senate's role in the unilateral federal amending procedure (s. 44) can be eliminated under the general amending procedure, by changing the definition of Parliament in s. 17 of the *Constitution Act, 1867* so as to remove the upper house.

[105] The Attorney General supplements these submissions with the argument that the effects of Senate abolition on Part V would be merely incidental and that they should not trigger the application of the unanimous consent procedure. In his view, Senate abolition would not be, "in pith and substance", an amendment in relation to Part V.

nombre de sénateurs pour chaque province présuppose le maintien de l'existence d'un Sénat et interdit toute abolition indirecte de l'institution. La portée de l'art. 42 permet de modifier considérablement les pouvoirs du Sénat et le nombre de sénateurs. Dépouiller totalement le Sénat de ses pouvoirs et réduire à zéro le nombre de sénateurs outrepasserait toutefois la portée de cette disposition.

B. *L'abolition du Sénat modifierait la formule de modification établie à la partie V*

[103] Le procureur général du Canada plaide que l'abolition du Sénat peut se faire sans modifier la partie V, et qu'elle ne relève donc pas de l'al. 41*e*), qui exige le consentement unanime du fédéral et des provinces dans le cas des modifications de la partie V. En outre, il fait valoir qu'il est possible d'abolir le Sénat sans modifier le texte de la partie V. Les mentions du Sénat dans la partie V seraient simplement perçues comme étant devenues « caduque[s] » et dépourvues d'effet juridique.

[104] De plus, le procureur général du Canada soutient que les procédures de modification prévues à la partie V resteraient fonctionnelles malgré la présence de ces dispositions « caduque[s] », parce que l'omission du Sénat d'autoriser par résolution une modification constitutionnelle peut être écartée à l'expiration d'un délai de 180 jours : *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 47(1). Par ailleurs, toujours selon le procureur général, on peut éliminer le rôle joué par le Sénat dans la procédure unilatérale fédérale (art. 44) — en appliquant la procédure normale de modification — en modifiant la définition du Parlement qui figure à l'art. 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour en supprimer la chambre haute.

[105] Le procureur général du Canada étoffe ces arguments en soutenant que l'abolition du Sénat n'aurait que des effets accessoires sur la partie V et que ces effets ne devraient pas entraîner l'application de la procédure de consentement unanime. À son avis, l'abolition du Sénat ne constituerait pas, de par « son caractère véritable », une modification touchant la partie V.

[106] We disagree with these submissions. Once more, the Attorney General privileges form over substance. Part V is replete with references to the Senate and gives the Senate a role in all of the amending procedures, except for the unilateral provincial procedure: Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, at pp. 220-21. Part V was drafted on the assumption that the federal Parliament would remain bicameral in nature, i.e. that there would continue to be both a lower legislative chamber and a complementary upper chamber. Removal of the upper chamber from our Constitution would alter the structure and functioning of Part V. Consequently, it requires the unanimous consent of Parliament and of all the provinces (s. 41(*e*)).

[107] The Attorney General of Canada's argument that the upper chamber could be removed without amending Part V fails to persuade us. As discussed, the notion of an amendment to the Constitution of Canada is not limited to textual modifications — it also embraces significant structural modifications of the Constitution. The abolition of the upper chamber would entail a significant structural modification of Part V. Amendments to the Constitution of Canada are subject to review by the Senate. The Senate can veto amendments brought under s. 44 and can delay the adoption of amendments made pursuant to ss. 38, 41, 42, and 43 by up to 180 days: s. 47, *Constitution Act, 1982*. The elimination of bicameralism would render this mechanism of review inoperative and effectively change the dynamics of the constitutional amendment process. The constitutional structure of Part V as a whole would be fundamentally altered.

[108] The argument that Senate abolition would only have "incidental" or secondary effects on Part V also fails to persuade us. The effects of Senate abolition on Part V are direct and substantial. While it is true that the Senate's role in constitutional amendment is not as central as that of the House of Commons or the provincial legislatures, its ability

[106] Nous sommes en désaccord avec ces arguments. Une fois de plus, le procureur général privilégie une thèse trop formaliste. La partie V contient un grand nombre de mentions du Sénat et lui confie un rôle dans toutes les procédures de modification, sauf la procédure unilatérale provinciale : Pelletier, *La modification constitutionnelle au Canada*, p. 220-221. En outre, elle a été rédigée en tenant pour acquis que le Parlement fédéral conserverait son caractère bicaméral, c.-à-d. qu'il aurait encore à la fois une chambre législative basse et une chambre haute complémentaire. La suppression de la chambre haute de notre Constitution transformerait la structure et l'application de la partie V. Elle requiert donc le consentement unanime du Parlement et de toutes les provinces (al. 41*e*)).

[107] L'argument du procureur général du Canada voulant qu'on puisse supprimer la chambre haute sans modifier la partie V ne nous convainc pas. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la notion de modification de la Constitution du Canada ne vise pas seulement les modifications de forme; elle englobe aussi les modifications structurelles importantes de la Constitution. L'abolition de la chambre haute impliquerait une modification structurelle importante de la partie V. Les modifications de la Constitution du Canada sont soumises au contrôle du Sénat, qui peut opposer un veto aux modifications introduites en application de l'art. 44 et retarder l'adoption de modifications apportées au titre des art. 38, 41, 42 et 43 pendant au plus 180 jours : *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 47. L'élimination du bicaméralisme rendrait inopérant ce mécanisme de contrôle et transformerait dans les faits la dynamique du processus de modification constitutionnelle. La structure constitutionnelle de la partie V serait fondamentalement modifiée dans son ensemble.

[108] L'argument selon lequel l'abolition du Sénat n'entraînerait que des effets « accessoires » ou secondaires sur la partie V ne nous convainc pas non plus. Les effets de l'abolition du Sénat sur la partie V seraient directs et substantiels. Certes, le Sénat ne joue pas dans le processus de modification constitutionnelle un rôle aussi crucial que la

to delay the adoption of constitutional amendments nevertheless provides an additional mechanism to ensure that they are carefully considered. Indeed, the Senate's refusal to authorize an amendment can give the House of Commons pause and draw public attention to amendments: Smith, at p. 152.

Chambre des communes ou les législatures provinciales, mais sa faculté de retarder l'adoption de modifications constitutionnelles constitue néanmoins un mécanisme supplémentaire assurant leur examen attentif. En effet, le refus du Sénat d'autoriser une modification peut donner à la Chambre des communes un moment de réflexion et attirer l'attention du public sur la modification en question : Smith, p. 152.

[109] Since the effects of Senate abolition on Part V cannot be characterized as incidental, it is not necessary to decide whether there exists a doctrine — analogous to the "pith and substance" doctrine, discussed above — that justifies applying the general amending procedure to a constitutional amendment that has incidental effects on a matter coming within the unanimous consent procedure.

[109] Puisque les effets de l'abolition du Sénat sur la partie V ne sauraient être qualifiés d'accessoires, il n'est pas nécessaire de décider s'il existe une doctrine — analogue à celle du « caractère véritable » évoquée précédemment — qui justifie l'application de la procédure normale de modification à une modification constitutionnelle ayant des effets accessoires sur une question relevant de la procédure de consentement unanime.

C. *Conclusion on Abolition of the Senate*

C. *Conclusion sur l'abolition du Sénat*

[110] The review of constitutional amendments by an upper house is an essential component of the Part V amending procedures. The Senate has a role to play in all of the Part V amending procedures, except for the unilateral provincial procedure. The process of constitutional amendment in a unicameral system would be qualitatively different from the current process. There would be one less player in the process, one less mechanism of review. It would be necessary to decide whether the amending procedure can function as currently drafted in a unicameral system, or whether it should be modified to provide for a new mechanism of review that occupies the role formerly played by the upper chamber. These issues relate to the functioning of the constitutional amendment formula and, as such, unanimous consent of Parliament and of all the provinces is required under s. 41(*e*) of the *Constitution Act, 1982*.

[110] La révision des modifications constitutionnelles par une chambre haute est un élément essentiel des procédures de modification prévues à la partie V. Le Sénat joue un rôle dans toutes ces procédures, exception faite de la procédure unilatérale provinciale. Le processus de modification constitutionnelle dans un régime unicaméral différerait, au plan qualitatif, du processus actuel. Il y aurait un acteur de moins dans le processus, et un mécanisme de contrôle disparaîtrait. Il faudrait décider si la procédure de modification peut être suivie en sa forme actuelle dans le cadre d'un régime unicaméral, ou si elle devrait être modifiée pour prévoir un nouveau mécanisme de contrôle exerçant la fonction autrefois assumée par la chambre haute. Ces questions se rapportent au fonctionnement de la formule de modification constitutionnelle et, à ce titre, selon l'al. 41*e*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le consentement unanime du Parlement et des provinces est requis.

VII. Conclusion

VII. Conclusion

[111] The majority of the changes to the Senate which are contemplated in the Reference can only be achieved through amendments to the Constitution,

[111] La majorité des changements au Sénat envisagés dans le renvoi ne peuvent être apportés qu'au moyen de modifications de la Constitution,

with substantial federal-provincial consensus. The implementation of consultative elections and senatorial term limits requires consent of the Senate, the House of Commons, and the legislative assemblies of at least seven provinces representing, in the aggregate, half of the population of all the provinces: s. 38 and s. 42(1)(*b*), *Constitution Act, 1982*. A full repeal of the property qualifications requires the consent of the legislative assembly of Quebec: s. 43, *Constitution Act, 1982*. As for Senate abolition, it requires the unanimous consent of the Senate, the House of Commons, and the legislative assemblies of all Canadian provinces: s. 41(*e*), *Constitution Act, 1982*.

adoptées avec un consensus fédéral-provincial considérable. La mise en place d'élections consultatives et de mandats sénatoriaux d'une durée limitée requiert le consentement du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative d'au moins sept provinces dont la population confondue représente au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces : *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 38 et al. 42(1)*b*). La suppression complète des qualifications en matière de propriété nécessite le consentement de l'assemblée législative du Québec : *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 43. L'abolition du Sénat, quant à elle, requiert le consentement unanime du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province canadienne : *Loi constitutionnelle de 1982*, al. 41*e*).

[112] We answer the Reference questions as follows:

[112] Voici nos réponses aux questions du renvoi :

**1.** In relation to each of the following proposed limits to the tenure of Senators, is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to make amendments to section 29 of the *Constitution Act, 1867* providing for

(*a*) a fixed term of nine years for Senators, as set out in clause 5 of Bill C-7, the *Senate Reform Act*;

(*b*) a fixed term of ten years or more for Senators;

(*c*) a fixed term of eight years or less for Senators;

(*d*) a fixed term of the life of two or three Parliaments for Senators;

(*e*) a renewable term for Senators, as set out in clause 2 of Bill S-4, *Constitution Act, 2006 (Senate tenure)*;

(*f*) limits to the terms for Senators appointed after October 14, 2008 as set out in subclause 4(1) of Bill C-7, the *Senate Reform Act*; and

(*g*) retrospective limits to the terms for Senators appointed before October 14, 2008?

**1.** Pour chacune des limites ci-après proposées pour la durée du mandat des sénateurs, le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour apporter les modifications à l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de prévoir :

*a*) un mandat d'une durée fixe de neuf ans, tel que le propose l'article 5 du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*;

*b*) un mandat d'une durée fixe de dix ans ou plus;

*c*) un mandat d'une durée fixe de huit ans ou moins;

*d*) un mandat d'une durée fixe de deux ou trois législatures;

*e*) le renouvellement du mandat des sénateurs, tel que le propose l'article 2 du projet de loi S-4, *Loi constitutionnelle de 2006 (durée du mandat des sénateurs)*;

*f*) une limite à la durée du mandat des sénateurs nommés après le 14 octobre 2008, tel que le propose le paragraphe 4(1) du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat*;

*g*) une limite rétrospective à la durée du mandat des sénateurs nommés avant le 14 octobre 2008?

No.

**2.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, or section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to enact legislation that provides a means of consulting the population of each province and territory as to its preferences for potential nominees for appointment to the Senate pursuant to a national process as was set out in Bill C-20, the *Senate Appointment Consultations Act*?

No.

**3.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 91 of the *Constitution Act, 1867*, or section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to establish a framework setting out a basis for provincial and territorial legislatures to enact legislation to consult their population as to their preferences for potential nominees for appointment to the Senate as set out in the schedule to Bill C-7, the *Senate Reform Act*?

No.

**4.** Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada, acting pursuant to section 44 of the *Constitution Act, 1982*, to repeal subsections 23(3) and (4) of the *Constitution Act, 1867* regarding property qualifications for Senators?

Yes, with respect to s. 23(4). A full repeal of s. 23(3) requires a resolution of the legislative assembly of Quebec, pursuant to s. 43 of the *Constitution Act, 1982*.

**5.** Can an amendment to the Constitution of Canada to abolish the Senate be accomplished by the general amending procedure set out in section 38 of the *Constitution Act, 1982*, by one of the following methods:

(*a*) by inserting a separate provision stating that the Senate is to be abolished as of a certain date, as an amendment to the *Constitution Act, 1867* or as a separate provision that is outside of the *Constitution Acts, 1867 to 1982* but that is still part of the Constitution of Canada;

Non.

**2.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour édicter des lois qui permettraient de consulter, dans le cadre d'un processus national, la population de chaque province et territoire afin de faire connaître ses préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux, conformément au projet de loi C-20, *Loi sur les consultations concernant la nomination des sénateurs*?

Non.

**3.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour prévoir un cadre qui viserait l'édiction de lois par les législatures provinciales et territoriales —conformes à l'annexe du projet de loi C-7, *Loi sur la réforme du Sénat* —, pour consulter leurs populations afin de faire connaître leurs préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux?

Non.

**4.** Le Parlement du Canada détient-il, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la compétence législative voulue pour abroger les paragraphes 23(3) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant la qualification des sénateurs en matière de propriété?

Oui, en ce qui concerne le par. 23(4). L'abrogation complète du par. 23(3) requiert une résolution de l'assemblée législative du Québec, en application de l'art. 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

**5.** Pourrait-on, par l'un des moyens ci-après, avoir recours à la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour abolir le Sénat :

*a*) ajouter une disposition distincte prévoyant que le Sénat serait aboli à une date précise, à titre de modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou de disposition distincte des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982* s'inscrivant néanmoins dans la Constitution du Canada;

(*b*) by amending or repealing some or all of the references to the Senate in the Constitution of Canada; or

(*c*) by abolishing the powers of the Senate and eliminating the representation of provinces pursuant to paragraphs 42(1)(*b*) and (*c*) of the *Constitution Act, 1982*?

No.

**6.** If the general amending procedure set out in section 38 of the *Constitution Act, 1982* is not sufficient to abolish the Senate, does the unanimous consent procedure set out in section 41 of the *Constitution Act, 1982* apply?

Yes.

## APPENDIX

*Constitution Act, 1982*

PART V

PROCEDURE FOR AMENDING CONSTITUTION OF CANADA

**38.** (1) [General procedure for amending Constitution of Canada] An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

(*a*) resolutions of the Senate and House of Commons; and

(*b*) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of all the provinces.

(2) [Majority of members] An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

*b*) modifier ou abroger en tout ou en partie les renvois au Sénat dans la Constitution du Canada;

*c*) abroger les pouvoirs du Sénat et éliminer la représentation des provinces en vertu des alinéas 42(1)*b*) et *c*) de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

Non.

**6.** Si la procédure normale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne permet pas d'abolir le Sénat, faudrait-il recourir à la procédure de consentement unanime prévue à l'article 41 de cette loi?

Oui.

## ANNEXE

*Loi constitutionnelle de 1982*

PARTIE V

PROCÉDURE DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

**38.** (1) [Procédure normale de modification] La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée à la fois :

*a*) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;

*b*) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

(2) [Majorité simple] Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

(3) [Expression of dissent] An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

(4) [Revocation of dissent] A resolution of dissent made for the purposes of subsection (3) may be revoked at any time before or after the issue of the proclamation to which it relates.

**39.** (1) [Restriction on proclamation] A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) before the expiration of one year from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure thereunder, unless the legislative assembly of each province has previously adopted a resolution of assent or dissent.

(2) [Idem] A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) after the expiration of three years from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure thereunder.

**40.** [Compensation] Where an amendment is made under subsection 38(1) that transfers provincial legislative powers relating to education or other cultural matters from provincial legislatures to Parliament, Canada shall provide reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.

**41.** [Amendment by unanimous consent] An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province:

(*a*) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;

(*b*) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;

(*c*) subject to section 43, the use of the English or the French language;

(3) [Désaccord] La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

(4) [Levée du désaccord] La résolution de désaccord visée au paragraphe (3) peut être révoquée à tout moment, indépendamment de la date de la proclamation à laquelle elle se rapporte.

**39.** (1) [Restriction] La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise dans l'année suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification que si l'assemblée législative de chaque province a préalablement adopté une résolution d'agrément ou de désaccord.

(2) [Idem] La proclamation visée au paragraphe 38(1) ne peut être prise que dans les trois ans suivant l'adoption de la résolution à l'origine de la procédure de modification.

**40.** [Compensation] Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.

**41.** [Consentement unanime] Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province :

*a*) la charge de Reine, celle de gouverneur général et celle de lieutenant-gouverneur;

*b*) le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle est habilitée à être représentée lors de l'entrée en vigueur de la présente partie;

*c*) sous réserve de l'article 43, l'usage du français ou de l'anglais;

(*d*) the composition of the Supreme Court of Canada; and

(*e*) an amendment to this Part.

**42.** (1) [Amendment by general procedure] An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

(*a*) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;

(*b*) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;

(*c*) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;

(*d*) subject to paragraph 41(*d*), the Supreme Court of Canada;

(*e*) the extension of existing provinces into the territories; and

(*f*) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

(2) [Exception] Subsections 38(2) to (4) do not apply in respect of amendments in relation to matters referred to in subsection (1).

**43.** [Amendment of provisions relating to some but not all provinces] An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including

(*a*) any alteration to boundaries between provinces, and

(*b*) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province,

may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

*d*) la composition de la Cour suprême du Canada;

*e*) la modification de la présente partie.

**42.** (1) [Procédure normale de modification] Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) :

*a*) le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes prévu par la Constitution du Canada;

*b*) les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection des sénateurs;

*c*) le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée et les conditions de résidence qu'ils doivent remplir;

*d*) sous réserve de l'alinéa 41*d*), la Cour suprême du Canada;

*e*) le rattachement aux provinces existantes de tout ou partie des territoires;

*f*) par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces.

(2) [Exception] Les paragraphes 38(2) à (4) ne s'appliquent pas aux questions mentionnées au paragraphe (1).

**43.** [Modification à l'égard de certaines provinces] Les dispositions de la Constitution du Canada applicables à certaines provinces seulement ne peuvent être modifiées que par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée. Le présent article s'applique notamment :

*a*) aux changements du tracé des frontières interprovinciales;

*b*) aux modifications des dispositions relatives à l'usage du français ou de l'anglais dans une province.

**44.** [Amendments by Parliament] Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

**45.** [Amendments by provincial legislatures] Subject to section 41, the legislature of each province may exclusively make laws amending the constitution of the province.

**46.** (1) [Initiation of amendment procedures] The procedures for amendment under sections 38, 41, 42 and 43 may be initiated either by the Senate or the House of Commons or by the legislative assembly of a province.

(2) [Revocation of authorization] A resolution of assent made for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.

**47.** (1) [Amendments without Senate resolution] An amendment to the Constitution of Canada made by proclamation under section 38, 41, 42 or 43 may be made without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if, within one hundred and eighty days after the adoption by the House of Commons of a resolution authorizing its issue, the Senate has not adopted such a resolution and if, at any time after the expiration of that period, the House of Commons again adopts the resolution.

(2) [Computation of period] Any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the one hundred and eighty day period referred to in subsection (1).

**48.** [Advice to issue proclamation] The Queen's Privy Council for Canada shall advise the Governor General to issue a proclamation under this Part forthwith on the adoption of the resolutions required for an amendment made by proclamation under this Part.

**49.** [Constitutional conference] A constitutional conference composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces shall be convened by the Prime Minister of Canada within fifteen years after this Part comes into force to review the provisions of this Part.

*Judgment accordingly.*

**44.** [Modification par le Parlement] Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

**45.** [Modification par les législatures] Sous réserve de l'article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

**46.** (1) [Initiative des procédures] L'initiative des procédures de modification visées aux articles 38, 41, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative.

(2) [Possibilité de révocation] Une résolution d'agrément adoptée dans le cadre de la présente partie peut être révoquée à tout moment avant la date de la proclamation qu'elle autorise.

**47.** (1) [Modification sans résolution du Sénat] Dans les cas visés à l'article 38, 41, 42 ou 43, il peut être passé outre au défaut d'autorisation du Sénat si celui-ci n'a pas adopté de résolution dans un délai de cent quatre-vingts jours suivant l'adoption de celle de la Chambre des communes et si cette dernière, après l'expiration du délai, adopte une nouvelle résolution dans le même sens.

(2) [Computation du délai] Dans la computation du délai visé au paragraphe (1), ne sont pas comptées les périodes pendant lesquelles le Parlement est prorogé ou dissous.

**48.** [Demande de proclamation] Le Conseil privé de la Reine pour le Canada demande au gouverneur général de prendre, conformément à la présente partie, une proclamation dès l'adoption des résolutions prévues par cette partie pour une modification par proclamation.

**49.** [Conférence constitutionnelle] Dans les quinze ans suivant l'entrée en vigueur de la présente partie, le premier ministre du Canada convoque une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même, en vue du réexamen des dispositions de cette partie.

*Jugement en conséquence.*

*Solicitor for the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: Attorney General of Nova Scotia, Halifax.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of New Brunswick: Attorney General of New Brunswick, Fredericton.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: Attorney General of Manitoba, Winnipeg.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.*

*Solicitors for the intervener the Attorney General of Prince Edward Island: Stewart McKelvey, Charlottetown.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Attorney General of Alberta, Edmonton.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Newfoundland and Labrador: Attorney General of Newfoundland and Labrador, St. John's.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of the Northwest Territories: Attorney General of the Northwest Territories, Yellowknife.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Nunavut: Attorney General of Nunavut, Iqaluit.*

*Procureur du procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec : Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse : Procureur général de la Nouvelle-Écosse, Halifax.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick : Procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba : Procureur général du Manitoba, Winnipeg.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.*

*Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard : Stewart McKelvey, Charlottetown.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador : Procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador, St. John's.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général des Territoires du Nord-Ouest : Procureur général des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Nunavut : Procureur général du Nunavut, Iqaluit.*

*The Honourable Serge Joyal, P.C., on his own behalf.*

*Solicitors for the intervener the Honourable Anne C. Cools: Stikeman Elliott, Ottawa.*

*Solicitors for the intervener Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada: University of Ottawa, Ottawa; Power Law, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick Inc.: Université de Moncton, Moncton.*

*Solicitors appointed by the Court as amicus curiae: McGill University, Montréal; Hunter Litigation Chambers, Vancouver.*

*L'honorable Serge Joyal, c.p., pour son propre compte.*

*Procureurs de l'intervenante l'honorable Anne C. Cools : Stikeman Elliott, Ottawa.*

*Procureurs de l'intervenante la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada : Université d'Ottawa, Ottawa; Juristes Power, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenante la Société de l'Acadie du Nouveau-Brunswick Inc. : Université de Moncton, Moncton.*

*Procureurs nommés par la Cour en qualité d'amicus curiae : Université McGill, Montréal; Hunter Litigation Chambers, Vancouver.*