

Nicola Di Iorio and Gérard Fontaine
Appellants;

and

The Warden of the Common Jail of the City of Montreal *Respondent;*

and

Rhéal Brunet et al. *Mis en cause;*

and

The Attorney General for Canada, The Attorney General for Quebec, The Attorney General for Ontario, The Attorney General for Alberta, The Attorney General for British Columbia and The Attorney General for New Brunswick *Intervenors.*

1975: November 18, 19 and 20; 1976: April 1.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Provincial statute providing for a public inquiry into organized crime — Witnesses refusing to testify sentenced for contempt of court — Distribution of powers — Administration of justice and criminal procedure — Police Act, 1968 (Qué.), c. 17, s. 19 — Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11, s. 1 — British North America Act, ss. 91, 92, 96 and 101 — Code of Civil Procedure, art. 51.

Criminal law — Evidence — Witnesses before a provincial inquiry commission — Protection against self-incrimination — Habeas corpus jurisdiction, civil or criminal — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 5 — Code of Civil Procedure, arts. 309 and 851.

Appellants were found guilty of contempt for having refused to testify at an inquiry before the Quebec Police Commission and sentenced to one year in jail, this being the maximum provided under art. 51 of the *Code of Civil Procedure*. The inquiry was requested by the Lieutenant-Governor in Council pursuant to s. 19 of the *Police Act*, which authorizes the holding of an inquiry into organized crime. Appellants appealed from their sentence by petitions for writs of *habeas corpus* with *certiorari* in aid. These petitions were dismissed by the

Nicola Di Iorio et Gérard Fontaine
Appelants;

et

Le gardien de la prison commune de Montréal *Intimé;*

et

Rhéal Brunet et autres *Mis en cause;*

et

Le procureur général du Canada, le procureur général du Québec, le procureur général de l'Ontario, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de la Colombie-Britannique et le procureur général du Nouveau-Brunswick *Intervenants.*

1975: 18, 19 et 20 novembre; 1976: 1^{er} avril.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Loi provinciale prévoyant une enquête sur le crime organisé — Témoins refusant de témoigner condamnés pour outrage au tribunal — Partage des pouvoirs — Administration de la justice et procédure en matière criminelle — Loi de police, 1968 (Qué.), c. 17, art. 19 — Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, c. 11, art. 1 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91, 92, 96 et 101 — Code de procédure civile, art. 51.

Droit criminel — Preuve — Témoins devant une commission d'enquête provinciale — Protection contre l'auto-incrimination — Habeas corpus juridiction civile ou criminelle — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, c. E-10, art. 5 — Code de procédure civile, art. 309 et 851.

Les appelants ont été déclarés coupables d'outrage au tribunal pour refus de témoigner à une enquête devant la Commission de police du Québec et condamnés à un an d'emprisonnement, soit la peine maximale prévue à l'art. 51 du *Code de procédure civile*. L'enquête a été ordonnée par un arrêté en conseil conformément à l'art. 19 de la *Loi de police*, lequel permet la tenue d'une enquête sur le crime organisé. Les appelants ont attaqué leur condamnation par requêtes pour bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire. Ces requêtes ayant été rejetées

Court of Queen's Bench, Crown side, and by the Court of Appeal of the province of Quebec, and appellants appealed to this Court. They challenged the validity of the Order in Council and of s. 19 of the *Police Act* on constitutional grounds. Consequently, this Court considered the constitutional question, namely, whether the Order in Council and s. 19 (and other provisions which were really attacked only as related to s. 19) were *ultra vires* the provincial legislature. Appellants, supported by the Attorney General for Canada, contended that this is criminal law legislation, which under s. 91(27) of the *B.N.A. Act* is within the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada. The respondent and the mis en cause, supported by the Attorneys General for the intervening provinces, claimed that under s. 92(14) the provinces have jurisdiction to legislate in relation to the administration of justice in the province, including the administration of justice in criminal proceedings.

Held (Laskin C.J. and de Grandpré J. dissenting): The constitutional question should be answered in the negative and the appeal dismissed.

Per Martland, Judson, Ritchie and Pigeon JJ.: The scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" in s. 91(27) *B.N.A. Act* is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal, which has consistently been held to include the detection of criminal activities.

In an examination of the procedure at a coroner's inquiry, this Court recently held in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, that when a person is not charged, the provincial statute requiring him to testify and making him liable to punishment for contempt of court in the event of refusal was valid. The conclusion affirmed by the majority in this Court was that this procedure was not "a procedure in a criminal matter". This was said in a case where, after an open verdict of death due to a crime by a person or persons unknown, the coroner resumed the inquest for the sole purpose of ascertaining who might be charged with such crime. If an inquest carried out with a view to such a consequence can be said not to be a "procedure in a criminal matter", it appears to me that the same must *a fortiori* be said of an inquiry in conclusion of which no more can be done than the making of a report to the provincial Attorney General. There is no reason to take a different view where the object of the inquiry, instead of being the gathering of information sufficient to lay a charge for criminally causing the death of another person, is the gathering of information identifying persons engaged in organized crime and describing their activities.

par la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) et par la Cour d'appel de la province de Québec, les appelants se pourvoient devant cette Cour. Pour ce faire, ils contestent la constitutionnalité de l'arrêté en conseil et de l'art. 19 de la *Loi de police*. En conséquence, cette Cour a posé la question constitutionnelle, savoir si l'arrêté en conseil et l'art. 19 (ainsi que d'autres dispositions qui ne sont vraiment contestées qu'en relation avec lui) étaient *ultra vires* de la législature provinciale. Les appelants, appuyés par le procureur général du Canada, soutiennent qu'il s'agit de législation en matière de droit criminel qui, en vertu du par. 27 de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* relève de l'autorité exclusive du Parlement du Canada. L'intimé et les mis en cause, appuyés par les procureurs généraux des provinces intervenantes, prétendent qu'en vertu du par. (14) de l'art. 92 les provinces seules sont compétentes pour légiférer sur l'administration de la justice dans la province, y compris l'administration de la justice en matière criminelle.

Arrêt (le juge en chef Laskin et le juge de Grandpré étant dissidents): On doit répondre négativement à la question constitutionnelle et le pourvoi doit être rejeté.

Les juges Martland, Judson, Ritchie et Pigeon: La portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» selon le par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles, ce qui, selon la jurisprudence, comprend la recherche des activités criminelles.

En examinant la procédure à l'enquête du coroner, cette Cour a récemment décidé dans *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, que, lorsqu'une personne n'était pas accusée, la loi provinciale l'obligeant à témoigner et le rendant passible de condamnation pour outrage au tribunal en cas de refus était valide. La majorité de cette Cour en est venue à la conclusion que cette procédure-là n'était pas «une procédure en matière criminelle» et ce, dans une affaire où, après avoir rendu un verdict de décès dû à un crime par une ou des personnes inconnues, le coroner avait réouvert l'enquête dans le seul but de découvrir qui pouvait être accusé de ce crime. Si l'on peut dire qu'une enquête tenue dans un tel but n'est pas une «procédure en matière criminelle» il faut *a fortiori* considérer de la même façon une enquête en conclusion de laquelle on ne pourrait rien faire de plus que de soumettre un rapport au procureur général de la province. Il n'y a pas lieu d'adopter un point de vue différent lorsque l'enquête, au lieu de viser à recueillir des renseignements suffisants pour porter une accusation d'avoir criminellement causé la mort d'une autre personne, vise à recueillir des renseignements permettant l'identification des personnes qui concourent au crime organisé et la description de leurs activités.

If appellants testify, they will have the benefit of the protection contemplated in the *Canada Evidence Act*, s. 5(2) of which states that this protection is granted to a witness forced to reply under an Act of any provincial legislature.

The fact that appellants were sentenced to one year in jail does not support appellants' submission that the matter was "criminal". Provincial legislatures are empowered to inflict punishment by fine or imprisonment for violation of provincial laws. In the present case, the sentence was handed down under art. 51 of the *Code of Civil Procedure* and was coercive not punitive.

Finally, appellants would not be without redress if the legislation was unconstitutional as they contend. Because they were committed under provincial legislation, they should apply to the courts of civil jurisdiction, that is, the Superior Court, by *habeas corpus* under art. 851 of the *Code of Civil Procedure*.

Per Martland, Judson, Ritchie, Spence and Dickson JJ.: Section 92(14) of the *B.N.A. Act*, which gives the provinces power over "Administration of Justice within the Province", cannot be interpreted as meaning the administration of civil justice alone. Canadian legislative history, as well as the development of legal institutions within the provinces since Confederation, do not support such a restrictive interpretation. Implicit in the grant to the provinces of exclusive legislative authority in respect of administration of justice and in the grant to the federal government of exclusive legislative authority in respect of criminal law and procedure is an acceptance of a certain degree of overlapping. However, in the case at bar the Inquiry does not act as a criminal court or exercise criminal jurisdiction: its function is merely to investigate and report. The legislation under attack is based solely on the province's jurisdiction in the "Administration of Justice". This is an independent source of provincial power which does not need to rely on some other head of power.

The exact scope of s. 92(14) of the *B.N.A. Act* has never been dealt with by this Court. The constitutional question raised by the case at bar touched upon directly only in *In re Public Inquiries Act: In re Clement* [1919] 3 W.W.R. 115, where it was held that a province could make investigations into breaches of Dominion laws since the ferreting out of crime and the identification of criminals was one of the functions under the administration of justice, and during such an inquiry could compel a witness to give evidence which might tend to incriminate him. As is the case with a coroner's inquest, which

Si les appelants témoignent, ils jouiront de la protection prévue à la *Loi sur la preuve au Canada*, dont le par. (2) de l'art. 5 mentionne que cette protection est accordée au témoin forcé de répondre en vertu d'une loi de quelque législature provinciale.

Le fait que les appelants ont été condamnés à un an d'emprisonnement n'appuie pas la thèse des appelants qu'il s'agit d'une «matière criminelle». Les législatures provinciales ont le pouvoir d'imposer des sanctions par voie d'amende ou d'emprisonnement pour violation des lois provinciales. En l'espèce, la sentence a été rendue en vertu de l'art. 51 du *Code de procédure civile*: la condamnation a un but coercitif et non punitif.

Enfin, les appelants ne seraient pas sans recours si la loi était inconstitutionnelle comme ils le prétendent. Puisqu'ils ont été incarcérés en vertu d'une loi provinciale ils devaient s'adresser aux tribunaux de juridiction civile, soit la Cour supérieure, par voie d'*habeas corpus* dans le cadre de l'art. 851 du *Code de procédure civile*.

Les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence et Dickson: On ne saurait interpréter le par. (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.*, qui attribue aux provinces la compétence sur «l'administration de la justice dans la province» comme s'appliquant uniquement à l'administration de la justice en matière civile. L'historique de la législation canadienne, aussi bien que l'évolution des institutions juridiques à l'intérieur de la province depuis la Confédération, va à l'encontre de pareille interprétation restrictive. En conférant aux provinces l'autorité législative exclusive sur «l'administration de la justice» et au gouvernement fédéral l'autorité législative exclusive sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle, on a accepté par le fait même un certain chevauchement. Toutefois, en l'espèce, la Commission d'enquête n'agit pas comme une cour criminelle et elle n'exerce aucune compétence en matière criminelle: son rôle est simplement de faire enquête et de soumettre un rapport. La loi attaquée se fonde uniquement sur la compétence de la province en matière «d'administration de la justice». Il s'agit là d'une source de compétence provinciale autonome qui n'a pas à s'appuyer sur quelque autre rubrique.

La portée exacte du par. (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.* n'a jamais été tranchée par cette Cour. La question constitutionnelle soulevée en l'espèce n'a été touchée directement que dans l'arrêt *In re Public Inquiries Act: In re Clement*, [1919] 3 W.W.R. 115, où il a été décidé qu'une province pouvait faire enquête sur la violation de lois fédérales puisque la recherche des crimes et l'identification des criminels étaient des fonctions relevant de l'administration de la justice et, au cours de pareille enquête, obliger un témoin à rendre un témoignage susceptible de l'incriminer. De la même

in *Faber v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 9, was held not to be a matter of criminal law, the Quebec Crime Inquiry deals with broad social interests and there is no *lis* or accused; the concern is the gathering of information, not adjudication.

In light of the provisions of the *Canada Evidence Act*, s. 5(2) and the *Code of Civil Procedure*, art. 309, it cannot be maintained that the Crime Commission's powers of subpoena and imprisonment for contempt interfered with a citizen's right to protection against self-incrimination. This right, which originated in common law, has been abolished in Canada. However, a person who appears before a provincial inquiry commission is a "witness" within the meaning of s. 5 and benefits from the protection given by subs. (2). Whether or not one agrees with a result which may force a person to assist in an investigation of his criminal activity, Canadian laws, both federal and provincial, compel such a result. Quebec's Crime Inquiry introduces no new and insidious form of investigation into our judicial system and there is no evidence before the Court that it is a colourable attempt to evade the procedural provisions of the *Criminal Code*.

Per Beetz J.: Before Confederation, the provinces were in charge of the administration of justice, including criminal justice. Section 91(27) of the *B.N.A. Act* gave exclusive legislative authority in criminal law, substantive and procedural, to the Parliament of Canada. But subject to this provision and to the paramountcy of federal law enacted under primary or ancillary federal jurisdiction, the provinces were to remain responsible in principle for the enforcement of criminal law and to retain such power as they had before with respect to the administration of criminal justice. Section 92(14) of the *B.N.A. Act* does not distinguish between civil and criminal justice: the natural meaning of the expression "the administration of justice" is broad enough to encompass both. As for the power given to Parliament under subs. (27), it was described by this Court in *A.G. Que. v. A.G. Can.*, [1945] S.C.R. 600, as the power to determine what shall or what shall not be "criminal", and to determine the steps to be taken in prosecutions and other criminal proceedings before the courts. Section 19 of the *Police Act* does not correspond to this description, and must therefore be construed as being a provision

façon qu'une enquête du coroner, que, dans *Faber c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 9, cette Cour a jugé ne pas être une matière de droit criminel, la Commission d'enquête sur le crime du Québec embrasse nombre de questions ayant une portée sociale et il n'y a ni accusé, ni litige: on cherche à recueillir des renseignements et non à prendre des décisions.

A la lumière des dispositions du par. (2) de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* et de l'art. 309 du *Code de procédure civile*, on ne peut retenir l'argument que le pouvoir de la Commission d'enquête d'obliger des témoins à comparaître et à témoigner aille à l'encontre du droit du citoyen à la protection contre l'auto-incrimination. Ce droit, qui a son origine en *common law*, a été aboli au Canada. Toutefois, une personne qui comparaît devant une commission d'enquête provinciale est un «témoin» au sens de l'art. 5 et elle jouit de la protection offerte par le par. (2). Qu'on soit d'accord ou non avec une conclusion qui peut obliger une personne à collaborer à une enquête portant sur ses propres activités criminelles, les lois canadiennes, tant fédérales que provinciales, ont nécessairement cet effet. La Commission d'enquête sur le crime du Québec n'introduit pas dans notre système judiciaire une forme nouvelle ou insidieuse d'enquête et il n'y a rien devant cette Cour qui démontre qu'il s'agit d'une tentative déguisée d'éluder les dispositions du *Code criminel* sur la procédure.

Le juge Beetz: Avant la Confédération, l'administration de la justice, y compris l'administration de la justice en matière criminelle, relevait des provinces. Le paragraphe (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* a attribué au Parlement du Canada la compétence exclusive en matière de droit criminel, tant les questions de fond que de procédure. Mais sous réserve de cette disposition et de la primauté des lois fédérales adoptées en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement, les provinces devaient demeurer responsables de l'application du droit criminel et conserver la compétence qu'elles possédaient jusque là sur l'administration de la justice en matière criminelle. Le paragraphe (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.* ne fait pas de distinction entre la justice en matière civile et la justice en matière criminelle: le sens ordinaire de l'expression «administration de la justice» est assez large pour englober les deux. Quant au pouvoir attribué au Parlement en vertu du par. (27), il a été décrit par cette Cour, dans *P.G. du Québec c. P.G. du Canada*, [1945] R.C.S. 600, comme celui de définir ce qui est ou ce qui n'est pas «criminel» et de déterminer les étapes à suivre dans les poursuites ou autres procédures

bearing on the administration of criminal justice.

The penalties imposed under the impugned legislation in cases where witnesses refuse to testify are of a coercive nature. Even if they are punitive, s. 92(15) would suffice to insure their constitutionality unless they be used as a colourable device to create new crimes, or to punish old ones otherwise than under the *Criminal Code*.

Per Laskin C.J. and de Grandpré J., dissenting: If one accepts the argument that it is open to a province to authorize a provincially-established tribunal to conduct an inquiry, with supporting sanctions to compel appearance and testimony, into crime and into crime in all its ramifications, the provinces would then have this power in respect of any matter which falls with exclusive federal competence, such as bankruptcy, insolvency and so on. In support of the constitutionality of s. 19 of the *Police Act*, the provinces purport to find in the legislative power in relation to "the administration of justice in the Province" ample competence to authorize inquiries which do not involve accusations or charges and do not involve prosecutions for offences. This argument rests on a distinction, which does not seem proper, between a coercive inquiry into criminality and a coercive inquiry into other fields where there is exclusive federal legislative power.

Although it is recognized that s. 92(14) of the *B.N.A. Act* gives the provinces a source of authority that enables them to blend with exercises of federal power when the latter is used to invest provincially-established Courts with jurisdiction in matters within exclusive federal competence, federal overriding authority is always in reserve. Thus, although the Parliament of Canada has designated the provincial courts to administer criminal law, they have to do so according to procedures which under s. 91(27) of the *B.N.A. Act*, are within exclusive federal competence.

None of the cases cited really decided the constitutional question raised in the case at bar. The ancillary questions which they dealt with have no influence on the validity of the challenged provision, namely, s. 19 of the *Police Act*. Although a province may establish provincial or local police forces, it cannot invest its police

criminelles devant les tribunaux. L'article 19 de la *Loi de police* ne correspond pas à cette description et il ne peut donc se qualifier autrement que comme une disposition portant sur l'administration de la justice en matière criminelle.

Quant aux peines imposées par la loi attaquée pour refus de témoigner, elles sont de nature coercitive. Même si elles étaient punitives, elles seraient valides en vertu du par. (15) de l'art. 92 à moins d'être employées spécieusement pour créer de nouveaux crimes ou pour assortir d'autres peines ceux du *Code criminel*.

Le juge en chef Laskin et le juge de Grandpré, dissidents: Si on accepte la prétention qu'une province peut autoriser un tribunal qu'elle a créé à faire enquête sur le crime et toutes ses ramifications et imposer des sanctions en vue de contraindre à comparaître et à témoigner à cette enquête, les provinces auraient alors ce pouvoir en tout ce qui a trait à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement, telles que la faillite, l'insolvabilité, etc. A l'appui de la validité de l'art. 19 de la *Loi de police*, les provinces soutiennent qu'en vertu du pouvoir qui leur est conféré de légiférer sur «l'administration de la justice» dans la province elles ont pleine compétence pour autoriser des enquêtes où il n'y a ni mise en accusation, ni inculpation, ni poursuite criminelle. Cette proposition se fonde sur une distinction, qui n'apparaît pas justifiée, entre une enquête coercitive sur la criminalité et une enquête coercitive sur d'autres sujets qui relèveraient de la compétence du fédéral.

Tout en reconnaissant que le par. (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.* donne aux provinces une source d'autorité qui leur permet de s'associer à l'exercice du pouvoir fédéral lorsque ce dernier confère à des tribunaux provinciaux une juridiction en des matières de la compétence exclusive du Parlement fédéral, la primauté du pouvoir fédéral est toujours réservée. Ainsi, bien que le Parlement du Canada ait désigné les tribunaux provinciaux pour appliquer le droit criminel, ceux-ci doivent le faire selon la procédure en matière criminelle qui, en vertu du par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, relève de l'autorité exclusive du gouvernement fédéral.

Aucun des arrêts cités n'a vraiment décidé de la question constitutionnelle soulevée en l'espèce. Les questions accessoires qui y ont été traitées demeurent sans influence sur la validité de la disposition attaquée, soit l'art. 19 de la *Loi de police*. Quoiqu'une province puisse établir des corps de police provinciaux et municipaux,

officers with some fresh power if no such power was conferred by the existing federal criminal law. To the extent to which enforcement of the criminal law is left with these police forces, it is there by virtue of federal law or by the continuation of pre-confederation powers. A province may not establish an inquiry commission which, by stopping at investigation and detection and avoiding entry or possible entry into prosecution, would take over this large area of the criminal law, save for the minimal restraint of s. 5 of the *Canada Evidence Act*. Such an inquiry into crime has nothing to do with the administration of justice and is a direct invasion of exclusive federal competence. It is not possible, by prescribing a different procedure for enforcing the criminal law than what Parliament ordains, for example, by doing "wholesale" what is done under the *Criminal Code* by "retail", to change the distribution of exclusive legislative authority in the field of criminal law and criminal procedure.

Since Parliament could authorize an inquiry into the same subjects as those covered by the challenged legislation, the *B.N.A. Act* should be construed as far as possible to preclude both levels of governmental authority from being entitled to converge on an individual for the same purpose and possibly even at the same time.

[*Faber v. R.*, [1976] 2 S.C.R. 9; *In re Public Inquiries Act: In re Clement*, [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237; *Re Wilson Inquest* (1968), 66 W.W.R. 522, applied; *R. v. Pelletier* (1974), 4 O.R. (2d) 677; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] S.C.R. 409; *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599; *In re Prohibitory Liquor Laws* (1895), 24 S.C.R. 170; *Reference re the Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *R. v. Coroner of Langley* (1968), 67 D.L.R. (2d) 541, rev'd. sub nom. *R. v. McDonald* (1968), 2 D.L.R. (3d) 298; *Wolfe v. Robinson*, [1962] O.R. 132, followed; *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*, [1965] S.C.R. 465, distinguished; *McKay et al. v. R.*, [1965] S.C.R. 798; *Attorney General for Quebec v. Attorney General for Canada*, [1945] S.C.R. 600; *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1; *Attorney General for Ontario v. Hamilton Street Railway Company*, [1903] A.C. 524; *Goodyear Tire & Rubber Co. v. R.*, [1956] S.C.R. 303; *Kalick v.*

elle ne peut investir ses agents de la paix de quelque nouveau pouvoir, si ce pouvoir n'existe pas en vertu du droit criminel fédéral existant. Ces corps de police n'ont le pouvoir d'appliquer le droit criminel que dans la mesure où ce pouvoir vient d'une loi fédérale ou de dispositions antérieures à la Confédération qui sont toujours en vigueur. Une province ne peut constituer une commission d'enquête qui, en se limitant à la recherche et au dépistage et en évitant de s'engager dans les poursuites ou de les prévoir, s'accaparerait ainsi une portion considérable du droit criminel, sous réserve de la restriction minimale de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Pareille enquête sur le crime n'a rien à voir avec l'administration de la justice et constitue un empiètement direct sur la compétence fédérale exclusive. Ce n'est pas en décrétant, pour l'application du droit criminel, une procédure différente de celle prescrite par le Parlement, par exemple en faisant «en gros» ce que fait «au détail» le *Code criminel*, qu'il est possible de modifier le champ de la compétence législative exclusive à l'égard du droit criminel et de la procédure en matière criminelle.

Puisque le Parlement du Canada aurait le pouvoir d'ordonner une enquête portant sur les mêmes sujets que ceux visés par la loi attaquée, il faut, dans la mesure du possible, interpréter l'*A.A.N.B.* de façon à empêcher que les autorités gouvernementales à deux échelons puissent viser parallèlement un individu dans le même but et possiblement au même moment.

[Arrêts suivis: *Faber c. R.*, [1976] 2 R.C.S. 9; *In re Public Inquiries Act: In re Clement*, [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237; *Re Wilson Inquest* (1968), 66 W.W.R. 522; arrêts examinés: *R. v. Pelletier* (1974), 4 O.R. (2d) 677; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Renvoi sur la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sur l'art. 498 du Code criminel*, [1929] R.C.S. 409; *R. v. Coote* (1873), L.R. 4 P.C. 599; *In re Prohibitory Liquor Laws* (1895), 24 R.C.S. 170; *Renvoi sur l'Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *R. v. Coroner of Langley* (1968), 67 D.L.R. (2d) 541, infirmé, sub nom. *R. v. McDonald* (1968), 2 D.L.R. (3d) 298; *Wolfe v. Robinson*, [1962] O.R. 132; distinction faite avec l'arrêt: *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan*, [1965] R.C.S. 465; arrêts mentionnés: *McKay et autres c. R.*, [1965] R.C.S. 798; *Le Procureur général du Québec c. Le Procureur général du Canada*, [1945] R.C.S. 600; *Valin c. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1; *Attorney General for Ontario v. Hamilton Street Railway Company*, [1903] A.C. 524;

R. (1920), 61 S.C.R. 175; *Bédard v. Dawson*, [1923] S.C.R. 681; *Harrison v. R.*, [1925] 2 W.W.R. 407; *Webster & Kirkness v. Solloway Mills & Co. Ltd.*, [1930] 3 W.W.R. 445; *Staples v. Isaacs*, [1940] 2 W.W.R. 657; *Klein v. Bell*, [1955] S.C.R. 309; *Minister of National Revenue v. Lafleur*, [1964] S.C.R. 412; *In re Storgoff*, [1945] S.C.R. 526; *Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*, [1921] 2 A.C. 417; *Re Poje*, [1953] 1 S.C.R. 516; *Re Armstrong*, [1892] 1 Q.B. 327; *Birks v. City of Montreal*, [1955] S.C.R. 799; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, referred to.]

APPEAL from a decision of the Court of Appeal of Quebec¹ affirming a judgment of the Court of Queen's Bench, Crown side, dismissing appellants' petitions for writs of *habeas corpus* and *certiorari* in aid. Appeal dismissed, Laskin C.J. and de Grandpré J. dissenting.

René Maranda, for the appellants.

Gérard Tremblay, Roger Thibaudeau, Q.C., Jacques Richard and Olivier Prat, for the respondent and the *mis en cause*.

Philippe Landry, Q.C., for the Attorney General for Canada.

M. Manning, for the Attorney General for Ontario.

W. Henkel, for the Attorney General for Alberta.

F. A. Melvin and N. J. Prelypchan, for the Attorney General for British Columbia.

Hazen Strange and B. A. Crane, for the Attorney General for New Brunswick.

The judgment of Laskin C.J. and de Grandpré J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—I have had the advantage of seeing the reasons in this appeal prepared by my brother Pigeon before embarking on my own. A constitutional issue of far-reaching significance is raised here which does not appear to have been faced as directly in any previous deci-

¹ [1975] C.A. 529.

Goodyear Tire & Rubber Co. c. R., [1956] R.C.S. 303; *Kalick c. R.* (1920), 61 R.C.S. 175; *Bédard c. Dawson*, [1923] R.C.S. 681; *Harrison v. R.*, [1925] 2 W.W.R. 407; *Webster & Kirkness v. Solloway Mills & Co. Ltd.*, [1930] 3 W.W.R. 445; *Staples v. Isaacs*, [1940] 2 W.W.R. 657; *Klein c. Bell*, [1955] R.C.S. 309; *Ministre du Revenu national c. Lafleur*, [1964] R.C.S. 412; *In re Storgoff*, [1945] R.C.S. 526; *Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*, [1921] 2 A.C. 417; *Re Poje*, [1953] 1 R.C.S. 516; *Re Armstrong*, [1892] 1 Q.B. 327; *Birks c. Ville de Montréal*, [1955] R.C.S. 799; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ qui a confirmé un jugement de la Cour du banc de la reine, juridiction criminelle, rejetant les requêtes des appelants pour bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire. Pourvoi rejeté, le juge en chef Laskin et le juge de Grandpré étant dissidents.

René Maranda, pour les appelants.

Gérard Tremblay, Roger Thibaudeau, c.r., Jacques Richard et Olivier Prat, pour l'intimé et les mis en cause.

Philippe Landry, c.r., pour le procureur général du Canada.

M. Manning, pour le procureur général de l'Ontario.

W. Henkel, pour le procureur général de l'Alberta.

F. A. Melvin et N. J. Prelypchan, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

Hazen Strange et B. A. Crane, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Le jugement du juge en chef Laskin et du juge de Grandpré a été rendu par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Avant de rédiger mes propres motifs, j'ai eu l'avantage de lire ceux de mon collègue, le juge Pigeon. On soulève, en l'espèce, une question constitutionnelle d'une grande portée, qui semble n'avoir jamais été envisagée aussi directement que nous devons le faire

¹ [1975] C.A. 529.

sion as it must be faced here. The issue, in short, is this. Since the Parliament of Canada has exclusive legislative authority in relation to the criminal law including procedure in criminal matters (and I shall refer later to the judicially recognized scope of this power), is it open to a province to authorize a provincially-established tribunal to conduct an inquiry, with supporting sanctions to compel appearance and testimony, into crime and into crime in all its ramifications, including the organizations and persons involved? And if a province has this power in respect of crime, would it not have it also in respect of bankruptcy and insolvency, indeed in respect of any matter which falls with exclusive federal competence, as do the matters just enumerated, and this simply because an aspect of the question might be said to be within s. 92? To take another example, akin in legislative subject matter to that covered by the inquiry in the present case, would it not also be open to the province to authorize a full-scale inquiry into monopoly and other anti-competitive practices which have been dealt with by the Parliament of Canada, with judicial approval, under its criminal law power?

The need, the desirability of an inquiry such as that put on foot by Order-in-Council No. 2821-72 issued by the Lieutenant-Governor in Council of Quebec under s. 19 of the *Police Act*, 1968 (Que.), c. 17, as amended, is beside the point. We are not concerned here with some private inquiry, with a piece of research by a scholar, with a journalistic investigation, but with a state-sanctioned inquiry by a public tribunal with compulsory and punitive powers against those refusing to cooperate in its proceedings.

The provincial case, supported by four other provinces and opposed by the Government of Canada, is founded on the legislative power conferred on the provincial Legislatures by s. 92(14) of the *British North America Act*, assisted by the provisions for sanctions found in s. 92(15). I need not dwell on s. 92(15) in this case. If the Province of Quebec has validly established the inquiry I would not question the grant of authority to the tribunal conducting it to punish for contempt

ici. En bref, la question est la suivante. Le Parlement du Canada ayant l'autorité législative exclusive sur le droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle (je parlerai plus loin de la jurisprudence sur la portée de ce pouvoir), une province peut-elle autoriser un tribunal qu'elle a créé, à faire enquête sur le crime et toutes ses ramifications, y compris les organisations et les personnes qui y concourent, et imposer des sanctions en vue de contraindre à comparaître et à témoigner à cette enquête? Si une province possède ce pouvoir en ce qui a trait au crime, ne l'aurait-elle pas aussi en ce qui a trait à la faillite et à l'insolvabilité, à vrai dire, en tout ce qui a trait à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada, telles les matières que je viens de mentionner, simplement parce qu'on pourrait dire qu'un des aspects en est visé par l'art. 92? Pour prendre un autre exemple, soit une disposition législative dont l'objet s'apparente à celui de l'enquête visée en l'espèce, une province pourrait-elle autoriser une enquête générale sur les monopoles et autres pratiques visant à restreindre la concurrence, ce sur quoi, avec l'approbation des tribunaux, le Parlement du Canada a légiféré en vertu de sa compétence en matière de droit criminel?

Nous n'avons pas à considérer la nécessité ou l'utilité d'une enquête comme celle qui a été instituée par l'arrêté en conseil N° 2821-72 émis par le lieutenant-gouverneur en conseil du Québec en vertu de l'art. 19 de la *Loi de police*, 1968 (Qué.), c. 17, et modifications. Il ne s'agit pas d'une enquête privée, du travail d'un chercheur ou d'un journaliste, mais d'une enquête sanctionnée par l'État et menée par un tribunal public investi de pouvoirs de contrainte et avec sanctions envers ceux qui refusent de lui prêter leur concours.

L'argument de la province de Québec, appuyé par quatre autres provinces mais contredit par le gouvernement du Canada, se base sur le pouvoir législatif attribué aux législatures provinciales par le par. (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, assorti des sanctions prévues au par. (15) de l'art. 92. Il n'est pas nécessaire de traiter de celui-là dans la présente cause. Si la province de Québec a validement institué l'enquête, le pouvoir d'autoriser le tribunal qui la

recalcitrant witnesses or persons properly subpoenaed who refuse to be sworn.

Section 92(14) of the *British North America Act* confers the following legislative power upon provincial Legislatures:

92. . . .

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

A number of issues raised by the relation of this power to other prescriptions of the *British North America Act*, such as ss. 96 and 101, and of course, the prescriptions respecting federal legislative power under s. 91, may be quickly laid to rest. A province may establish Courts or tribunals to administer matters falling within its legislative power, provided that the limitations as to the character and stature of the courts or tribunals arising under s. 96 are observed: see *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*²; *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*³; and see also *Dupont v. Inglis*⁴. A province may establish Courts and endow them with a jurisdictional capacity to administer even federal legislation, subject to the power of the Parliament of Canada to repose exclusive jurisdiction in such matters in a Court of its own creation under s. 101: see *Board v. Board*⁵; cf. *Hellens v. Densmore*⁶; and see *Reference re Divorce Court Act (P.E.I.)*⁷; *Pringle v. Fraser*⁸. Where a province establishes such a Court, the substantive law administered therein, being in relation to matters falling within exclusive federal competence, would have to come from federal enactments; cf. *Attor-*

mène, à punir pour outrage les témoins récalcitrants ou les personnes régulièrement convoquées qui refusent d'être assermentées, ne me semble pas contestable.

Le paragraphe (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* attribue aux législatures provinciales le pouvoir de légiférer sur:

92. . . .

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux;

On peut rapidement disposer d'un certain nombre de questions concernant l'imbrication de ce pouvoir et de certaines autres dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, comme les art. 96 et 101, et, naturellement, les dispositions de l'art. 91 relatives au pouvoir législatif fédéral. Une province peut établir des cours ou des tribunaux ayant juridiction sur des matières relevant de sa compétence législative pourvu que soient respectées les restrictions découlant de l'art. 96 quant à leur nature et caractère: voir *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*²; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*³; voir aussi *Dupont c. Inglis*⁴. Une province peut instituer des tribunaux et les investir d'une juridiction leur permettant d'appliquer même des lois fédérales, sous réserve du pouvoir du Parlement du Canada de confier la juridiction exclusive sur ces matières à un tribunal qu'il a lui-même créé en vertu de l'art. 101: voir *Board v. Board*⁵; Cf. *Hellens c. Densmore*⁶; et voir *Reference re Divorce Court Act (I.-P.-É.)*⁷; *Pringle c. Fraser*⁸. Si une province établit un tel tribunal, il faut que les règles du fond que celui-ci appliquera émanent de dispositions législatives fédérales parce

² [1949] A.C. 134.

³ [1977] 1 S.C.R. 112.

⁴ [1958] S.C.R. 535.

⁵ [1919] A.C. 956.

⁶ [1957] S.C.R. 768.

⁷ [1952] 2 D.L.R. 513.

⁸ [1972] S.C.R. 821.

² [1949] A.C. 134.

³ [1977] 1 R.C.S. 112.

⁴ [1958] R.C.S. 535.

⁵ [1919] A.C. 956.

⁶ [1957] R.C.S. 768.

⁷ [1952] 2 D.L.R. 513.

⁸ [1972] R.C.S. 821.

*ney General of British Columbia v. McKenzie*⁹. The Parliament of Canada could and has, in some cases, fortified this exercise of federal jurisdiction by provincial courts by designating them to be the judicial enforcement agencies. The commonest illustration of this is, of course, in the federal provisions for enforcement of the criminal law.

A provincial Court which administers federal law, be it a superior court or not, may do so through its own procedures unless the federal legislation prescribes the procedure to be followed. An example of this is found in the field of bankruptcy. There is one important qualification to provincial court resort to its own procedure and that is where the procedure is in a criminal matter. This, under s. 91(27) of the *British North America Act*, is within exclusive federal competence: see *In re Storgoff*¹⁰ and *cf. Minister of National Revenue v. Lafleur*¹¹.

The submissions on behalf of the Attorney General of Quebec and of the supporting provincial Attorneys General do not, as I appreciate their force, deny the foregoing propositions but rather distinguish them by purporting to find in the legislative power in relation to "the administration of justice in the Province" ample competence to authorize inquiries which do not involve accusations or charges and do not involve prosecutions for offences. The fact that, consequentially, charges may result, or that remedial legislation may be called for which only the Parliament of Canada may enact, is not, according to the provincial contentions, sufficient to deny provincial authority to establish the inquiry. We are thus brought to consider not what s. 92(14) does not cover but rather what it embraces.

qu'elles sont relatives à des matières relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada; *Cf. Procureur général de la Colombie-Britannique c. McKenzie*⁹. Le Parlement du Canada peut sanctionner cette situation (il l'a d'ailleurs fait en certains cas) en désignant les tribunaux provinciaux ayant juridiction sur des matières de compétence fédérale comme des organismes judiciaires chargés de l'application de la loi. Les dispositions fédérales visant l'application du droit criminel en sont, bien sûr, l'exemple le plus notoire.

Une cour provinciale qui applique la loi fédérale, qu'il s'agisse ou non d'une cour supérieure, peut le faire selon sa propre procédure sauf si la loi fédérale prescrit la procédure à suivre. Citons à titre d'exemple le cas de la faillite. Il existe une exception importante à cette règle: la procédure en matière criminelle, aux termes du par. (27) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, relève de la compétence exclusive du Parlement du Canada: voir *In re Storgoff*¹⁰ et *Cf. Ministre du Revenu national c. Lafleur*¹¹.

Les arguments du procureur général du Québec et des procureurs généraux des provinces qui sont venus appuyer ce dernier, comme je les perçois, ne vont pas à l'encontre des propositions susdites mais visent à établir une distinction. Selon ces arguments, en vertu du pouvoir qui leur est conféré de légiférer sur «l'administration de la justice dans la province», les provinces ont pleine compétence pour autoriser des enquêtes où il n'y a ni mise en accusation, ni inculpation, ni poursuite criminelle. Le fait qu'éventuellement il puisse en résulter des inculpations ou que les mesures législatives nécessaires pour corriger la situation soient de la compétence exclusive du Parlement du Canada, ne saurait avoir pour effet, au dire des provinces, de priver ces dernières du pouvoir d'instituer l'enquête. C'est ainsi que nous sommes amenés à considérer non pas ce qui ne fait pas partie de la compétence attribuée par le par. (14) de l'art. 92 mais ce qu'elle embrasse.

⁹ [1965] S.C.R. 490.

¹⁰ [1945] S.C.R. 526.

¹¹ [1964] S.C.R. 412.

⁹ [1965] R.C.S. 490.

¹⁰ [1945] R.C.S. 526.

¹¹ [1964] R.C.S. 412.

The argument before this Court, as advanced by the proponents of the validity of this inquiry, appeared to me to rest, to some degree at least, on a distinction between a coercive inquiry into criminality and a coercive inquiry into other fields where there is exclusive federal legislative power. The one is said to relate to the administration of justice in the Province; the others, apparently, not so. I fail to see the distinction. A coercive inquiry, say into the operation of bankruptcy laws, or practices relating to bankruptcy and insolvency is as much an inquiry into the administration of justice, civil justice in fact, as an inquiry into crime and criminality; and if the latter is validly open to a Province, so must be the former; and so must be any coercive inquiry which a Province may wish to mount into fields where exclusive legislative power rests with the Parliament of Canada. Why not, to take another example, an inquiry into penitentiary operations which are within exclusive federal power under s. 91(28) of the *British North America Act*, on the ground that under s. 92(6) public and reformatory prisons are within provincial jurisdiction? No doubt, the Province would not claim power to authorize its tribunal to require the presence of penitentiary inmates at the inquiry, any more than it could require their attendance in the present case but, apart from that, former inmates and anyone else whom the inquiry tribunal wished to hear could be compelled, if the provincial contention is correct.

It seems to be quite plain that if "administration of justice in the Province", within s. 92(14), extends to civil and criminal justice without limitation (and this is the contention here of the Provinces), it must extend to any area of civil law or public law or criminal law, regardless of where the legislative power resides substantively in those various fields. True enough, areas other than the criminal law area are not before us, but they can hardly be ignored when an assertion as command-

La proposition soumise à cette Cour par les tenants de la constitutionnalité de l'enquête, me semble se fonder, jusqu'à un certain point du moins, sur une distinction entre une enquête coercitive sur la criminalité et une enquête coercitive sur d'autres sujets qui relèveraient de la compétence législative exclusive du fédéral. On dit que dans le premier cas l'enquête relève de l'administration de la justice dans la province, mais non pas, semble-t-il, dans les autres. Je ne vois pas la distinction. Une enquête coercitive, par exemple, sur l'application de la loi sur la faillite ou sur des pratiques reliées à la faillite et à l'insolvabilité, est tout autant une enquête sur l'administration de la justice, vraiment la justice civile, qu'une enquête sur le crime et la criminalité. Si ce dernier genre d'enquête relève de la compétence de la province, il faut appliquer la règle au premier et à toute autre enquête coercitive qu'une province pourrait vouloir instituer en des domaines où la législation est de la compétence exclusive du Parlement du Canada. Pourquoi, comme autre exemple, la province ne pourrait-elle pas, sous prétexte que les prisons publiques et les maisons de réforme sont visées par le par. (6) de l'art. 92, enquêter sur le fonctionnement des pénitenciers qui relèvent du pouvoir exclusif du Parlement du Canada en vertu du par. (28) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*? La province ne prétendrait certes pas pouvoir autoriser son tribunal à citer des détenus à l'enquête, pas plus qu'elle pourrait le faire en l'espèce, mais, sauf cette restriction, des ex-détenus et toutes autres personnes que le tribunal d'enquête désirerait entendre pourraient être contraints de comparaître si la prétention provinciale est bien fondée.

Il semble très clair que si «l'administration de la justice dans la province» au par. (14) de l'art. 92, comprend la justice en matière civile et criminelle sans restriction (et c'est là la prétention des provinces), cela doit s'étendre à l'ensemble du droit civil, du droit public et du droit criminel, sans égard à la compétence législative en ces différentes matières. Il est vrai que les matières autres que le droit criminel ne sont pas en litige devant nous, mais on peut difficilement les oublier en face d'une affir-

ing as the one made by the Provinces is presented.

“Administration of justice in the Province” within s. 92(14) is not a head of power which has hitherto been closely examined in the case law. It has been regarded, and properly so, as supporting provincial appointment of judicial officers and Judges other than those covered by s. 96: see, for example, *Regina v. Bush*¹². It certainly envisages the provision of facilities through which Courts and like tribunals can carry out their functions, and also, I would say, the appointment of support staff and enforcement officials necessary to assist in the judicial process. In *Valin v. Langlois*¹³, the Supreme Court of Canada took s. 92(14) to relate to the organization of courts of justice for the Province and Henry J. expanded on this to say (at p. 67) that “administration of justice in the Province” means “the power of legislating for the administration of justice in the Province in regard to the subjects given by the [British North America] Act and, to that extent only, to provide for the constitution, maintenance and organization of provincial Courts, including the procedure necessary for the administration of justice in reference to those and kindred subjects”. I do not put *Valin v. Langlois* forward as a case that has any direct affinity with the present one, especially when it was concerned with the validity of a federal statute imposing duties on provincial Superior Courts and not, as here, with a provincial statute and Order-in-Council whose validity has to be considered in the absence of competing federal legislation. It is, however, indicative of a view of s. 92(14) which, in my opinion, pays due regard to the scheme of distribution of legislative power and to the limitations on provincial competence that arise out of the catalogue of exclusive federal powers.

Although, like other heads of provincial power, s. 92(14) cannot be used to invade exclusive federal powers, it does nonetheless give the Province a

mation aussi sérieuse que celle des provinces en l'espèce.

«L'administration de la justice dans la province» au par. (14) de l'art. 92, n'est pas une rubrique des pouvoirs législatifs qui ait, jusqu'à présent, été examinée à fond par la jurisprudence. Ce pouvoir a été considéré, et à bon droit, comme justifiant la nomination par la province de magistrats et de juges autres que ceux visés par l'art. 96: voir, par exemple, *R. v. Bush*¹². Il permet certainement l'organisation matérielle requise par les tribunaux et organismes judiciaires pour l'exercice de leurs fonctions, et, je dirais aussi, la nomination du personnel de soutien et des préposés à l'exécution des jugements, qui sont nécessaires au fonctionnement du système judiciaire. Dans l'arrêt *Valin c. Langlois*¹³, la Cour a décidé que le par. (14) de l'art. 92 visait l'organisation des cours de justice pour la province. Le juge Henry a élaboré sur ce sujet disant (à la p. 67) que [TRADUCTION] «l'administration de la justice dans la province» signifie «le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice dans la province en des matières attribuées par l'Acte [de l'Amérique du Nord britannique] et, dans ce cadre seulement, de prévoir la création, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, y compris la procédure nécessaire pour administrer la justice en ces matières et d'autres de même nature». Je ne cite pas *Valin c. Langlois* comme touchant directement l'objet du présent litige. Il s'agissait de la validité d'une loi fédérale imposant des devoirs aux cours supérieures des provinces et non pas, comme en l'espèce, d'une loi et d'un arrêté en conseil provinciaux dont la validité est à déterminer en l'absence de législation fédérale à ce sujet. C'est cependant, à mon avis, une indication d'une interprétation du par. (14) de l'art. 92 qui, je crois, respecte le plan de répartition du pouvoir législatif et les restrictions que le catalogue des matières de compétence fédérale impose à la compétence provinciale.

Bien qu'on ne puisse se servir du par. (14) de l'art. 92, tout comme des autres rubriques de pouvoir législatif des provinces, pour empiéter sur

¹² (1888), 15 O.R. 398.

¹³ (1879), 3 S.C.R. 1.

¹² (1888), 15 O.R. 398.

¹³ (1879), 3 R.C.S. 1.

source of authority that enables it to blend with exercises of federal power when the latter is used to invest provincially-established Courts with jurisdiction in matters within exclusive federal competence. Federal overriding authority is in reserve, however, in respect of those matters.

It is unnecessary for a Province to rely on s. 92(14) if it would authorize an inquiry into an industry or an activity that is within provincial competence. The Province can rely for this on other heads of power in s. 92 which embrace the industry or the activity within their scope. It would, of course, rely on s. 92(14) if the inquiry was directed to the operation of provincial Courts or of other tribunals that determine rights and liabilities. What is involved here, however, is not of that order.

I do not think that what was said by Duff C.J. in *Reference re the Adoption Act*¹⁴, at p. 403, as quoted by my brother Pigeon assists the provincial contentions in this case. The learned Chief Justice was speaking principally of the administrative enforcement of the substantive criminal law enacted by Parliament, enforcement by municipal or provincial police forces; and if the generality of his words as to "the suppression of crime and disorder" and as to "social conditions having a tendency to encourage vice and crime" might suggest a so-called preventive scope for provincial legislation in the field of crime or its incipient conditions, they must be read today as qualified by later decisions of this Court, such as those in *Johnson v. Attorney General of Alberta*¹⁵, and *Switzman v. Elbling and the Attorney General of Quebec*¹⁶. I may refer also in this connection to the statement of the Privy Council in *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*¹⁷, at p. 207, that "to legislate for prevention appears to be

la compétence fédérale, il leur donne néanmoins une source d'autorité qui leur permet de s'associer à l'exercice du pouvoir fédéral lorsque ce dernier confère à des tribunaux provinciaux une juridiction en des matières de la compétence exclusive du Parlement fédéral. Toutefois, en ces matières, la primauté du pouvoir fédéral est toujours réservée.

Une province n'a pas à s'appuyer sur le par. (14) de l'art. 92 pour instituer une enquête sur une activité relevant de sa compétence. Elle peut toujours se fonder sur les autres rubriques de l'art. 92 qui visent cette entreprise ou activité. Elle s'appuierait, naturellement, sur le par. (14) de l'art. 92 si l'enquête visait le fonctionnement de cours provinciales ou d'autres tribunaux qui ont à décider de droits et responsabilité civils. Mais, ce qui est en cause en l'espèce n'est pas de cette nature.

Je ne crois pas que les paroles du juge en chef Duff, dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*¹⁴, à la p. 403, citées par mon collègue le juge Pigeon, s'inscrivent dans le sens des prétentions des provinces en l'espèce. Le savant Juge en chef parlait surtout de l'aspect administratif de l'application des règles de fond du droit criminel promulguées par le Parlement, c'est-à-dire leur application par les corps de police municipaux ou provinciaux; et si, de la généralité des termes employés en parlant de [TRADUCTION] «la suppression des crimes et désordres» et des [TRADUCTION] «situations sociales qui tendent à favoriser le vice et le crime», on peut être porté à conclure à la compétence des provinces pour légiférer de façon dite préventive contre le crime ou les situations qui favorisent son éclosion, il faut se souvenir que ces paroles ont depuis été qualifiées par des décisions ultérieures de cette Cour, par exemple, les arrêts *Johnson c. Le Procureur général de l'Alberta*¹⁵, et *Switzman c. Elbling et le Procureur général du Québec*¹⁶. A ce sujet, je peux également citer l'énoncé du Conseil privé dans l'arrêt *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*¹⁷, à la p. 207,

¹⁴ [1938] S.C.R. 398.

¹⁵ [1954] S.C.R. 127.

¹⁶ [1957] S.C.R. 285.

¹⁷ [1946] A.C. 193.

¹⁴ [1938] R.C.S. 398.

¹⁵ [1954] R.C.S. 127.

¹⁶ [1957] R.C.S. 285.

¹⁷ [1946] A.C. 193.

on the same basis as legislation for cure”.

*Bédard v. Dawson and Attorney General of Quebec*¹⁸, which is the authority usually relied on to support provincial power to pass legislation (in the words of Duff J., as he then was, in that case) “aimed at suppressing conditions calculated to favour the development of crime rather than at the punishment of crime” (at p. 684), is a case where the Province could claim constitutional support because it was dealing with the use and occupation of property, albeit for purposes prohibited by the *Criminal Code*. That was the view of this Court in its cautious treatment of the *Bédard* case in the *Switzman* case, *supra*. I know of no case, certainly none in the Privy Council or in this Court, which has recognized an untrammelled right of the Province to legislate, as it has done here in relation to the criminal law, without even any pretence of some constitutional anchor in substantive provincial legislative authority, such as was evident in the recent inquiry by the Cliche Commission, in Quebec, into violence in the construction industry, and in the recent Waisberg Inquiry in Ontario into practices, including unlawful activities, in the building industry.

It is, I think, important to remember in assessing the scope of provincial competence under s. 92(14) that this is not a “*non obstante*” power. Rather, it is federal competence, both in respect of the matters enumerated in s. 91 and in respect of the powers conferred by s. 101, that is conferred “notwithstanding anything in this Act”.

Had the Parliament of Canada established an inquiry such as the one in question here, and with

portant que [TRADUCTION] «des raisons qui motivent une législation préventive semblent être les mêmes que celles qui motivent une législation curative».

L'arrêt *Bédard c. Dawson et le Procureur général du Canada*¹⁸, le précédent habituellement invoqué à l'appui du pouvoir des provinces d'édicter des lois (selon les mots du juge Duff, alors juge puîné) [TRADUCTION] «visant à supprimer les conditions considérées comme favorables à l'expansion de la criminalité plutôt qu'à imposer des sanctions pour les crimes» (à la p. 684), est un cas où les prétentions constitutionnelles de la province pouvaient se fonder sur l'usage et l'occupation de biens, quoique pour des fins interdites par le *Code criminel*. C'est sous cet angle que la décision de cette Cour a été considérée par l'analyse prudente qu'elle en a faite dans l'arrêt *Switzman*, *supra*. Je ne connais aucun arrêt, et il n'y en a certainement aucun du Conseil privé ou de cette Cour, qui ait reconnu aux provinces un pouvoir illimité de légiférer en matière de droit criminel, comme on l'a fait en l'espèce, sans pouvoir au moins prétendre relier l'affaire, du point de vue constitutionnel, à quelque matière de compétence provinciale, comme c'était évidemment le cas dans la récente enquête de la Commission Cliche sur la violence dans l'industrie de la construction au Québec et dans la récente enquête Waisberg en Ontario sur certaines pratiques dans l'industrie du bâtiment, y compris des activités illégales.

Il me paraît important de garder à l'esprit, en essayant de déterminer l'étendue de la compétence provinciale découlant du par. (14) de l'art. 92, qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir «*non obstante*». Au contraire, tant à l'égard des matières énumérées à l'art. 91 qu'à l'égard des pouvoirs conférés par l'art. 101, c'est la compétence fédérale qui est conférée «nonobstant toute disposition du présent acte».

Il n'y a pas de doute que le Parlement du Canada aurait eu le pouvoir d'instituer une

¹⁸ [1923] S.C.R. 681.

¹⁸ [1923] R.C.S. 681.

the same scope, there would be no doubt of its power to do so, nor of its power to designate a provincial tribunal to carry it out: see *In re Vancini*¹⁹; *Prince Edward Island Marketing Board v. H. B. Willis Inc.*²⁰; cf. *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*²¹; *Registrar of Motor Vehicles v. Canadian American Transfer Ltd.*²² It would certainly be entitled to assert its pre-eminence in relation to criminal law and procedure in criminal matters. I understood counsel for the Attorney General of Ontario to deny that the Parliament of Canada may exercise such authority, and if I am right in that understanding, I am unable to agree with this submission. It appears to be founded on the history of pre-confederation and post-confederation legislation respecting public inquiries (see 1844-46 (Can.), c. 38; C.S.C. 1859, c. 13, s. 1; 1868 (Can.), c. 38, ss. 1 and 2), and the exclusion from post-confederation federal legislation of the words "the administration of justice therein", which were included in the pre-confederation inquiries legislation. This, in my opinion, begs the question because it does not give an answer to the scope of the power in relation to "the administration of justice in the Province" in the context of the *British North America Act*.

Admittedly, prosecution of crime, be it through provincially-organized courts or not, must be based on substantive law and procedure enacted and prescribed by the Parliament of Canada. The provincial contention is that this limitation does not apply if for prosecution of particular charges in particular cases there is substituted a general commission of inquiry, an administrative or quasi-judicial investigation into crime, though surrounded by sanctions against witnesses and potential witnesses of a kind similar to those available in prosecutions.

Section 19 of the Quebec *Police Act*, as enacted in 1968, and amended by 1971 (Que.), c. 16, s. 4 and 1972 (Que.), c. 16, s. 1 is a new provision introduced into a new embracing Act respecting

enquête comme celle visée en l'espèce, avec la même mission et de désigner un tribunal provincial pour mener cette enquête: voir *In re Vancini*¹⁹; *Prince Edward Island Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*²⁰; Cf. *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*²¹; *Registrar of Motor Vehicles c. Canadian American Transfer Ltd.*²² Il pourrait certainement se prévaloir de son pouvoir prééminent sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle. L'avocat du procureur général de l'Ontario m'a paru nier que le Parlement du Canada puisse exercer pareil pouvoir mais si je saisis bien son argument, je ne puis y souscrire. Il semble se fonder sur l'historique des lois sur les enquêtes publiques, antérieures et postérieures à la Confédération, (voir 1844-46 (Can.), c. 38; S.R.C. 1859, c. 13, art. 1; 1868 (Can.), c. 38, art. 1 et 2) et sur l'omission dans la loi fédérale postérieure à la Confédération des mots «sur l'administration de la justice en icelle», qui se trouvaient dans les lois antérieures à la Confédération. A mon avis, c'est une pétition de principe, ce n'est pas un bon critère de la portée du pouvoir relatif à «l'administration de la justice dans la province» dans le contexte de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Il est admis qu'il faut suivre les règles de fond et de procédure décrétées et prescrites par le Parlement du Canada dans les poursuites pénales même devant un tribunal établi par la province. Les provinces prétendent que cette restriction ne s'applique pas si, au lieu de poursuites relatives à des chefs d'accusation déterminés, on procède à faire, par l'intermédiaire d'une commission générale d'enquête, une enquête administrative ou quasi-judiciaire sur le crime, même si l'on y prévoit contre les témoins des sanctions semblables à celles qui sont prévues dans les poursuites pénales.

L'article 19 de la *Loi de police* du Québec édicté en 1968, modifié en 1971 (Qué.), c. 16, art. 4 et en 1972 (Qué.), c. 16, art. 1, est une nouvelle disposition introduite dans une nouvelle loi visant tous les

¹⁹ (1904), 34 S.C.R. 621.

²⁰ [1952] 2 S.C.R. 392.

²¹ [1968] S.C.R. 569.

²² [1972] S.C.R. 811.

¹⁹ (1904), 34 R.C.S. 621.

²⁰ [1952] 2 R.C.S. 392.

²¹ [1968] R.C.S. 569.

²² [1972] R.C.S. 811.

police forces in Quebec, and I regard it as of some significance that s. 19 exists side by side with s. 1 of the *Public Inquiry Commission Act*, R.S.Q. 1964, c. 11, as amended. I set out these two provisions in parallel paragraphs, as follows:

19. The Commission shall make an inquiry, whenever requested to do so by the Lieutenant-Governor in Council, respecting any aspect of crime which he indicates.

The Commission shall also make an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed by the Lieutenant-Governor in Council whenever he has reason to believe that in the fight against organized crime or terrorism and subversion, it is in the public interest to order such an inquiry to be held.

1. Whenever the Lieutenant Governor in Council deems it expedient to cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of the Province, the conduct of any part of the public business, the administration of justice or any matter of importance relating to public health, or to the welfare of the population, he may, by a commission issued to that effect, appoint one or more commissioners by whom such inquiry shall be conducted.

Section 1 of the *Public Inquiry Commission Act* goes back, in substance, to s. 1 of 1869 (Qué.), c. 8. I notice that both the original and the present s. 1 authorize inquiries to be directed into any matter connected with the good government of the province and the administration of justice. It is eminently arguable that if the contentions of the provincial Attorneys General as to the scope of the authority conferred by the words "administration of justice" is as broad as they allege, it would have been unnecessary to introduce the particular provision as to crime investigations found in s. 19 of the *Police Act*. As I read s. 1 of the *Public Inquiry Commission Act*, it is broad enough to authorize the designation of the Quebec Police Commission as an inquiry tribunal under s. 1 and, certainly, its members could be so designated and appointed. The enactment of s. 19, in short, suggests that

corps de police au Québec, et je trouve assez significatif la promulgation de l'art. 19 en outre de l'art. 1 de la *Loi des commissions d'enquête*, S.R.Q. 1964, c. 11 et modifications. Je cite les deux en regard.

19. La Commission doit faire enquête, à chaque fois que demande lui en est faite par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur tout aspect de la criminalité qu'il indique.

La Commission doit aussi faire enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure qu'indique le lieutenant-gouverneur en conseil lorsque ce dernier a des raisons de croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

1. Lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil juge à propos de faire faire une enquête sur quelque objet qui a trait au bon gouvernement de la province, sur la gestion de quelque partie des affaires publiques, sur l'administration de la justice ou sur quelque matière importante se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population, il peut, par une commission émise à cette fin, nommer un ou plusieurs commissaires pour conduire cette enquête.

L'article 1 de la *Loi des commissions d'enquête* remonte, en substance, à l'art. 1 de 1869 (Qué.), c. 8. Je remarque que l'art. 1 primitif aussi bien que l'art. 1 actuel permet de faire enquête sur quelque objet qui a trait au bon gouvernement de la province et à l'administration de la justice. On peut sûrement soutenir que, si la compétence conférée par les mots «administration de la justice» est aussi étendue que le prétendent les procureurs généraux des provinces, il n'aurait pas été nécessaire, d'introduire la disposition particulière de l'art. 19 de la *Loi de police* à l'égard des enquêtes sur le crime. Selon mon interprétation de l'art. 1 de la *Loi des commissions d'enquête*, cet article est assez large pour permettre de désigner la Commission de police du Québec comme tribunal d'enquête et il est certain que les membres en pourraient être nommés à ce tribunal. En résumé, l'adoption de

something more than what "the administration of justice in the Province" connotes was introduced, unless it is simply a case of special reference to underline the serious view taken by the Legislature of the matters covered by s. 19.

The competing contentions of counsel brought to the fore a number of cases which call for examination on the constitutional issue in this case. They are, respectively, *Regina v. Coote*²³; *In re Public Inquiries Act: In re Clement*²⁴; *Batary v. Attorney-General of Saskatchewan*²⁵; and *Faber v. The Queen*²⁶.

Regina v. Coote is relied upon for the proposition that a provincial Legislature may provide for an inquiry by a provincially constituted and appointed tribunal into matter that involve or relate to the criminal law, and which therefore are, substantively within exclusive federal legislative jurisdiction. I do not think that the Privy Council's decision says this. The case came to the Privy Council on the question of the admissibility, on a trial for arson, of depositions of the accused taken at a fire marshal's inquiry authorized by provincial legislation. Under this legislation, the fire marshal was required, whenever any building or property was damaged by fire, to institute an inquiry into the cause or origin of the fire, and, in that connection, to ascertain whether it was kindled by design or was the result of negligence or accident. Power to summon witnesses to give information or evidence was conferred upon the fire marshal who also was empowered to commit for contempt for refusal to testify. The Privy Council held, on the main point before it, that the depositions were admissible against the accused, save as to answers to question to which he objected as tending to criminate him but which he was improperly compelled to answer. On the issue allegedly germane

l'art. 19 sous-entend qu'on a introduit quelque chose de plus que ce qu'impliquent les mots «administration de la justice dans la province» à moins qu'il ne s'agisse que d'une mention particulière pour souligner combien la Législature prend au sérieux les questions faisant l'objet de l'art. 19.

Les arguments opposés des avocats mettent de l'avant un certain nombre d'arrêts dont on doit étudier la portée sur la question constitutionnelle soulevée dans la présente cause. Ces arrêts sont respectivement, *Regina v. Coote*²³; *In re Public Inquiries Act: In re Clement*²⁴; *Batary c. Le Procureur général de la Saskatchewan*²⁵; et *Faber c. La Reine*²⁶.

On invoque *Regina v. Coote* à l'appui de la proposition qu'une législature provinciale peut permettre qu'un tribunal établi par la province et dont les membres sont nommés par elle, fasse enquête sur des matières qui touchent le droit criminel ou y sont reliés et relèvent donc en substance de la compétence exclusive du Parlement du Canada. Je ne crois pas que ce soit là le sens de l'arrêt du Conseil privé. L'affaire a été soumise au Conseil privé sur la question de la recevabilité, dans un procès pour un crime d'incendie, d'un témoignage rendu à une enquête tenue par le prévôt des incendies en vertu d'une loi provinciale. Selon cette loi, le prévôt des incendies devait, chaque fois qu'une propriété était endommagée par le feu, instituer une enquête sur la cause de l'origine du feu, et, à cet égard, constater s'il avait été allumé avec préméditation ou s'il était le résultat de la négligence ou d'un accident. Le prévôt des incendies avait le pouvoir d'assigner des témoins pour que ceux-ci donnent des renseignements ou des preuves et il avait aussi le pouvoir de les condamner pour outrage ou refus de témoigner. Le Conseil privé décidant la question principale qui était devant lui, a statué que le témoignage était recevable contre l'accusé, exception faite des réponses aux questions

²³ (1873), L.R. 4 P.C. 599.

²⁴ [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

²⁵ [1965] S.C.R. 465.

²⁶ [1976] 2 S.C.R. 9.

²³ (1873), L.R. 4 P.C. 599.

²⁴ [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

²⁵ [1965] R.C.S. 465.

²⁶ [1976] 2 R.C.S. 9.

to the present case the Privy Council said only this (at p. 605):

... It was held by the whole Court [the Quebec Court of Queen's Bench, Appeal Side] (in their Lordships' opinion rightly) that the constitution of the Court of the "Fire Marshal", with the powers given to it, was within the competency of the Provincial legislature; ...

This observation has been regarded as going to a s. 96 question, namely, whether the fire marshal as a provincial appointee was given powers exercisable only by a superior or county Court Judge or powers analogous thereto: see *Reference re the Adoption Act*²⁷. Moreover, having had the advantage of seeing the reasons for judgment of the various members of the Quebec Court of Queen's Bench, Appeal Side, which heard Coote's appeal from a judgment on a reserved question as to the admissibility of the depositions (by a majority of three to two it held them inadmissible), I find that they do not support the unanimous conclusion attributed to the Quebec Court by the Privy Council.

It is true that in his reasons for judgment, Mr. Justice Drummond, one of the five Quebec judges who sat on the appeal, referred to the objection that the legislation respecting inquiries by fire marshals was invalid as encroaching on federal legislative power in respect of criminal matters, and then asserted that "as to this objection all the Judges here agreed that the local Act in question gave to the fire marshals power of investigation or inquiry only and did not interfere with the authority of the Federal Legislature in criminal matters". However, Chief Justice Duval concluded his reasons by saying that "I make no remarks on the constitutionality of the Act ... limited as it is in its provisions, as no doubt was expressed on the subject". Mr. Justice Caron said that it was unnecessary to decide the constitutional question and he did not propose to deal with it. Mr. Justice Badg-

auxquelles il s'était objecté comme pouvant l'incriminer et auxquelles on l'avait contraint, irrégulièrement, de répondre. Sur la question qui aurait rapport avec la présente affaire le Conseil privé a simplement déclaré ceci (à la p. 605):

[TRADUCTION]. ... Il a été décidé à l'unanimité par la Cour [la Cour du Banc de la Reine du Québec, Division d'appel] (à juste titre selon l'opinion de leurs Seigneuries) que la création de la charge de prévôt des incendies avec les pouvoirs qui lui étaient attribués, relevait de la compétence de la législature provinciale; ...

On a considéré cette déclaration comme se rapportant à l'art. 96, à savoir si l'on avait conféré au prévôt des incendies, nommé par le gouvernement provincial, une juridiction que peuvent exercer seulement les juges des cours supérieures ou de comté, ou une juridiction semblable: voir le *Renvoi sur l'Adoption Act*²⁷. J'ai eu de plus l'avantage de prendre connaissance des motifs des différents juges de la Cour du Banc de la Reine, Division d'appel, qui ont entendu l'appel de Coote sur la question de recevabilité des dépositions, question qui leur avait été déférée, (par une majorité de trois contre deux, on a décidé qu'elles étaient irrecevables). Je conclus que les motifs ne justifient pas la déclaration du Conseil privé portant sur l'unanimité des conclusions de la Cour de la province de Québec.

Il est vrai que, dans ses motifs de jugement, M. le juge Drummond, un des cinq juges de la province de Québec qui siégeaient en appel, mentionne l'objection quant à la validité de la loi relative aux enquêtes par des prévôts d'incendie, fondée sur l'empiétement sur la compétence fédérale en matière criminelle et qu'il déclare ensuite que [TRADUCTION] «en ce qui a trait à cette objection, tous les juges sur le banc sont d'avis que la Loi locale en question confère au prévôt des incendies des pouvoirs d'enquête et de recherche seulement et n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière criminelle». Toutefois, le juge en chef Duval a terminé ses motifs sur ces mots: [TRADUCTION] «Je ne fais pas d'observations sur la constitutionnalité de la Loi ... limitée comme elle l'est dans ses dispositions, aucun doute n'ayant été exprimé à ce sujet». Le juge Caron a dit qu'il

²⁷ [1938] S.C.R. 398.

²⁷ [1938] R.C.S. 398.

ley, who had reserved the question of the admissibility of the depositions for the opinion of the Court, concluded that the fire marshal inquiry legislation was valid provincial legislation which did not encroach on the federal criminal law power in giving authority to inquire into the cause and origin of fires. Mr. Justice Monk concerned himself with the propriety of reserving the evidence question and did not touch the constitutional point.

Apart altogether from any issue as to whether the Privy Council correctly appreciated the views of the members of the Quebec Court of Queen's Bench on the validity of the fire marshal inquiry legislation, there is a vast difference between the enactment under discussion in the *Coote* case and s. 19 of the Quebec *Police Act*. The *Coote* legislation had only an incidental connection with the criminal law; it was rather concerned with the introduction of a procedure for determining the cause and origin of fires, which would go to questions of safety and prevention of accidents, arising through negligence or otherwise, and in that connection embracing also inquiry into whether a fire was deliberately set. In contradistinction to the *Coote* legislation, s. 19 of the *Police Act* has a direct and unqualified thrust into the substantive criminal law. The Commission has no other mandate than to inquire into the existence of crime, in all its ramifications, and it is not expressly limited to what is defined in the federal *Criminal Code*. Yet it cannot be doubted that only the federal Parliament can prescribe what is criminal in Canada for all of Canada.

Re Public Inquiries Act: re Clement arose out of a reference to the British Columbia Court of Appeal as to the validity of the provincial *Public Inquiries Act* and as to whether it was within the powers of the Lieutenant-Governor in Council under that Act to establish an inquiry to determine

n'était pas nécessaire de trancher la question constitutionnelle et qu'il n'avait pas l'intention d'en traiter. Le juge Badgley, qui avait déféré à la Cour la question de recevabilité des dépositions, a conclu que la loi relative aux enquêtes par le prévôt des incendies était une loi provinciale valide qui n'empiétait pas sur la compétence fédérale en matière de droit criminel en permettant de faire enquête sur la cause ou l'origine des incendies. Le juge Monk s'est préoccupé du bien-fondé de la décision de déférer la question de recevabilité de la preuve et n'a pas abordé l'aspect constitutionnel.

Indépendamment de la question de la juste appréciation par le Conseil privé des opinions exprimées par les juges de la Cour du Banc de la Reine du Québec sur la constitutionnalité de la loi relative aux enquêtes par le prévôt des incendies, il existe une profonde différence entre le texte législatif sous examen dans l'affaire *Coote* et l'art. 19 de la *Loi de police* du Québec. Dans l'affaire *Coote*, la loi ne touchait qu'incidemment le droit criminel; elle visait plutôt l'institution d'une procédure en vue de déterminer la cause et l'origine des incendies, domaine qui se rattache aux questions de sécurité et de prévention des accidents, résultant de négligence ou autrement et, à cet égard, comprend aussi la tenue d'une enquête en vue de déterminer si un incendie a été allumé délibérément. Contrairement à la loi en cause dans l'affaire *Coote*, l'art. 19 de la *Loi de Police* constitue carrément une disposition de fond en droit criminel. La Commission n'a pour mandat que de faire enquête sur l'existence du crime et sur toutes ses ramifications. La Commission n'est pas formellement limitée aux crimes définis dans le *Code criminel* fédéral. Cependant, on ne peut douter que le Parlement fédéral seul a compétence pour décider au Canada de ce qui est criminel pour l'ensemble du pays.

Dans *Re Public Inquiries Act: re Clement*, il s'agissait d'un renvoi à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique sur la validité du *Public Inquiries Act* provincial et sur la compétence du lieutenant-gouverneur en conseil, en vertu de cette loi, pour instituer une enquête aux fins de détermi-

(1) whether intoxicating liquor had been unlawfully imported into the province since the passing of a federal Order-in-Council prohibiting any such importation and (2) whether sales of intoxicating liquor had been made in the province contrary to a provincial prohibition statute.

The British Columbia Court of Appeal determined, easily enough, that the *Public Inquiries Act* was valid provincial legislation. On its face it provided (and it was common provincial legislation) for inquiries into, *inter alia*, the good government of the province, the conduct of public business and the administration of justice. Again, there was no doubt of the power of the provincial Government under this legislation to inquire into breaches of provincial law. What troubled the Court was whether the provincial inquiry could lawfully reach into breaches of the criminal law. That law was involved, in the view of the Court, because of the federal Order-in-Council, which was passed on December 22, 1917, at the instance of the War Committee of the Privy Council, prohibiting the importation of liquor into Canada until one year after the end of the war: see 51 *Can. Gaz.*, at p. 2182. I may note here that this policy was put on a more permanent basis on a provincial-support level by an amendment to the *Canada Temperance Act* by 1919 (Can. 2nd sess.), c. 8 which provided that upon provincial instigation a vote could be taken to prohibit the importation of liquor into any province in which its sale for beverage purposes was prohibited: see *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co. and Attorney-General of Alberta*²⁸. British Columbia, like other provinces at that time, had a prohibition statute and thus it was that the federal legislation and the earlier federal Order-in-Council were (in the words of one of the judges in this British Columbia reference) "merely supplementary to the local law and the effect has not been to displace the local law" (at p. 124 of 33 C.C.C.). This was of a piece with other instances where the federal temperance statute was construed to make allowance for valid provincial legislation: see *Attorney-General of*

ner (1) si des boissons enivrantes avaient été illégalement importées dans la province depuis l'adoption d'un décret fédéral interdisant toute importation et (2) s'il y avait eu dans la province des ventes de boissons enivrantes à l'encontre d'une loi provinciale les interdisant.

Il a été assez facile pour la Cour d'appel de la Colombie-Britannique de décider que la *Public Inquiries Act* était une loi provinciale valide. À sa lecture même, la Loi (et il s'agissait d'une loi provinciale ordinaire) permettait d'instituer des enquêtes sur, entre autres choses, le bon gouvernement de la province, la conduite des affaires publiques et l'administration de la justice. Il n'y a pas de doute encore qu'en vertu de cette loi le gouvernement provincial pouvait faire enquête sur la violation des lois provinciales. Ce qui a tracassé la Cour a été la question de savoir si l'enquête provinciale pouvait légalement porter sur des violations du droit criminel. Cela était en cause, selon l'opinion de la Cour, parce que l'arrêté en conseil fédéral, adopté le 22 décembre 1917, à la demande du Comité de guerre du Conseil privé, prohibait l'importation de boissons au Canada jusqu'à un an après la fin de la guerre: voir 51 *Gazette du Canada*, à la p. 2182. Je peux souligner ici que cette politique institutionnalisée à l'échelle provinciale sur une base plus permanente par une modification à la *Loi de tempérance du Canada* 1919 (Can. 2^{ième} session), c. 8, décréta qu'à la demande d'une province un vote pouvait être pris pour prohiber l'importation de boissons enivrantes dans une province où la vente pour consommation en était interdite: Voir *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co. et le Procureur général de l'Alberta*²⁸. La Colombie-Britannique, comme les autres provinces à cette époque, avait une loi de prohibition de sorte que la loi fédérale et l'arrêté en conseil fédéral antérieur n'étaient (selon les mots employés par l'un des juges dans ce renvoi de la Colombie-Britannique) [TRADUCTION] «qu'un complément de la loi locale et n'avait pas pour effet de la remplacer» (à la p. 124 de 33 C.C.C.). Il s'agit d'un cas comme bien d'autres où la loi

²⁸ (1921), 62 S.C.R. 424.

²⁸ (1921), 62 R.C.S. 424.

*Ontario v. Attorney General of Canada*²⁹.

The characterization of the federal Order-in-Council as involving criminal law may be suspect in view of the judicial history of federal temperance legislation: see *Russell v. The Queen*³⁰; *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*³¹. However, I am prepared to assume that the British Columbia Court's decision would have been the same, that it would have sustained the reach of the inquiry whatever might have been the characterization of the federal prohibitory provisions. The basis of the judgment was reliance on the words "administration of justice in the Province" in s. 92(14) of the *British North America Act* and in the provincial *Public Inquiries Act*. The matter was dealt with by Macdonald C.J.A. in a passage that has been heavily relied on by the Provinces in the present case. He said this (at pp. 121-2 of 33 C.C.C.):

Under its powers in respect of administration of justice when crime has been committed, the Province puts the machinery of the criminal law in motion. This undoubtedly is one branch of the administration of justice, but the discovery of crime when it is merely suspected may, I think, also fall into that category. Provincial peace officers are charged with that duty amongst others. A provincial detective force might, I think, be organized under provincial laws for the very purpose for which the commissioner was appointed. Now, if I am right in thinking that investigations, extra-judicially, into the commission of crime for the purpose of discovering if and by whom committed are within the subject matters assigned to the Province under the words "administration of justice," is there anything to prevent the Province from making the investigation effective by imposing on individuals an obligation to give evidence under penalty for refusal. I think not. Such a power is not inconsistent, but consistent, with the jurisdiction of the Province to legislate concerning property and civil rights.

fédérale sur la tempérance a été interprétée de façon à laisser le champ libre à une législation provinciale valide: voir *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*²⁹.

Face à l'évolution de la jurisprudence sur la législation fédérale en matière de tempérance (voir *Russell v. The Queen*³⁰; *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*³¹, on peut se demander s'il était correct de considérer l'arrêté en conseil fédéral comme ayant trait au droit criminel. Je crois cependant pouvoir présumer que la décision de la Cour de la Colombie-Britannique aurait été identique, c'est-à-dire qu'elle aurait maintenu la validité du but visé par l'enquête quel que soit le caractère attribué aux dispositions fédérales visant la prohibition. Cet arrêt se fonde sur les mots «l'administration de la justice dans la province» au par. (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et dans la *Public Inquiries Act* provinciale. En Cour d'appel, le juge en chef Macdonald a traité de cette question dans un passage sur lequel les provinces en l'espèce se sont fortement appuyées. Voici ce qu'a dit le Juge en chef (aux pp. 121-2 de 33 C.C.C.):

[TRADUCTION] Lorsqu'un crime a été commis, la province, en vertu de ses pouvoirs sur l'administration de la justice, fait fonctionner ses rouages du droit criminel. Cela fait partie, sans aucun doute, de l'administration de la justice, mais la découverte de crimes, lorsqu'il peut n'exister que des soupçons, peut aussi, à mon avis, en faire partie. Il s'agit là d'un des devoirs incombant aux agents de la paix provinciaux. A mon avis, on pourrait constituer, en vertu des lois provinciales, un corps de détectives dont les fonctions seraient exactement les mêmes que celles attribuées à la Commission. Alors, si j'ai raison de croire que des enquêtes extra-judiciaires sur la perpétration de crimes en vue de découvrir si effectivement des crimes ont été commis et par qui, relèvent des pouvoirs attribués à la province par les mots «administration de la justice», qu'est-ce qui peut empêcher la province d'assurer l'efficacité de l'enquête en contraignant les individus de témoigner sous peine de sanction. Rien, selon moi. Un tel pouvoir n'est pas incompatible, mais compatible avec la compétence de la province pour légiférer sur la propriété et les droits civils.

²⁹ [1896] A.C. 348.

³⁰ (1882), 7 App. Cas. 829.

³¹ [1946] A.C. 193.

²⁹ [1896] A.C. 348.

³⁰ (1882), 7 App. Cas. 829.

³¹ [1946] A.C. 193.

No doubt to concede the power to the Province to make investigations into breaches of Dominion laws would appear at first blush to be an anomaly, and it might well be argued that the powers conferred upon the Province in respect of the administration of justice ought to be interpreted as conferring merely the duty or obligation to put the machinery of the Courts in motion, and to take the requisite steps to prosecute persons accused of crime. That narrow construction would, I think, preclude what has been generally recognised as one of the functions of government in the administration of justice, namely, the ferreting out of crime and identification of criminals. There is nothing novel in compelling a witness to give evidence which may tend to incriminate him. That is done in the civil Courts and is the practice in one of the oldest criminal Courts of the Realm, the Coroner's Inquest. With the justice or expediency of inquiries into crime by an extra-judicial provincial commission I have not to concern myself. The power to appoint such rests somewhere. It is either with the Dominion or the Province, or with each, and hence it is idle to urge as a reason against the validity of the order-in-council that it is inimical to the rights of the subject.

I am of the opinion that the foregoing passage goes much beyond the necessity of the occasion. The fact that a Superior Court judge was appointed to conduct the inquiry did not appear to be a material consideration for the British Columbia Court of Appeal and, in my opinion, rightly so. What appears to me however to have been the focus of the inquiry was the concern with the effectiveness of the provincial prohibition statute and, hence, as in the *Coote* case, I would regard the concern with the unlawful importation of liquor into the province as merely incidental to the issue of effective enforcement within the province of its temperance law.

I do not think that either *Batary v. Attorney-General of Saskatchewan, supra*, or *Faber v. The Queen, supra*, go to the point which I have been considering. Both were concerned with certain proceedings before coroners under provincial coroners' legislation in Saskatchewan and Quebec. In neither case was the validity of the *Coroners Act* *per se* called into question. In *Batary*, a section of the *Coroners Act*, making a person charged with a criminal offence arising out of a death a compel-

Il semble anormal à première vue, sans doute, de reconnaître aux provinces le pouvoir de faire enquête sur la violation de lois fédérales et l'on peut fort bien prétendre que les pouvoirs assignés à la province à l'égard de l'administration de la justice doivent s'interpréter comme leur conférant simplement le devoir ou l'obligation de faire fonctionner les rouages du système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les personnes inculpées de crime. Cette interprétation étroite exclurait, je crois, ce qui a généralement été reconnu comme l'une des fonctions du gouvernement dans l'administration de la justice, savoir, la recherche des crimes et l'identification des criminels. Obliger un témoin à rendre un témoignage susceptible de l'incriminer n'est pas sans précédent. Cette pratique existe devant les tribunaux civils et devant une des plus anciennes institutions judiciaires du royaume, l'enquête du coroner. Je n'ai pas à me préoccuper du bien-fondé ou de l'à-propos des enquêtes sur le crime par une commission provinciale extra-judiciaire. Le pouvoir de nommer pareille commission est dévolu à quelque autorité. Le Dominion, ou la province, ou les deux sont investis de ce pouvoir et il est par conséquent inutile d'avancer à l'appui de l'invalidité de l'arrêté en conseil qu'il va à l'encontre des droits du citoyen.

Je suis d'avis que ce passage va bien au-delà de ce qu'exigeaient les circonstances. La nomination d'un juge de la Cour supérieure pour mener l'enquête n'a pas semblé, pour la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, un élément important et, à mon avis, elle a eu raison. Il me semble toutefois que l'enquête avait pour but principal de s'assurer de l'efficacité d'une loi provinciale de prohibition et, par conséquent, comme dans l'affaire *Coote*, je considérerais le fait de toucher à l'importation illégale de boissons dans la province comme un simple accessoire de l'application efficace dans la province de sa loi de prohibition.

A mon avis, ni *Batary c. Procureur général de la Saskatchewan, supra*, ni *Faber c. la Reine, supra*, ne traitent du point que j'examine. Les deux arrêts touchent certaines procédures devant les coroners en vertu des lois provinciales sur ce sujet en vigueur en Saskatchewan et au Québec. Dans aucun des deux cas la validité de la *Loi du coroner* même n'a été mise en question. Dans *Batary*, un article de la *Coroners Act* contraignant une personne inculpée de crime par suite d'un décès à

lable witness at an inquest directed into the cause of the death, was held to be *ultra vires* the provincial legislature notwithstanding that the challenged provision gave the person the protection of s. 5 of the *Canada Evidence Act* if it was invoked in respect of any question put to him which might tend to criminate him. In *Faber*, the question for decision was whether the Court of Queen's Bench (Crown side) had jurisdiction to issue prohibition to a coroner in respect of an inquest at which Faber had refused to testify with the result that there were a number of committals for contempt. The question of jurisdiction, whether it resided in the Superior Court or in the Court of Queen's Bench (Crown side), turned on whether the prohibition proceedings were in a criminal matter, within federal jurisdiction, or were subject to provincial procedures. This Court held, by a majority of five to four, that jurisdiction lay with the Quebec Superior Court.

In my opinion, the fact that contempt issues arising out of statutory compellability to give evidence (and thus raising questions touching the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10 and especially s. 5 thereof) may call for decision is peripheral to the larger question in this case, namely, whether s. 19 of the *Police Act* is invalid as a whole. As both *Batary* and *Faber* show, such peripheral issues may be decided without touching the larger question. I am prepared to consider all the supporting provisions in this case as to compellability and contempt, and enforcement thereof by imprisonment, as neutral provisions which could be found in valid provincial legislation as well as in valid federal legislation. The matter then is s. 19 itself and not any ancillary provisions.

In the course of argument it was contended on behalf of the Provinces that even a police officer could be invested by the Province with authority to carry on an inquiry under s. 19. Although such an officer would then be acting in other than his

témoigner à l'enquête sur la cause de ce décès, a été jugé *ultra vires* de la législature provinciale même si la disposition attaquée donnait à cette personne la protection accordée par l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, s'il le demandait, à l'occasion de toute question dont la réponse pouvait tendre à l'incriminer. Dans *Faber* la question à trancher était de savoir si la Cour du Banc de la Reine (juridiction criminelle) avait juridiction pour émettre un bref de prohibition à l'encontre d'un coroner qui, à plusieurs reprises, avait condamné Faber pour outrage au tribunal en raison de son refus de témoigner au cours d'une enquête. La question de savoir qui, de la Cour supérieure ou de la Cour du Banc de la Reine (juridiction criminelle) était compétente se ramenait à décider si l'on devait, dans une instance relative à un bref de prohibition, appliquer la procédure en matière criminelle, relevant de la compétence fédérale, ou la procédure en matière civile relevant de la province. A cinq contre quatre, cette Cour a décidé que la Cour supérieure du Québec avait juridiction.

A mon avis, le fait que la décision a pu être rendue sur des condamnations pour outrage au tribunal fondées sur l'obligation statutaire de témoigner (soulevant ainsi des questions concernant la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, c. E-10 et particulièrement l'art. 5 de cette loi) constitue un facteur marginal à l'égard de la principale question en litige en l'espèce, c'est-à-dire l'invalidité de l'art. 19 de la *Loi de Police* dans son ensemble. Comme le démontrent les affaires *Batary* et *Faber*, on peut décider des questions marginales sans trancher la question principale. Je suis disposé à considérer toutes les dispositions accessoires en l'espèce, comme celles relatives à la contrainte et à l'outrage ainsi que leur mise en vigueur par l'imposition de peines d'emprisonnement, comme des dispositions sans influence sur la validité, qu'elles fassent partie d'une loi provinciale ou d'une loi fédérale. Il s'agit d'examiner l'art. 19 lui-même et non pas les dispositions accessoires.

Les avocats des provinces ont argué qu'elles pourraient investir même un agent de la paix de l'autorité de mener une enquête en vertu de l'art. 19. Même si cet agent de la paix dépasse alors le cadre de ses fonctions traditionnelles, on souligne

traditional capacity, the submission underlines the close relation between the ordinary functions of the police in the investigation and detection of crime and in assistance in the prosecution of crime, and the function assumed by the Police Commission under the Order-in-Council herein made in pursuance of s. 19. Indeed, it appeared that it was in the functions of police officers and police forces, constituted under provincial legislation, that the Provinces found support for their contention that s. 92(14) embraced coercive investigation into crime and hence, by analogy, an investigation with coercive power such as that provided for under s. 19 of the *Quebec Police Act*. In my view, this is the critical submission in support of s. 19, and I wish to examine it in depth.

The power of a Province, or of a municipality by delegation from a Province, to establish provincial or local police forces is unquestioned, just as is the power of Provinces to establish provincial Courts (subject to the appointing power conferred by s. 96). The mere establishment of a police force, and even the endowment of the police officers with statutory powers under provincial legislation, does not, *ipso facto*, give them authority to exercise those powers if such exercise would take them into the field of criminal law enforcement as contrasted with the enforcement of municipal by-laws or provincial penal laws. A similar situation prevails where a Province endows its Courts with authority to administer criminal law or bankruptcy law. I have already pointed out that this is simply to give them a capacity which must be fed by federal legislation. In fact, it is open to the federal Parliament to invest provincial functionaries or courts with federal functions under federal legislation, regardless of whether they are endowed with capacity by provincial legislation: see *In re Vancini*, *supra*.

What I have said as to police officers and police forces must be placed in historical context, and must take account of pre-confederation common law powers and pre-confederation legislation which survived Confederation. Section 129 of the *British North America Act* provided for the continuation, except as otherwise provided, of all laws in force in the federating Provinces, all Courts and

l'existence de rapports étroits entre les fonctions ordinaires de la police dans la recherche, le dépistage et la répression des crimes et la fonction conférée à la Commission de police par l'arrêté en conseil adopté en vertu de l'art. 19. De fait, il semble que c'est sur la nature des fonctions des agents de la paix et des corps de police établis par législation provinciale, que les provinces fondent leur prétention que le par. (14) de l'art. 92 comprend un pouvoir coercitif d'investigation à l'égard des crimes et par conséquent, par analogie, le pouvoir d'instituer une enquête avec des pouvoirs coercitifs, comme le prévoit l'art. 19 de la *Loi de Police* du Québec. A mon avis, c'est la prétention cruciale au soutien de l'art. 19, et je veux l'examiner à fond.

Le pouvoir d'une province, ou d'une municipalité par délégation du pouvoir provincial, d'établir des corps de police provinciaux ou municipaux est inattaquable, tout comme celui d'établir des tribunaux provinciaux (sous réserve du pouvoir de nomination attribué par l'art. 96). La simple création d'un corps de police, et même le fait d'investir les agents de la paix de pouvoirs déterminés par une loi provinciale, n'a pas pour effet, *ipso facto*, de les autoriser à exercer ces pouvoirs, si cela les amène dans le champ d'application du droit criminel, par opposition à l'application de règlements municipaux ou de lois pénales provinciales. On se retrouve dans une situation semblable lorsqu'une province habilite ses tribunaux à administrer le droit criminel ou la loi sur la faillite. J'ai déjà signalé qu'elle leur donne ainsi uniquement l'aptitude de recevoir une juridiction à être conférée par législation fédérale. De fait, le Parlement fédéral a le pouvoir d'investir les tribunaux ou fonctionnaires provinciaux des fonctions fédérales sans égard à l'aptitude qui peut leur avoir été conférée par la législation provinciale: Voir *In re Vancini*, *supra*.

Il faut situer dans son contexte historique ce que j'ai dit des agents de la paix et des corps de police en prenant en considération les pouvoirs venant de la *common law* et des lois antérieures à la Confédération qui sont demeurées en vigueur après 1867. L'article 129 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* prévoit que, sauf disposition contraire, continueront à exister après la Confédéra-

all legal commissions, powers and authorities and all officers, judicial, administrative and ministerial, subject however to be repealed, abolished or altered by Parliament or a provincial Legislature according to the distribution of power under the Act. It is plain, therefore, that police forces and police officers continued to exercise their pre-confederation authority, even in relation to what after Confederation were criminal law matters within exclusive federal competence, subject to those powers being taken away or altered by Parliament.

It is simply not arguable that a Province could invest one of its police officers with, for example, some fresh power to arrest for a criminal offence if no such power was conferred by the federal criminal law. The *Criminal Code* defines a "peace officer" very broadly, and municipal or provincial police officers now exercise powers of arrest or of search, in connection with the enforcement of the criminal law, under federal legislation and, especially, under the *Criminal Code*. If there are still some vestigial common law or pre-confederation statute law powers extant, which have not been overtaken or supplanted by federal legislation, they do not affect what I have stated; rather do they support the propositions herein.

In my opinion, the suggestion that there is some independent authority in provincial or municipal police forces, independent that is of federal legislation, to enforce the criminal law, and that this independent authority is fed by s. 92(14) is simply untenable, and there is no basis for finding in the existence of provincial or municipal police forces any analogical support for the validity of the inquiry established under s. 19 of the *Quebec Police Act*. To the extent to which enforcement of the criminal law is left with provincial or municipal police forces, it is there by virtue of federal law or by the continuation of pre-confederation powers left untouched by federal law.

tion, toutes les lois en vigueur dans les provinces membres, tous les tribunaux et toutes les commissions, tous les pouvoirs et autorités ayant force légale et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels, sous réserve toutefois qu'ils pourront être révoqués, abolis ou modifiés par le Parlement du Canada ou par la législature de la province, conformément au partage des pouvoirs établis en vertu de l'Acte. Il est donc évident que les agents de police ont continué à exercer les pouvoirs qu'ils détenaient avant la Confédération, même relativement à ce qui était, après la Confédération, du droit criminel relevant de la compétence exclusive du Parlement fédéral, sous réserve de révocation ou modification par le Parlement.

On ne peut simplement pas prétendre qu'une province pourrait investir un de ses agents de la paix, par exemple, de quelque nouveau pouvoir d'arrestation pour une infraction criminelle si ce pouvoir n'existe pas en vertu du droit criminel fédéral. Le *Code criminel* donne une définition très large de l'«agent de la paix» et habituellement les policiers municipaux et provinciaux exercent en vertu de la législation fédérale et, plus particulièrement en vertu du *Code criminel*, leurs pouvoirs d'arrestation ou de recherche relativement à l'application du droit criminel. S'il subsiste encore des vestiges des pouvoirs qui existaient en vertu de la *common law* ou des lois antérieures à la Confédération et qui n'ont pas été remplacés ou supplantés par la législation fédérale, cela ne modifie en rien ce que j'ai dit; au contraire, j'y trouve un appui.

A mon avis, la proposition que les corps de police provinciaux ou municipaux ont un certain pouvoir d'appliquer le droit criminel, indépendamment de la législation fédérale, et que cette autorité indépendante découle du par. (14) de l'art. 92 est simplement insoutenable. Il n'y a absolument rien qui permette de trouver dans l'existence des corps de police provinciaux ou municipaux quelque fondement analogique de l'enquête établie en vertu de l'art. 19 de la *Loi de Police* du Québec. Les corps de police provinciaux ou municipaux n'ont le pouvoir d'appliquer le droit criminel que dans la mesure où ce pouvoir leur vient d'une loi fédérale ou de dispositions antérieures à la Confédération qui sont toujours en vigueur, n'ayant pas été touchées par la législation fédérale.

We are asked to agree that a Province could authorize provincial or local police to engage in an inquiry into the criminal law and, for example, in connection therewith to require any citizen under investigation to answer inquiries on pain of liability to incarceration for contempt. Assuming that, whatever be the nature of the inquiry, a citizen may invoke s. 5 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10 and thus protect himself in respect of criminating questions (assuming also he is a witness within s. 5), nonetheless he would be disentitled to refuse to answer questions incriminating others. The scope of the inquiry can be heedless of rules of evidence that operate under federal law applicable to criminal matters. On the submissions made by the Provinces, it is only necessary to say that the inquiry is not directed to possible prosecution for a criminal offence; and what the federal Parliament, endowed with exclusive power in relation to criminal law and procedure in criminal matters, has not done the Province may do, riding roughshod over citizens in the process. I am not in the least concerned that only those of allegedly unsavoury character have been or will be interrogated. They are as much entitled to rely on the distribution of legislative power under the *British North America Act*, and on the safeguards prescribed by the Parliament of Canada when crime is being investigated, as are the most unblemished of our citizens.

If the inquiry or investigation were put on foot by the Province with a view to possible prosecution, is there any doubt but that it would amount to an invasion of the federal criminal law power? What we have here is an inquisitorial process, more draconian than what Parliament has prescribed in relation to the investigation, detection and prosecution of crime; and yet it is contended that by stopping at investigation and detection (under the inquiry) and avoiding entry or possible entry into prosecution, the Province may constitutionally take over this large area of the criminal law, save for the minimal restraint of s. 5 of the *Canada Evidence Act*. This, to me, is not only a colourable invasion but a direct invasion of exclusive federal competence. An administrative, quasi-

On nous demande d'admettre qu'une province puisse autoriser la police locale ou provinciale à effectuer une enquête sur une affaire de droit criminel et, par exemple, à exiger de tout citoyen en faisant l'objet qu'il réponde aux questions qui lui sont posées sous peine de condamnation pour outrage au tribunal. Présument que quelle que soit la nature de l'enquête tout citoyen pourrait invoquer l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, c. E-10, et se protéger ainsi à l'égard de questions incriminantes (présument aussi qu'il est un témoin au sens de l'art. 5) mais, naturellement, il n'aurait pas le droit de refuser de répondre à des questions pouvant en incriminer d'autres. La portée de l'enquête pourrait ne pas tenir compte des règles de preuve qui s'appliquent en matière criminelle sous la loi fédérale. Selon les prétentions des provinces, il suffirait de dire que l'enquête ne vise pas des poursuites probables pour des infractions criminelles; et ce que le Parlement du Canada, investi du pouvoir exclusif relativement au droit criminel et la procédure en matière criminelle, n'a pas fait, la province pourrait le faire, et cela, en foulant aux pieds les droits des citoyens. Il m'importe peu que seuls des gens dont la réputation est présumément équivoque, aient été ou doivent être interrogés. Lorsqu'on fait enquête sur le crime, ils ont autant que les citoyens les plus irréprochables le droit d'invoquer le partage des compétences établi par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et les garanties prescrites par le Parlement du Canada.

Si l'enquête avait été mise sur pied par la province en vue de poursuites, peut-on douter que cela équivaldrait à un empiètement sur la compétence fédérale en matière de droit criminel? Ce que nous avons en l'espèce est un processus inquisitoire, plus draconien que ce que le Parlement a édicté pour la recherche et le dépistage du crime et les poursuites pénales. On prétend cependant, qu'en s'arrêtant à la recherche et au dépistage (par la commission d'enquête) et en évitant de s'engager dans les poursuites ou de les prévoir, la province peut constitutionnellement s'accaparer cette portion considérable du droit criminel, sous réserve de la restriction minimale de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Pour moi cela ne constitue pas un empiètement spécieux mais un empiètement direct

judicial coercive investigation at large into crime has nothing to do with the "administration of justice in the Province".

Those words have never been interpreted to reach into ends which are beyond provincial authority, unless we are to say that an inquiry, however coercive, is an end in itself, and is in relation to "administration of justice", though no charges are involved against particular persons, no courts are involved and no consequences are involved, save as to those who refuse to cooperate in the enterprise.

It has been said time and again, both by the Privy Council when it was Canada's highest Court and by this Court, that the federal criminal law power endowed the Parliament of Canada with that authority in its widest sense. The proposition began with *Attorney General of Ontario v. Hamilton Street Railway*³², at p. 529. In my opinion, this view of the power embraces not only the substantive criminal law but also "procedure in criminal matters" which is part of s. 91(27). In *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*³³, Duff J., as he then was, speaking for himself and for Rinfret and Smith JJ. said (at p. 418) that "the authority in relation to the criminal law and criminal procedure given by s. 91(27) would appear to confer upon the Dominion, not as an incidental power merely, but as an essential part of it, the power to provide for investigation into crime, actual and potential". (The emphasis is mine.) The learned judge, as Chief Justice, touched this theme again in *Provincial Secretary of P.E.I. v. Egan*³⁴, at p. 401, where he said that "the subject of criminal law entrusted to the Parliament of Canada is necessarily an expanding field by reason of the authority of the Parliament to create crimes, impose punishment for such crimes, and to deal with criminal procedure". I point out also that whereas in the grant of authority to the Provinces under s. 92(14) of the *British North America Act*

sur la compétence fédérale exclusive. Une enquête administrative, coercitive et quasi-judiciaire sur le crime, n'a rien à voir avec «l'administration de la justice dans la province».

Ces derniers mots n'ont jamais été interprétés de façon à dépasser la compétence provinciale, à moins de dire qu'une enquête, quoique coercitive, est une fin en soi et se rapporte à «l'administration de la justice», même s'il n'y a pas d'accusations contre des personnes désignées, s'il n'y a pas de tribunal et s'il n'y a aucune conséquence sauf pour ceux qui refusent de coopérer.

Le Conseil privé, alors qu'il était le tribunal de dernier ressort pour ce pays, de même que cette Cour, ont répété à maintes reprises que le Parlement du Canada, en vertu de sa compétence en matière de droit criminel, est investi de ce pouvoir en son sens le plus large. Cette affirmation se trouve d'abord dans l'arrêt *Attorney-General of Ontario v. Hamilton Street Railway*³², à la p. 529, où, à mon avis, ce pouvoir est considéré comme comprenant non seulement les règles de fond du droit criminel mais aussi «la procédure en matière criminelle», mentionnée au par. (27) de l'art. 91. Dans le *Renvoi sur la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sur l'art. 498 du Code criminel*³³, le juge Duff, alors juge puîné, parlant en son nom et au nom des juges Rinfret et Smith déclarait (à la p. 418) que [TRADUCTION] «la compétence en matière de droit criminel et de procédure criminelle attribuée au Parlement fédéral par le par. (27) de l'art. 91 semble lui conférer le pouvoir, non pas simplement à titre d'accessoire mais inhérent à celui-ci, de procéder à des enquêtes sur les crimes commis et qui pourraient être commis». (J'ai souligné des mots.) Le savant juge, devenu Juge en chef, a traité encore de cette question dans l'arrêt *Secrétaire de la Province de l'Île-du-Prince-Édouard c. Egan*³⁴, à la p. 401, où il dit que [TRADUCTION] «le sujet du droit criminel dont le Parlement du Canada est investi est nécessairement un domaine qui s'agrandit en

³² [1903] A.C. 524.

³³ [1929] S.C.R. 409.

³⁴ [1941] S.C.R. 396.

³² [1903] A.C. 524.

³³ [1929] R.C.S. 409.

³⁴ [1941] R.C.S. 396.

“procedure in civil matters” is associated with the phrase “in those Courts”, there is no such qualification in the reference to “procedure in criminal matters” in s. 91(27).

What is urged upon this Court by the Provinces represented in this case is that it should construe the federal power in relation to criminal procedure in the same way as “procedure” is dealt with in s. 92(14), that is that it should be limited only to what goes into procedure in the prosecution of offences in the courts. The corollary of this submission is that any other mode of inquiry into the operation of the criminal law belongs to the Provinces as falling within the “administration of justice in the Province” under s. 92(14). I do not think that it could be argued successfully that a Province could prescribe a different procedure (or indeed any procedure) for enforcing the criminal law than what Parliament ordains. Merely to change the tribunal of inquiry and to do “wholesale” what, so to speak, is done under the federal *Criminal Code* by “retail” cannot, in my view, change the distribution of exclusive legislative authority in the field of criminal law and criminal procedure. We would be as unjustified in freezing our understanding of what is “criminal procedure” as of 1867 as we have held it to be unjustified to freeze the meaning of “criminal law” according to what was criminal in 1867, and this whether we refer to the substantive criminal law, to investigative procedures, that may or may not be followed by prosecution, or to penalties or sanctions that may be imposed upon a conviction: see *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. v. The Queen*³⁵, at p. 308. The comprehensive scope of the criminal law power under s. 91(27) is also shown by *Attorney-General of British Columbia v. Smith*³⁶.

raison du pouvoir qu’a le Parlement de créer des crimes, d’en assurer la répression et de pourvoir à la procédure criminelle». Je souligne aussi que le par. (14) de l’art. 92 de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique* en conférant aux provinces le pouvoir sur «la procédure en matière civile» ajoute ces mots «dans ces tribunaux», tandis que le par. (27) de l’art. 91 qui renvoie à «la procédure en matière criminelle» ne contient pas de qualification semblable.

Ce que demandent à cette Cour les provinces représentées en l’espèce, c’est d’interpréter le pouvoir fédéral en matière de procédure criminelle de la même façon que la «procédure» visée par le par. (14) de l’art. 92, c’est-à-dire de la restreindre à la marche à suivre devant les cours dans les poursuites criminelles. De cette prétention, on déduit que tout autre mode d’enquête sur l’application du droit criminel relève de la compétence des provinces dans le cadre de leur pouvoir relatif à «l’administration de la justice dans la province» en vertu du par. (14) de l’art. 92. Je ne crois pas que l’on puisse soutenir à bon droit qu’une province pourrait décréter, pour l’application du droit criminel, une procédure différente de celle prescrite par le Parlement (ou n’importe quelle procédure). Le simple fait de transformer le tribunal d’enquête et de faire «en gros» (pour ainsi dire) ce que fait «au détail» le *Code criminel* fédéral, ne peut pas modifier le champ de la compétence législative exclusive en ce qui a trait au droit criminel et à la procédure en matière criminelle. Il n’y aurait pas plus de justification de restreindre le sens de la «procédure criminelle» à ce qu’elle était en 1867 qu’il y en eut, selon ce que nous avons décidé, de restreindre le sens du «droit criminel» à ce qui était criminel en 1867, peu importe que l’on vise les règles de fond du droit criminel, les méthodes d’enquête, que ces dernières engendrent ou non des poursuites, ou l’imposition de peines ou de sanctions qui peuvent découler d’une déclaration de culpabilité: voir *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. c. La Reine*³⁵, à la p. 308. L’arrêt *Le Procureur général de la Colombie-Britannique c. Smith*³⁶, démontre aussi la portée générale du droit criminel en vertu du par. (27) de l’art. 91.

³⁵ [1956] S.C.R. 303.

³⁶ [1967] S.C.R. 702.

³⁵ [1956] R.C.S. 303.

³⁶ [1967] R.C.S. 702.

What is presented here under s. 19 of the *Police Act* is a provincial adoption of a new form of procedure for inquiring into crime, a procedure in a criminal matter, within s. 91(27), and although there is no direct attempt under s. 19 and under the implementing Order-in-Council to change the existing criminal law, a different method of examining its operation is prescribed from the method laid out in the *Criminal Code* and in allied federal legislation. As I have already noted, Parliament could authorize a wholesale inquiry of that kind in addition to the individualized enforcement that has been traditional with us. For the Province to do it, however, is for it to provide a type of supplementary administration which, in my opinion, is beyond its powers. I borrow and adapt the words of Rand J. in *Johnson v. Attorney-General of Alberta*³⁷, at p. 138 where, speaking it is true in another context, he said that "any local legislation of a supplementary nature that would tend to weaken or confuse [the] enforcement [of the criminal law] would be an interference with the exclusive power of Parliament".

It is evident from the submissions of the Provinces that they would read s. 92(14) as if the words in it were "administration of criminal justice as well as of civil justice". I am satisfied on such authorities as there are, as well as on the scheme of the *British North America Act*, that administration of criminal justice, whatever be the form that it takes, is for Parliament alone to prescribe. The sweeping nature of the inquiry power into crime and criminality, conferred by s. 19, is underlined not only by its terms, already quoted, but as well by the terms of Order-in-Council No. 2821-72. I set them out here because they emphasize why, in my view, the federal power in relation to criminal law and procedure in criminal matters is usurped by what has been prescribed under provincial authority.

The relevant provisions of the Order-in-Council are as follows:

³⁷ [1954] S.C.R. 127.

Ce que l'art. 19 de la *Loi de police* nous présente en l'espèce est le résultat d'une promulgation par la province d'une nouvelle méthode de procédure visant à faire enquête sur le crime; et même si l'art. 19 et l'arrêté en conseil visant son application ne cherchent pas directement à modifier le droit criminel existant, on procède à l'examen de l'application du droit criminel par une méthode différente de celle prescrite par le *Code criminel* et les lois fédérales connexes. Comme je l'ai déjà mentionné, le Parlement du Canada pourrait autoriser une enquête générale de cette nature qui compléterait les méthodes individuelles que nous connaissons. Si c'est une province qui le fait, cela revient à introduire une méthode d'administration complémentaire qui, à mon avis, dépasse sa compétence. Même si ses paroles se situent dans un autre contexte, j'emprunte et je fais miens les mots du juge Rand qui déclarait dans *Johnson c. Le Procureur général de l'Alberta*³⁷, à la p. 138 [TRADUCTION] «toute législation locale qui viendrait le compléter et tendrait de la sorte à affaiblir ou à compliquer son administration constituerait une immixtion dans le pouvoir exclusif du Parlement».

Il ressort clairement des arguments des provinces que celles-ci interprètent le par. (14) de l'art. 92 comme si celui-ci comprenait les mots «l'administration de la justice en matière criminelle ainsi qu'en matière civile». Me fondant sur les précédents existants ainsi que sur le régime de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, je suis convaincu que le Parlement fédéral seul peut légiférer en matière d'administration de la justice criminelle, quelles qu'en soient les modalités. La généralité du pouvoir d'enquête sur le crime et la criminalité, que confère l'art. 19, ressort non seulement des termes de ce dernier article, déjà cité, mais aussi des termes de l'arrêté en conseil n° 2821-72. J'énonce ici ces derniers parce qu'ils font bien voir pourquoi, selon moi, il y a usurpation du pouvoir fédéral ayant trait au droit criminel et à la procédure en matière criminelle, par ce qu'a prescrit l'autorité provinciale.

Voici les dispositions pertinentes de l'arrêté en conseil:

³⁷ [1954] R.C.S. 127.

[TRANSLATION] Upon the recommendation of the Minister of Justice and Attorney General, IT IS HEREBY ORDERED:

THAT in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an inquiry into the activities of any organizations or systems, including their ramifications and the persons involved, where such organizations or systems operate in illegal gaming and betting, usurious loans practices (shylocking), extortion, illegal trafficking in drugs and narcotics, counterfeiting, commercial fraud, fraudulent bankruptcies, arson, fraudulent stock manipulation or promotion, fraudulent dealings of corporations, illegal pressure on businessmen or officers or members of associations or corporations to control them or to extort from them money or property, theft of bonds, theft of stamps and precious metals, theft and dismantling of automobiles, sale of stolen goods, prostitution, illegal stills and distribution of adulterated liquor, illegal consumers exploitation, blackmail, intimidation and corruption, and illegal or fraudulent obtention of any permits issued by or decisions made by any public body.

THAT the Quebec Police Commission shall submit to the Attorney General, on or before December 31, 1975, "the written report setting forth the findings" which it will have made, and that the Commission shall be authorized to submit, in its discretion, to the Attorney General, written reports whenever the Commission deems it appropriate.

The foregoing terms point to another consideration that to me is decidedly relevant. Public commissions of inquiry, launched by a particular level of Government, are normally designed to bring to light facts and issues upon which the particular Government can propose curative or protective legislation to the Legislature to which it is accountable, if the report of the inquiry justifies the introduction of such legislation. That would not be possible here when it is conceded that only Parliament can enact criminal law and prescribe criminal procedure, and when it is clear from the terms of the Order-in-Council that they point to issues that are, substantively, beyond provincial competence. Moreover, if governmental powers are to be exercised coercively against individuals, the latter are entitled to have at least such protection

IL EST ORDONNÉ sur la proposition du ministère de la Justice et Procureur général:

QUE dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, les ramifications de ces organisations ou réseaux et les personnes qui y concourent, dans la mesure où ces organisations ou réseaux opèrent dans les domaines du jeu et du pari illégaux, dans les domaines du prêt usuraire (shylocking), de l'extorsion, du trafic illégal de la drogue et des stupéfiants, de la contrefaçon, de la fraude commerciale, des faillites frauduleuses et des incendies criminels, de la manipulation illégale d'actions ou de l'agiotage et des agissements frauduleux de corporations, des pressions exercées illégalement sur les hommes d'affaires ou officiers ou membres d'associations ou de corporations afin de les contrôler ou de leur extorquer de l'argent ou des biens, du vol d'obligations, du vol de titres et de métaux précieux, du vol et du démantèlement d'automobiles, du commerce des effets volés, de la prostitution, des alambics clandestins et du trafic d'alcool frelaté, de l'exploitation illégale des consommateurs, du chantage, de l'intimidation et de la corruption, et de l'obtention illégale ou par des moyens illégaux de permis émis ou des décisions adoptées par des organismes publics.

QUE la Commission de Police du Québec soumette au Procureur général, au plus tard le 31 décembre 1975, «le rapport écrit exposant les constatations» qui auront été faites et qu'il lui soit loisible de soumettre, par écrit, au Procureur général, des rapports chaque fois qu'elle l'estimera approprié.

L'extrait susmentionné fait ressortir un autre élément qui selon moi est décisivement pertinent. Les commissions d'enquête publiques, établies par le gouvernement à un échelon particulier, visent normalement à mettre en lumière des faits et des questions qui peuvent faire l'objet de mesures législatives curatives ou protectrices que le gouvernement à cet échelon peut soumettre à la législature à laquelle il est responsable si le rapport de la commission d'enquête justifie la présentation de pareilles mesures législatives. Cela ne serait pas possible, en l'espèce, puisqu'il est admis que seul le Parlement fédéral peut légiférer en matière de droit criminel et de procédure criminelle et qu'il apparaît clairement que les termes de l'arrêté en conseil réfèrent à des sujets qui substantiellement dépassent la compétence provinciale. De plus, si le

as is provided by the distribution of legislative power under the *British North America Act*, in the sense that the *Act* should be construed as far as possible to preclude both levels of governmental authority from being entitled to converge on an individual for the same purpose and possibly even at the same time.

The convenience of having a local inquiry, if there is a serious problem of crime, whether organized or not, in the Province can easily be met by federal intervention to direct it. And if there are extra-provincial ramifications or, indeed, other Provinces or areas therein where there are such problems, it is not difficult to enlarge the terms of reference or to prescribe similar inquiries to be undertaken by other tribunals.

For the reasons I have given, I would allow the appeal and declare that s. 19 of the *Police Act* is *ultra vires* the Legislature of Quebec, that Order-in-Council No. 2821-72 falls with it and that the appellants are entitled to the relief sought by them. Since the issue of constitutional validity was posed directly to this Court under a question formulated by Beetz J., there is no need to remit the case to a provincial court to make the declaration of invalidity and to give the consequential relief sought by the appellants.

Martland, Judson and Ritchie JJ. concurred with reasons delivered by

PIGEON J.—Di Iorio and Fontaine appeal from the judgments of the Court of Appeal of the Province of Quebec affirming the judgments of the Court of Queen's Bench, Crown side, dismissing their petitions for writs of *habeas corpus* with *certiorari* in aid. The appellants had been called as witnesses to testify before the Quebec Police Commission at an enquiry into organized criminal activities. This enquiry was requested by the Lieutenant-Governor in Council pursuant to s. 19 of the *Police Act* (S.Q. 1968, c. 17 as amended). The

gouvernement doit exercer ses pouvoirs de façon coercitive contre des citoyens, ces derniers ont au moins droit à la protection prévue par le partage des pouvoirs législatifs en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, dans le sens que l'*Acte* doit être interprété, dans la mesure du possible, de façon à empêcher que les autorités gouvernementales à deux échelons puissent viser parallèlement un individu dans le même but et possiblement au même moment.

Si, pour faire face au problème sérieux que peut poser dans une province le crime, organisé ou non, il semble avantageux d'enquêter localement, le Parlement du Canada peut facilement ordonner une telle enquête. Et si les ramifications ont un caractère extra-provincial ou si effectivement les mêmes problèmes se posent dans d'autres provinces ou dans certaines régions, il n'est pas difficile d'étendre le mandat de l'enquête ou de décréter que d'autres tribunaux entreprennent des enquêtes semblables.

Pour les motifs susdits, j'accueillerais le pourvoi et déclarerais que l'art. 19 de la *Loi de police* est *ultra vires* de la Législature du Québec, que cela entraîne l'invalidité de l'arrêté en conseil n° 2821-72 et que les appelants ont droit au redressement demandé. Puisque la question constitutionnelle a été posée directement à cette Cour par une question formulée par le juge Beetz, il n'est pas nécessaire de renvoyer l'affaire à une cour provinciale pour que celle-ci prononce l'invalidité et accorde le redressement qui en résulte et que demandent les appelants.

Les juges Martland, Judson et Ritchie ont souscrit aux motifs exprimés par

LE JUGE PIGEON—Di Iorio et Fontaine attaquent les arrêts de la Cour d'appel de la province de Québec qui ont confirmé les jugements de la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) rejetant leurs requêtes pour bref d'*habeas corpus* avec *certiorari* auxiliaire. Les appelants ont été cités devant la Commission de police du Québec comme témoins à une enquête sur les activités du crime organisé ordonnée par le lieutenant-gouverneur en conseil conformément à l'art. 19 de la *Loi de police* (S.Q. 1968, c. 17 et modifications).

appellants having refused to testify were found guilty of contempt by the commissioners holding the enquiry namely, the mis en cause Rhéal Brunet, Marc Cordeau and Roméo Courtemanche. They were both sentenced to one year in jail, this being the maximum provided under art. 51 of the *Code of Civil Procedure*. The principal ground on which they attack the validity of their committal is a challenge of the Order-in-Council and of s. 19 of the *Police Act* on constitutional grounds. In fact, notice of such challenge was at the outset given to the Attorney general of Canada and to the Attorney general of Quebec.

In this Court, notice of the constitutional question was given to all attorneys general. The Attorney general of Canada has intervened to support the challenge against s. 19. The attorneys general of Ontario, New Brunswick, British Columbia and Alberta have intervened to support the submissions of the Attorney general of Quebec in favour of the validity of the impugned enactment. Although several provisions other than s. 19 were attacked by the appellants, these are only accessory enactments which are really attacked only as related to s. 19. Consequently, it seems unnecessary to consider those subordinate provisions. Section 19 as amended reads:

19. The Commission shall make an inquiry, whenever requested to do so by the Lieutenant-Governor in Council, respecting any aspect of crime which he indicates.

The Commission shall also make an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed by the Lieutenant-Governor in Council, whenever he has reason to believe that in the fight against organized crime or terrorism and subversion, it is in the public interest to order such an inquiry to be held.

The conclusions of the Order-in-Council requesting the Commission to make the enquiry are in the following terms:

[TRANSLATION] Upon the recommendation of the Minister of Justice and Attorney General, IT IS HEREBY ORDERED:

THAT in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an inquiry into the activities of any organisations or systems, including

Ayant refusé de témoigner, ils ont été déclarés coupables d'outrage au tribunal par les commissaires-enquêteurs, les mis en cause Rhéal Brunet, Marc Cordeau et Roméo Courtemanche. Ils ont tous deux été condamnés à un an d'emprisonnement, ce qui est la peine maximale prévue à l'art. 51 du *Code de procédure civile*. Pour attaquer la validité de leur condamnation, ils contestent d'abord la constitutionnalité de l'arrêté en conseil et de l'art. 19 de la *Loi de police*. De fait, dès l'institution des procédures, ils ont donné avis de cette contestation au procureur général du Canada et au procureur général de la province de Québec.

En cette Cour, un avis de la question constitutionnelle a été donné à tous les procureurs généraux. Le procureur général du Canada est intervenu pour appuyer la contestation de la validité de l'art. 19. Les procureurs généraux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sont intervenus pour appuyer les arguments du procureur général du Québec au soutien de la loi contestée. Bien que plusieurs dispositions autres que l'art. 19 aient été attaquées par les appelants, ce ne sont que des accessoires qui ne sont vraiment contestés qu'en relation avec l'art. 19. Il ne semble donc pas nécessaire d'examiner ces dispositions-là. L'article 19, modifié, se lit comme suit:

19. La Commission doit faire enquête, chaque fois que demande lui en est faite par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur tout aspect de la criminalité qu'il indique.

La Commission doit aussi faire enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure qu'indique le lieutenant-gouverneur en conseil lorsque ce dernier a des raisons de croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

Voici les conclusions de l'arrêté en conseil enjoignant à la Commission de tenir l'enquête:

IL EST ORDONNÉ sur la proposition du ministre de la Justice et Procureur général:

QUE dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, les ramifications

their ramifications and the persons involved, where such organisations or systems operate in illegal gaming and betting, usurious loans practices (shylocking), extortion, illegal trafficking in drugs and narcotics, counterfeiting, commercial fraud, fraudulent bankruptcies, arson, fraudulent stock manipulation or promotion, fraudulent dealings of corporations, illegal pressure on businessmen or officers or members of associations or corporations to control them or to extort from them money or property, theft of bonds, theft of stamps and precious metals, theft and dismantling of automobiles, sale of stolen goods, prostitution, illegal stills and distribution of adulterated liquor, illegal consumers exploitation, blackmail, intimidation and corruption, and illegal or fraudulent obtaining of any permits issued by or decisions made by any public body.

THAT the Quebec Police Commission shall submit to the Attorney General, on or before December 31, 1975, "the written report setting forth the findings" which it will have made, and that the Commission shall be authorized to submit, in its discretion, to the Attorney General, written reports whenever the Commission deems it appropriate.

The constitutional basis of appellants' contentions is that, by s. 91 of the *B.N.A. Act* it is declared "that notwithstanding anything in this Act, the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada extends to . . ."

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

The constitutional provisions relied on by the Attorney general for Quebec and for the intervening provinces are heads 14 and 15 of s. 92:

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

15. The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section.

de ces organisations ou réseaux et les personnes qui y concourent, dans la mesure où ces organisations ou réseaux opèrent dans les domaines du jeu et du pari illégaux, dans les domaines du prêt usuraire (shylocking), de l'extorsion, du trafic illégal de la drogue et des stupéfiants, de la contrefaçon, de la fraude commerciale, des faillites frauduleuses et des incendies criminels, de la manipulation illégale d'actions ou de l'agiotage et des agissements frauduleux de corporations, des pressions exercées illégalement sur les hommes d'affaires ou officiers ou membres d'associations ou de corporations afin de les contrôler ou de leur extorquer de l'argent ou des biens, du vol d'obligations, du vol de titres et de métaux précieux, du vol et du démantèlement d'automobiles du commerce des effets volés, de la prostitution, des alambics clandestins et du trafic d'alcool frelaté, de l'exploitation illégale des consommateurs, du chantage, de l'intimidation et de la corruption, et de l'obtention illégale ou par des moyens illégaux de permis émis ou des décisions adoptées par des organismes publics.

QUE la Commission de Police du Québec soumette au Procureur général, au plus tard le 31 décembre 1975, «le rapport écrit exposant les constatations» qui auront été faites et qu'il lui soit loisible de soumettre, par écrit, au Procureur général, des rapports chaque fois qu'elle l'estimera approprié.

Du point de vue constitutionnel, les appelants se fondent sur l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* qui déclare «que nonobstant toute disposition du présent acte l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à . . .»

27. Le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

Les dispositions constitutionnelles sur lesquelles s'appuient les procureurs généraux du Québec et des provinces intervenantes sont les rubriques 14 et 15 de l'art. 92:

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation des tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux;

15. L'imposition de sanctions, par voie d'amende, de pénalité ou d'emprisonnement, en vue de faire exécuter toute loi de la province sur des matières rentrant dans l'une quelconque des catégories de sujets énumérés au présent article;

It is noteworthy that the first Canadian constitutional case (*Reg. v. Coote*³⁸) heard by the Privy Council after the enactment of the *B.N.A. Act* (this was before the establishment of this Court), had reference to a Quebec statute concerning public enquiries, *The Fire Marshal's Act* of 1868 (31 Vict., c. 32). Coote had been convicted of arson. Depositions taken of him at an enquiry before a fire marshal had been admitted in evidence at his trial although objected to. On appeal, a new trial had been ordered on the basis that although *The Fire Marshal's Act* was constitutionally valid, the deposition had been improperly admitted in evidence because the accused had not been cautioned that whatever he said might be given in evidence against him. The Privy Council restored the conviction holding that depositions so taken are admissible evidence on a subsequent trial of the witness except those to which objection has been made by the witness as tending to criminate him. The Privy Council explicitly approved (at p. 605) the opinion expressed by the Court of Appeal "that the constitution of the Court of the "Fire Marshal" with the powers given to it was within the competency of the provincial legislature". Sections 3 and 4 of the statute under consideration in that case were in the following terms:

3. Whenever any fire has occurred in such cities, whereby any house or other building, or any property whatever therein, has been or is exposed to be wholly or in part consumed or injured by such fire, it shall be the duty of the fire marshal to institute an enquiry into the cause or origin of such fire, and whether it was kindled by design or was the result of negligence or accident, and in so far as the same is practicable, either in person or by some competent person employed by him for that purpose.

4. The fire marshal shall *ex officio* possess all the power, authority and jurisdiction of any judge of sessions, recorder or coroner for all purposes connected with the said enquiry, and shall have power to summon before him all persons whom he deems capable of giving information or evidence touching or concerning such fire.

³⁸ (1873), L.R. 4 P.C. 599.

Il convient de noter que la première cause canadienne en matière constitutionnelle (*Reg. v. Coote*³⁸), entendue par le Conseil privé après l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (c'était avant l'institution de cette Cour), concernait une loi de la province de Québec ordonnant des enquêtes publiques, la *Loi des Prévôts des Incendies* de 1868 (31 Vict., c. 32). Coote avait été déclaré coupable du crime d'incendie. Malgré ses objections, on avait admis comme preuve à son procès le témoignage qu'il avait rendu à une enquête tenue par le prévôt des incendies. On avait ordonné en appel un nouveau procès que, même si la *Loi des Prévôts des Incendies* était constitutionnellement valide, le témoignage aurait été irrégulièrement admis en preuve, l'inculpé n'ayant pas été avisé que toute sa déposition pourrait faire preuve contre lui. Le Conseil privé a rétabli la déclaration de culpabilité, décidant que le témoignage ainsi reçu était recevable comme preuve au procès subséquent du témoin s'il n'avait pas objecté que cela pouvait l'incriminer. Le Conseil privé a approuvé explicitement (à la p. 605) l'opinion exprimée par la Cour d'appel [TRADUCTION] «que la création de la charge de prévôt des incendies avec les pouvoirs qui lui étaient attribués, relevait de la compétence de la législature provinciale». Les articles 3 et 4 de la loi sous examen en cette affaire-là se lisaient comme suit:

3. Chaque fois qu'un incendie aura lieu en ces cités, et qu'une maison, ou autre bâtisse, ou propriété quelconque aura été, ou sera exposée à être, entièrement ou partiellement consumée ou détériorée par ce feu, il sera du devoir du prévôt des incendies d'instituer une enquête sur la cause ou l'origine de ce feu, et pour constater s'il a été allumé avec préméditation, ou s'il n'est que le résultat de la négligence ou d'un accident, et en autant que la chose est praticable, soit en personne, ou par quelque personne compétente qui sera par lui employée pour cet objet.

4. Le prévôt des incendies possédera, *ex officio*, tous les pouvoirs, autorités, et juridiction d'aucun juge de sessions, recorder ou coronaire, pour toutes les fins se rapportant à ladite enquête, et il aura le pouvoir d'assigner à comparaître devant lui toutes les personnes qu'il jugera en état de lui donner des renseignements ou des preuves touchant ou concernant tel incendie.

³⁸ (1873), L.R. 4 P.C. 599.

In 1919, the British Columbia Court of Appeal had to consider the validity of a provincial Order-in-Council passed under *The Public Inquiries Act* (R.S.B.C. 1911, c. 110) directing the enquiry into the importation of liquor prohibited by an order of the Governor general in council. The Court was unanimous in holding the Act and the Order-in-Council valid (*In Re Public Inquiries Act: In re Clement*³⁹. Macdonald C.J.A. said (at pp. 238-240):

... The inquiry in this respect is not I think one connected with good government, or the conduct of public business, and must be supported, if at all, as being connected with the administration of justice in the Province, as that phrase is used in No. 14 of s. 92 of the B.N.A. Act. The making of the criminal laws of Canada is assigned exclusively to the Dominion, so is the regulation of procedure in criminal matters. "Criminal matters" are, in my opinion, proceedings in the criminal Courts, and "procedure" means the steps to be taken in prosecutions or other criminal proceedings in such Courts. The commission in question here is extra-judicial. The commissioner is not a Court, and his proceedings are not proceedings in a criminal matter, or in any matter in the legal sense of the term. Provincial legislation authorizing his appointment is therefore not in conflict with the exclusive legislative authority assigned to the Dominion Parliament by s. 91, No. 27 of the B.N.A. Act. ...

No doubt to concede the power to the Province to make investigations into breaches of Dominion laws would appear at first blush to be an anomaly, and it might well be argued that the powers conferred upon the Province in respect of the administration of justice ought to be interpreted as conferring merely the duty or obligation to put the machinery of the Courts in motion, and to take the requisite steps to prosecute persons accused of crime. That narrow construction would, I think, preclude what has been generally recognised as one of the functions of government in the administration of justice, namely, the ferreting out of crime and identification of criminals. There is nothing novel in compelling a witness to give evidence which may tend to incriminate him.

³⁹ [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

En 1919, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a eu à examiner la validité d'un arrêté en conseil provincial adopté en vertu de la *Public Inquiries Act*, (R.S.B.C. 1911, c. 110) ordonnant une enquête sur l'importation de boissons prohibée par un arrêté en conseil du gouverneur général. La Cour unanimement a décidé que la Loi et l'arrêté en conseil étaient valides (*In re Public Inquiries Act: In re Clement*)³⁹. En Cour d'appel, le juge en chef Macdonald a dit (aux pp. 238-240):

[TRANSLATION] ... L'enquête à cet égard ne se rapporte pas, à mon avis, au bon gouvernement ou à la conduite des affaires publiques, et on ne peut la justifier qu'en disant qu'elle touche l'administration de la justice de la province, selon le sens de cette expression au par. (14) de l'art. 92 de l'A.A.N.B. Au Canada, le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel est assigné exclusivement au gouvernement fédéral de même que la procédure en matière criminelle. A mon avis, l'expression «matière criminelle» désigne les instances devant les tribunaux criminels et la «procédure», les différentes étapes à suivre dans les poursuites ou autres instances criminelles devant ces tribunaux. La commission dont il est ici question est extra-judiciaire. Le commissaire n'est pas un tribunal et les instances qu'il préside ne sont pas des instances en matière criminelle, ou en quelque matière que ce soit selon le sens juridique de l'expression. La loi provinciale qui autorise la nomination du commissaire ne vient donc pas en conflit avec l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. (27) de l'art. 91 de l'A.A.N.B. ...

Il semble anormal à première vue, sans doute, de reconnaître aux provinces le pouvoir de faire enquête sur la violation de lois fédérales et l'on peut fort bien prétendre que les pouvoirs assignés à la province à l'égard de l'administration de la justice doivent s'interpréter comme leur conférant simplement le devoir ou l'obligation de faire fonctionner les rouages du système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les personnes inculpées de crime. Cette interprétation étroite exclurait, je crois, ce qui a généralement été reconnu comme l'une des fonctions du gouvernement dans l'administration de la justice, savoir, la recherche des crimes et l'identification des criminels. Obliger un témoin à rendre un témoignage susceptible de l'incriminer n'est pas sans précédent.

³⁹ [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

In 1938, in *Reference re the Adoption Act*⁴⁰, Duff C.J. stating the reasons for the answers given by all the judges who participated in the decision, said (at p. 403):

The responsibility of the state for the care of people in distress (including neglected children and deserted wives) and for the proper education and training of youth, rests upon the province; . . .

Moreover, while, as subject matter of legislation, the criminal law is entrusted to the Dominion Parliament, responsibility for the administration of justice and, broadly speaking, for the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder, has from the beginning of Confederation been recognized as the responsibility of the provinces and has been discharged at great cost to the people; so also, the provinces, sometimes acting directly, sometimes through the municipalities, have assumed responsibility for controlling social conditions having a tendency to encourage vice and crime.

Ten years ago, in *Batary v. Attorney General for Saskatchewan*⁴¹ this Court had to consider the constitutional validity of a provision in the *Coroners' Act* of Saskatchewan purporting to compel a person charged with murder to testify at an enquiry over the death of his alleged victim. Although the statute provided that such person would, if he objected to answer, be entitled to the protection afforded by s. 5 of the *Canada Evidence Act*, this Court held with a single dissent that the legislation was ineffective in such situation. The conclusions expressed by Cartwright J. (as he then was) are as follows (at p. 478):

I think the conclusion inescapable that by enacting s. 15 in its present form the legislature intended to change the law and to render a person charged with murder compellable to give evidence at the inquest on the body of his alleged victim. Such legislation trenches upon the rule expressed in the maxim *nemo tenetur seipsum accusare* which has been described (by Coleridge J. in *R. v. Scott*, 169 E.R. 909) as "a maxim of our law as settled, as important and as wise as almost any other in it." This rule has long formed part of the criminal law of England and of this country. With great respect for the contrary view expressed in the Court of Appeal, I am of

En 1938, dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*⁴⁰, le juge en chef Duff, énonçant les motifs des réponses données par tous les juges qui ont participé à la décision, a dit (à la p. 403):

[TRADUCTION] Le devoir de l'État de prendre soin des personnes dans le besoin (y compris les enfants négligés et les épouses abandonnées) et de fournir à la jeunesse une instruction et une éducation adéquates, incombe à la province; . . .

De plus, bien que le droit criminel soit, sous l'aspect législatif, assigné au Parlement du Canada, on a, depuis le début de la Confédération, reconnu que l'administration de la justice et, généralement parlant, le maintien de l'ordre dans le pays, l'application du droit criminel ainsi que la suppression des crimes et désordres, sont la responsabilité des provinces dont les contribuables en assument les frais considérables; de même, les provinces ont soit directement, soit par l'intermédiaire des municipalités, assumé la responsabilité du contrôle des situations sociales qui tendent à favoriser le vice et le crime.

Il y a dix ans, dans *Batary c. Le Procureur général de la Saskatchewan*⁴¹, cette Cour a eu à examiner la validité constitutionnelle d'une disposition de la *Coroners' Act* de la Saskatchewan visant à contraindre une personne inculpée de meurtre à témoigner à une enquête sur la mort de sa prétendue victime. Bien que la loi décrétât que cette personne pouvait, si elle s'opposait à répondre, jouir de la protection accordée par l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, cette Cour a décidé, avec une seule dissidence, que cette loi était sans effet dans une pareille situation. Le juge Cartwright (alors juge puîné) a énoncé les conclusions de la Cour comme suit (à la p. 478):

[TRADUCTION] Je crois qu'il faut inéluctablement conclure qu'en édictant l'art. 15 dans sa forme actuelle, la législature avait l'intention de changer la loi et de rendre une personne accusée de meurtre contraignable à témoigner à l'enquête sur le décès de sa prétendue victime. Une telle législation enfreint la règle exprimée par la maxime *nemo tenetur seipsum accusare* qui a été décrite (par le juge Coleridge dans *R. v. Scott*, 169 E.R. 909) comme «une maxime de notre droit aussi bien établie, aussi importante et aussi sage que pratiquement n'importe quelle autre». Cette règle est partie intégrante du droit criminel anglais et canadien depuis très long-

⁴⁰ [1938] S.C.R. 398.

⁴¹ [1965] S.C.R. 465.

⁴⁰ [1938] R.C.S. 398.

⁴¹ [1965] R.C.S. 465.

opinion that any legislation, purporting to make the change in the law referred to in the first sentence of this paragraph or to abrogate or alter the existing rules which protect a person charged with crime from being compelled to testify against himself, is legislation in relation to the Criminal Law including the Procedure in Criminal Matters and so within the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada under head 27 of s. 91 of the *British North America Act*.

In 1968, the courts of British Columbia were called upon to decide whether the principle established in *Batary* is applicable to a person who may be, but has not been, charged with an offence under the *Criminal Code*. The reluctant witness was the driver of an automobile which collided with pedestrians. A child was killed in the mishap. At the coroner's inquest, it was contended that the unfortunate driver was not compellable because he was a person who might be charged with the commission of an offence related to the child's death. A writ of prohibition was granted by Munroe J. (*R. v. Coroner of Langley*⁴²). On appeal, the writ was quashed it being held that a coroner's court is not a criminal court in the sense of a court administering "the Criminal Law" or dealing with "Criminal Matters" within the meaning of s. 91 (27) of the *B.N.A. Act* (*Reg. v. McDonald*⁴³).

Very recently, a similar question came before this Court in a case where the person who refused to testify at a coroner's inquest held under the *Coroners' Act* of Quebec was not a person charged with murder of the deceased (*Faber v. The Queen*⁴⁴). The appeal from the judgment of the Court of Appeal⁴⁵ affirming the refusal of a writ of prohibition was dismissed. In the Court of Appeal in the present case, Montgomery J.A. noted that it is only after our judgment in *Faber* was rendered that the judgments herein were pronounced, saying:

⁴² (1968), 67 D.L.R. (2d) 541.

⁴³ (1968), 2 D.L.R. (3d) 298.

⁴⁴ [1976] 2 S.C.R. 9.

⁴⁵ [1969] Que. Q.B. 1017.

temps. Avec respect pour l'opinion contraire exprimée en Cour d'appel, je suis d'avis que toute législation tendant à faire le changement dans la loi décrit dans la première phrase du présent alinéa ou à abroger ou modifier les règles actuelles qui protègent une personne accusée d'un crime contre l'obligation de témoigner contre elle-même, est une législation sur le droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle, et relève donc de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada en vertu du par. (27) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

En 1968 les tribunaux de la Colombie-Britannique ont eu à décider si le principe établi dans *Batary* s'applique à une personne qui n'a pas été accusée d'infraction au *Code criminel* mais est susceptible de l'être. Le témoin récalcitrant était le conducteur d'une voiture qui avait heurté des piétons. Un enfant avait été tué dans l'accident. À l'enquête du coroner, on a prétendu que le malheureux conducteur n'était pas contraignable parce qu'il pouvait être accusé d'une infraction relative à la mort de l'enfant. Un bref de prohibition a été accordé par le juge Munroe (*R. v. Coroner of Langley*⁴²). En appel, le bref a été annulé. On a décidé qu'une cour du coroner n'était pas un tribunal de juridiction criminelle au sens d'un tribunal qui applique le «droit criminel» ou qui dispose «de matières criminelles» au sens du par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* (*Reg. v. McDonald*⁴³).

Une question semblable a été soulevée tout récemment devant cette Cour. Il s'agissait d'une personne qui n'avait pas été accusée du meurtre du défunt mais avait néanmoins refusé de témoigner à une enquête du coroner tenue en vertu de la *Loi des coroners* du Québec (*Faber c. La Reine*⁴⁴). Le pourvoi à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec⁴⁵ confirmant le refus d'un bref de prohibition a été rejeté. Dans la présente cause, le juge Montgomery souligne que ce n'est qu'après que notre décision dans *Faber* eut été rendue, que la Cour d'appel a prononcé les arrêts attaqués:

⁴² (1968), 67 D.L.R. (2d) 541.

⁴³ (1968), 2 D.L.R. (3d) 298.

⁴⁴ [1976] 2 R.C.S. 9.

⁴⁵ [1969] B.R. 1017.

At the hearing before this court, it was pointed out that our court had recently, in the case of *Faber v. R.*, 1969 Q.B. 1017, confirmed a decision of a judge of the Court of Queen's Bench (Crown Side) holding that only the Superior Court had jurisdiction to restrain by writ of prohibition proceedings before a coroner. This decision had been appealed to the Supreme Court and was then pending. It was decided that it would be desirable to await the decision of the Supreme Court, which was rendered on 26th March 1975. By a majority of 5 to 4, the Supreme Court confirmed the decision of this court.

While the question is obviously not free from difficulty, in view of the dissents in the Supreme Court, the fact remains that the unanimous decision of five judges of this court, holding that only the Superior Court has a right of supervision and control over a coroner conducting an inquest under the Coroners Act (115-16 Eliz. II c. 19), has been confirmed by the Supreme Court. The remaining question is therefore whether there is a distinction to be made between an inquest under the Coroners Act and an inquiry under the Police Act. It has not been suggested to us that, for the present purposes, there is any such distinction, and I see no reason to make one.

I can see no reason for disagreeing with this conclusion. It is clear that in *Faber*, as in *Coote*, the enquiry was essentially directed to the purpose of finding who was the author of a crime that had been committed. Before resuming the inquest in *Faber*, the coroner had earlier stated the death to be, in his opinion, due to a crime. His open verdict dated January 8, 1969, read:

[TRANSLATION] That, in my opinion, a crime was committed, that the facts of that crime are those described above and that an unknown person or unknown persons should be held responsible. Recommendation to the Police to investigate further and to file a report at the proper time.

It is at the resumption of the inquest, some two months later, that *Faber* was for the last time, committed for contempt in refusing to testify. Thereupon he applied for a writ of prohibition to the Court of Queen's Bench, Crown side. In the reasons for the majority of this Court upholding the denial of the writ, the following pronouncement by Bull J.A. in *McDonald* (at p. 305) was quoted and adopted:

[TRANSLATION] A l'audition, on a souligné que cette Cour avait récemment, dans l'affaire *Faber c. R.*, 1969 B.R. 1017, confirmé une décision d'un juge de la Cour du Banc de la Reine (juridiction criminelle) qui a statué que la Cour supérieure seule était compétente pour mettre fin, par bref de prohibition, à l'enquête du coroner. Un pourvoi à la Cour suprême contre cet arrêt était alors pendant. Nous avons décidé qu'il serait alors préférable d'attendre le jugement de la Cour suprême qui a été rendu le 26 mars 1975. A 5 contre 4, notre arrêt a été confirmé.

Bien que la question ne soit évidemment pas exempte de difficultés, vu les dissidences en Cour suprême, le fait demeure que la décision unanime de cinq juges de cette Cour, portant que seule la Cour supérieure a un droit de surveillance et de contrôle sur le coroner tenant une enquête en vertu de la Loi des coroners (115-16 Eliz. II c. 19), a été confirmée par la Cour suprême. Il reste donc à décider s'il y a lieu de faire une distinction entre une enquête faite en vertu de la Loi des coroners et une enquête en vertu de la Loi de police. On ne nous a pas suggéré qu'il existe pareille distinction aux fins des présentes et je ne vois aucune raison d'en faire une.

Je ne vois aucun motif de ne pas souscrire à cette conclusion. Il est évident que dans *Faber*, comme dans *Coote*, l'enquête avait essentiellement pour but de découvrir qui était l'auteur d'un crime qui avait été commis. Dans *Faber*, avant de rouvrir l'enquête, le coroner avait déclaré que, selon lui, le décès était dû à un crime. Son premier verdict, rendu public le 8 janvier 1969, se lit comme suit:

Qu'à mon avis, il y a eu crime, que les faits qui le constituent sont ceux décrits ci-dessus et qu'une ou des personnes inconnues devraient être tenues responsables. Recommandation à la police de continuer ses recherches et de faire rapport en temps opportun.

C'est à la réouverture de l'enquête, quelque deux mois plus tard, que *Faber* a été pour la dernière fois condamné pour outrage au tribunal pour refus de témoigner. Il a alors présenté à la Cour du banc de la reine (division criminelle) une requête pour l'émission d'un bref de prohibition. Dans les motifs exposés par la majorité de cette Cour pour maintenir le refus du bref, la proposition suivante du juge Bull dans *McDonald* (à la p. 305) a été citée et adoptée:

I therefore conclude that the very nature of the inquiry held by the Coroner in Canada, which is not a trial and at which there is no party or person accused and the function of which is to investigate many other matters than to find that murder or manslaughter has been committed, is such that this Court cannot fairly be said to be a 'Court of Criminal Jurisdiction' whose procedures *before* such a verdict, if any, are with respect to 'Criminal Matters' or 'criminal law' in order to come under the exclusive authority of Parliament.

Similarly, the following opinion expressed by McFarlane J.A. (at p. 308) following a quotation from *Wolfe v. Robinson*⁴⁶ was also quoted and endorsed:

To this apt description I would add that that at a Coroner's inquest, under the Act, there is no *lis*, no accused and no charge. The statute does not purport to confer jurisdiction to try any person accused of any wrongful act, to acquit, convict or punish. Where the jury's verdict is that the deceased came to his death by murder or manslaughter their inquisition shall certify the persons (if any) guilty of the murder or manslaughter or of being accessories before the fact of such murder (s. 15). This is an incidental or ancillary function and does not of itself set the criminal law in motion. Coroners are also required to hold inquests in many cases where there is no suggestion or suspicion of wrongdoing. It may be said fairly that one of the salutary results of inquests is to allay suspicions and remove doubts.

In my opinion the legislation in its pith and substance is enacted in relation to the administration of justice in the Province, thus being within the exclusive legislative jurisdiction of the Province under head 14 of s. 92.

It must be observed that in *Faber*, the only question considered in the Court of Appeal and in this Court was the jurisdiction of the Court of Queen's Bench, Crown side. The conclusion affirmed by the majority in this Court was that the coroner's inquest is not "a procedure in a criminal matter". This was said in a case where, after an open verdict of death due to a crime by a person or persons unknown, the coroner resumed the inquest for the sole purpose of ascertaining who might be

[TRANSLATION] Par conséquent, je conclus que la nature même de l'enquête du coroner au Canada, qui ne constitue pas un procès et où il n'y a aucun accusé et dont le rôle est d'enquêter sur plusieurs autres aspects que celui de déterminer si un meurtre ou un homicide involontaire coupable a été commis, est telle que cette Cour ne peut à bon droit être qualifiée de «cour de juridiction criminelle» dont la procédure *antérieure* à un tel verdict, s'il y en a un, viserait des «matières criminelles» ou le «droit criminel» et serait ainsi sujette à l'autorité exclusive du Parlement.

De la même façon, l'opinion suivante exprimée par le juge McFarlane (à la p. 308), après une citation de l'arrêt *Wolfe v. Robinson*⁴⁶, a également été citée et approuvée:

[TRANSLATION] A cette excellente description j'ajouterais qu'à l'enquête du coroner, aux termes de la Loi, il n'y a aucun litige, aucun accusé et aucune accusation. La loi n'a pas pour but d'accorder une juridiction qui permet de faire subir un procès à toute personne accusée d'avoir commis un acte illicite, de l'acquitter, de la déclarer coupable ou de la punir. Lorsque le verdict du jury est à l'effet que le décès résulte d'un meurtre ou d'un homicide involontaire coupable, son enquête doit attester l'identité des personnes (s'il y en a) coupables de ce meurtre ou de cet homicide involontaire coupable, ou d'avoir été complices de ce meurtre avant le fait (art. 15). Il s'agit d'une tâche incidente ou accessoire qui ne peut, d'elle-même, mettre en jeu le droit criminel. Les coroners sont également requis d'instituer des enquêtes dans de nombreux cas où l'accomplissement d'un acte illicite n'est ni suggéré ni soupçonné. On peut dire à juste titre que les enquêtes ont, entre autres, l'avantage de dissiper les soupçons et les doutes.

A mon avis, la loi, selon son caractère véritable, vise l'administration de la justice dans la province, de sorte qu'elle relève de la juridiction législative exclusive de la province en vertu du par. (14) de l'art. 92.

Il faut remarquer que dans *Faber*, la compétence de la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) était la seule question débattue en Cour d'appel et en cette Cour. La majorité de cette Cour en est venue à la conclusion que la procédure à l'enquête du coroner n'était pas «une procédure en matière criminelle» et cela, dans une affaire où, après avoir rendu un verdict de décès dû à un crime par une personne ou des personnes inconnues, le coroner avait rouvert l'enquête dans le seul

⁴⁶ [1962] O.R. 132.

⁴⁶ [1962] O.R. 132.

charged with such crime. This could not be considered incidental only, the only reason for the continuation of the enquiry was the gathering of evidence which would make it possible for the coroner to render a further verdict alleging that a named person had committed murder or manslaughter, whereupon it would become the coroner's duty, under s. 462 of the *Criminal Code*, to direct that such person be taken into custody or enter into a recognizance to appear before a justice. If an inquest carried out with a view to such a consequence can be said not to be a "procedure in a criminal matter", it appears to me that the same must *a fortiori* be said of an enquiry in conclusion of which no more can be done than the making of a report to the provincial attorney general who may then, either have charges laid or take the exceptional step of laying a preferred indictment.

That in many cases a coroner's inquest is not concerned with any criminal aspect may be of some importance in considering the general character of the office of coroner and of the procedure at inquests. It cannot, however, be a material consideration in appreciating the nature of the conclusion reached in *Faber*. What was there submitted by the appellant, as by the present appellants, was essentially that the matter was one coming within the description of "procedure in a criminal matter" because it was an enquiry into allegedly criminal activities. If it must be said that such an enquiry prior to any charge being laid under the *Criminal Code* comes within the description of "Administration of Justice in the Province", not of "Procedure in a Criminal Matter", I cannot appreciate how one may take a different view where the object of the enquiry, instead of being the gathering of information sufficient to lay a charge for criminally causing the death of a person, is the gathering of information identifying persons engaged in organized crime and describing their activities.

Thus, although the constitutional question was not raised in *Faber*, the decision rendered on

but de découvrir qui pouvait être accusé de ce crime. On ne peut dire que cette recherche n'était qu'accessoire, puisque la réouverture de l'enquête avait pour seul but de recueillir des éléments de preuve qui permettraient au coroner de rendre un nouveau verdict alléguant qu'une personne déterminée avait commis un meurtre ou un homicide involontaire coupable, de sorte que le coroner aurait eu le devoir, en vertu de l'art. 462 du *Code criminel*, d'ordonner que cette personne soit mise sous garde ou qu'elle contracte un engagement de comparaître devant un juge de paix. Si l'on peut dire qu'une enquête tenue dans un tel but n'est pas une «procédure en matière criminelle», il me paraît qu'il faut *a fortiori* considérer de la même façon une enquête en conclusion de laquelle on ne pourra rien faire de plus que de soumettre un rapport au procureur général de la province, lequel pourra alors soit porter des accusations soit opter pour la mesure exceptionnelle de l'inculpation directe.

Le fait que, dans de nombreux cas, l'enquête du coroner ne touche à aucun aspect criminel, peut être de quelque importance dans l'examen du caractère général de la fonction de coroner et de la procédure aux enquêtes. Cela ne peut toutefois être considéré comme un facteur déterminant de la conclusion tirée dans *Faber*. La prétention essentielle de l'appellant en cette cause-là, comme celle des appelants en l'espèce, c'est que l'affaire tombait sous la désignation de «procédure en matière criminelle» parce qu'il s'agissait d'une enquête sur des activités présumément criminelles. Si l'on doit accepter qu'une enquête tenue avant qu'aucune accusation ne soit portée en vertu du *Code criminel* tombe sous la désignation de «administration de la justice dans la province» et non sous celle de «procédure en matière criminelle», je ne puis voir comment on puisse adopter un point de vue différent lorsque l'enquête, au lieu de viser à recueillir des renseignements suffisants pour porter une accusation d'avoir criminellement causé la mort d'une personne, vise à recueillir des renseignements permettant l'identification des personnes qui concourent au crime organisé et la description de leurs activités.

Ainsi, bien que la question constitutionnelle n'ait pas été soulevée dans *Faber*, la décision

forensic jurisdiction is equally conclusive on the constitutional issue because the division of jurisdiction between the Court of Queen's Bench, Crown side, and the Superior Court of the Province of Quebec follows the constitutional division of authority between "Criminal Law and Procedure in Criminal Matters" and all other matters. It is now firmly established that extraordinary remedies by *habeas corpus*, *certiorari* and prohibition are to be classified from every jurisdictional point of view in this same way by reference to the matter to which they relate (*Minister of National Revenue v. Lafleur*⁴⁷; *In re Storgoff*⁴⁸).

In my view, the decision in *Faber* is conclusive against appellants' contention that the matter is "criminal" because the enquiry was concerned with criminal activities. It is obvious that, in s. 91(27) *B.N.A. Act*, the scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal, which has consistently been held to include the detection of criminal activities. The judgment in *Batary* shows that once a charge is laid under the *Criminal Code* an accused may be said to be subject to criminal proceedings, but *Faber* and the other cases cited show that a person who is merely exposed to a charge is not in the same situation. The conclusion reached in *Faber* cannot be viewed as proceeding on the basis that the detection of crime was not the principal object of the coroner's inquest. The fact is that this was the sole object of the inquest at the particular time when the proceedings were initiated.

Appellants contended that if they were compelled to testify at the enquiry, they would not have the benefit of the protection contemplated in the *Canada Evidence Act* (R.S.C. c. E-10) because s. 2 under the heading "PART I, Application", reads:

⁴⁷ [1964] S.C.R. 412.

⁴⁸ [1945] S.C.R. 526.

rendue sur la question de la compétence judiciaire se trouve également concluante à l'égard de la question constitutionnelle puisque le partage de compétence entre la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) et la Cour supérieure de la province de Québec suit le partage constitutionnel des pouvoirs entre «le droit criminel et la procédure en matière criminelle», d'une part, et toutes les autres matières, d'autre part. Il est maintenant bien établi que les recours extraordinaires par *habeas corpus*, *certiorari*, et prohibition doivent, sous tous les aspects inhérents à la compétence, être classés de la même façon selon la matière à laquelle ils se rattachent (*Ministre du Revenu national c. Lafleur*⁴⁷, *In re Storgoff*⁴⁸).

Selon moi, la décision dans *Faber* est concluante à l'encontre de la prétention des appelants qu'il s'agit d'une matière «criminelle» parce que l'enquête vise des activités criminelles. Il est évident que dans le par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, la portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles, ce que l'on a constamment jugé comprendre la recherche des activités criminelles. Le jugement dans *Batary* montre qu'après qu'une accusation a été portée en vertu du *Code criminel*, on peut considérer l'accusé comme faisant l'objet de procédures criminelles, mais *Faber* et les autres arrêts cités démontrent qu'une personne qui est simplement susceptible d'être accusée n'est pas dans la même situation. On ne peut pas dire que la conclusion tirée dans *Faber* repose sur le motif que la recherche du crime n'était pas le but principal de l'enquête du coroner. De fait, c'était le seul objet de l'enquête au moment où les procédures ont été entamées.

Les appelants ont prétendu que s'ils étaient contraints de témoigner à l'enquête, ils ne jouiraient pas de la protection prévue dans la *Loi sur la preuve au Canada* (S.R.C. c. E-10) parce que l'art. 2, sous la rubrique «PARTIE I, Application», décrète:

⁴⁷ [1964] R.C.S. 412.

⁴⁸ [1945] R.C.S. 526.

2. This Part applies to all criminal proceedings, and all civil proceedings and other matters whatever respecting which the Parliament of Canada has jurisdiction in this behalf.

Little need be said against this submission beyond quoting the section granting the protection, namely, s. 5:

5. (1) No witness shall be excused from answering any question upon the ground that the answer to such question may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person.

(2) Where with respect to any question a witness objects to answer upon the ground that his answer may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person, and if but for this Act, or the Act of any provincial legislature, the witness would therefore have been excused from answering such question, then although the witness is by reason of this Act, or by reason of such provincial Act, compelled to answer, the answer so given shall not be used or receivable in evidence against him in any criminal trial, or other criminal proceeding against him thereafter taking place, other than a prosecution for perjury in the giving of such evidence.

It would be absurd to suppose that when Parliament, in subs. 2, made reference to the "Act of any provincial legislature", it intended that those words be devoid of any application. They can be given full meaning without doing violence to the wording of s. 2; it is only necessary to construe it as meaning that the application of Part I is intended to control the admissibility of evidence only in matters of federal jurisdiction.

Furthermore, it should be noted that the reference to provincial legislation in s. 5 was introduced in 1901 that is after s. 2 which dates from 1893. If there was any conflict, s. 5 would therefore govern. However, a look at the legislation as originally enacted shows that the intention was completely unequivocal. Section 5 as re-enacted in 1898 (61 Vict., c. 53) read:

5. No witness shall be excused from answering any question upon the ground that the answer to such question may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the

2. La présente Partie s'applique à toutes les procédures criminelles et à toutes les procédures civiles, ainsi qu'à toutes les autres matières de la compétence du Parlement du Canada.

A l'encontre de cette prétention il suffit presque de citer l'article accordant la protection, à savoir, l'art. 5:

5. (1) Nul témoin n'est exempté de répondre à une question pour le motif que la réponse à cette question pourrait tendre à l'incriminer, ou pourrait tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit.

(2) Lorsque, relativement à quelque question, un témoin s'oppose à répondre pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer ou tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit, et si, sans la présente loi, ou sans la loi de quelque législature provinciale, ce témoin eût été dispensé de répondre à cette question, alors bien que ce témoin soit en vertu de la présente loi ou d'une loi provinciale, forcé de répondre, sa réponse ne peut pas être invoquée et n'est pas admissible à titre de preuve contre lui dans une instruction ou procédure criminelle exercée contre lui par la suite, hors le cas de poursuite pour parjure en rendant ce témoignage.

Il serait absurde de supposer que lorsqu'au par. 2 le Parlement mentionne une «loi de quelque législature provinciale», il ne veut pas que ces mots aient un effet. Or, on peut leur donner plein effet sans aller à l'encontre du texte de l'art. 2; il suffit d'interpréter ce dernier comme signifiant que l'application de la Partie I vise à réglementer la recevabilité de la preuve seulement dans les matières de compétence fédérale.

De plus, il convient de considérer que le renvoi à la loi provinciale dans l'art. 5 a été introduit en 1901, c'est-à-dire après l'adoption de l'art. 2, qui remonte à 1893. En cas de conflit, l'art. 5 devrait donc avoir préséance. Toutefois, si l'on se reporte au texte primitif, on voit que celui-ci révèle une intention tout à fait dépourvue d'ambiguïté. L'article 5 révisé en 1898 (61 Vict., c. 53) se lisait en effet comme suit:

5. Aucun témoin ne sera dispensé de répondre à une question parce que la réponse à cette question pourrait tendre à l'incriminer, ou pourrait tendre à établir qu'il est sujet à une poursuite civile à l'instance de la Cou-

Crown or of any person; provided, however, that if with respect to any question the witness objects to answer upon the ground that his answer may tend to criminate him or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person, and if but for this section the witness would therefore have been excused from answering such question, then, although the witness shall be compelled to answer yet the answer so given shall not be used or receivable in evidence against him in any criminal trial or other criminal proceeding against him thereafter taking place other than a prosecution for perjury in giving such evidence.

The provision making this rule applicable to the case where a witness was compelled to answer by virtue of provincial legislation was originally enacted as follows by c. 36 of the statutes of 1901:

1. Section 5 of *The Canada Evidence Act*, 1893, as that section is enacted by chapter 53 of the statutes of 1898, is hereby amended by adding thereto the following subsection:

2. The proviso to subsection 1 of this section shall in like manner apply to the answer of a witness to any question which pursuant to an enactment of the legislature of a province such witness is compelled to answer after having objected so to do upon any ground mentioned in the said subsection, and which, but for that enactment, he would upon such ground have been excused from answering.

The appellants also submitted that the matter was "criminal" because they were sentenced to a year in jail. On this point, it should be noted first that provincial legislatures are empowered to inflict punishment by fine or imprisonment for violation of provincial laws. Such punishment is unrestricted and is not "criminal" in the constitutional sense (*Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*⁴⁹). In the present case, the sentence was explicitly based on provincial enactments, namely: the Order-in-Council directing the inquiry, the *Police Act* (Statutes of Quebec 1968, c. 17), the *Public Inquiry Commission Act* (R.S.Q. 1964, c. 11), and the *Code of Civil Procedure*, arts. 49-54. It is immaterial that there are provisions in the *Criminal Code* respecting criminal contempt of court. Even if these provisions were susceptible of

ronne ou de quelque personne; néanmoins, si le témoin ne veut pas répondre à une question parce que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer, ou à établir qu'il est sujet à une poursuite civile à l'instance de la Couronne ou de quelque personne, et si, en l'absence du présent article, ce témoin eût été dispensé de répondre à la question,—en ce cas, encore qu'il soit forcé de répondre, sa réponse ne pourra être invoquée ni ne sera admissible comme preuve contre lui dans aucune instruction criminelle ou autre procédure criminelle qui viendrait à être exercée contre lui, hors le cas de poursuite pour parjure commis en rendant ce témoignage.

La disposition rendant cette règle applicable au cas où un témoin est forcé de répondre en vertu d'une loi provinciale a été originairement décrétée par le c. 36 des lois de 1901 comme suit:

1. L'article 5 de l'*Acte de la preuve en Canada*, 1893, tel que formulé au chapitre 53 des statuts de 1898, est modifié par addition à ses dispositions du paragraphe suivant:

2. Le proviso du paragraphe 1 du présent article s'appliquera pareillement à la réponse du témoin à une question à laquelle, d'après quelque loi rendue par la législature d'une province, il serait forcé de répondre après s'y être refusé pour l'un des motifs énoncés au dit paragraphe, et à laquelle, en l'absence de cette loi, il eût été pour ce motif dispensé de répondre.

Les appelants ont aussi argué qu'il s'agissait d'une «matière criminelle» parce qu'ils ont été condamnés à un an d'emprisonnement. Sur ce point, il faut noter d'abord que les législatures provinciales ont le pouvoir d'imposer des sanctions par voie d'amende ou d'emprisonnement pour violation des lois provinciales. La gravité de ces sanctions n'est pas restreinte et elles ne sont pas «criminelles» au sens constitutionnel (*Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*⁴⁹). En l'espèce, la peine imposée est explicitement basée sur des textes législatifs provinciaux, à savoir: l'arrêté en conseil ordonnant l'enquête, la *Loi de police* (Statuts du Québec 1968, c. 17), la *Loi des commissions d'enquête* (S.R.Q. 1964, c. 11), et le *Code de procédure civile*, art. 49-54. Peu importe qu'il existe dans le *Code criminel* des dispositions relatives à l'outrage

⁴⁹ [1921] 2 A.C. 417.

⁴⁹ [1921] 2 A.C. 417.

application, it is clear in the present case that they have not been applied. The sentences passed against the appellants are based exclusively on enactments of the provincial legislature and they cannot possibly be supported by reference to *Criminal Code* provisions because the tribunal that passed those sentences does not have jurisdiction under the *Criminal Code*.

Thus, the situation is completely unlike that which obtained in *Re Poje*⁵⁰. In that case, civil proceedings for an injunction and other relief had been settled and the plaintiff had agreed to abandon its application for contempt by violation of the injunction. It was the Chief Justice of the Supreme Court of British Columbia who, being a judge of a superior court of general jurisdiction civil and criminal, decided to enquire into the contempt and to punish the guilty parties. Under those circumstances, this Court held that those proceedings were to be considered as proceedings for a criminal contempt and as purely punitive. In the present case, the proceedings before the Police Commission were not completed but continuing when the appellants were sentenced and the appellants' commitment was coercive not punitive. It was ordered under art. 51 of the *Code of Civil Procedure* which reads:

51. Except where otherwise provided, anyone who is guilty of contempt of court is liable to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a period not exceeding one year.

Imprisonment for refusal to obey any process or order may be repeatedly inflicted until the person condemned obeys.

Although this is not explicitly stated in the *Code*, it appears to me that the principle enunciated by Vaughan Williams J. in *Re Armstrong*⁵¹, (cited in *Poje*, at p. 518) would be applicable and the imprisonment would determine *ex debito justitiae* as soon as the person committed yielded obedience to the order of the tribunal, just as it could be

au tribunal. Même si ces dispositions étaient applicables, il est clair qu'elles ne l'ont pas été en l'espèce. Les peines imposées aux appelants sont fondées exclusivement sur des lois de la législature provinciale et l'on n'aurait pas pu les baser sur des dispositions du *Code criminel* puisque le tribunal qui a imposé ces sentences n'avait aucune compétence en vertu du *Code criminel*.

Ainsi, la situation est complètement différente de celle qui a fait l'objet de l'arrêt *Re Poje*⁵⁰. En cette affaire-là, des procédures civiles en injonction et autres recours avaient été réglées entre les parties et le demandeur avait convenu de se désister de sa demande de condamnation pour outrage au tribunal par violation de l'injonction. C'est le Juge en chef de la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui, à titre de juge d'une cour supérieure de compétence générale en matières civiles et criminelles, a décidé d'enquêter sur l'outrage commis et d'imposer une sanction aux coupables. Dans les circonstances, cette Cour a décidé que ces procédures devaient être considérées comme des procédures d'outrage au tribunal de nature criminelle et essentiellement punitives. Dans le cas présent, les procédures devant la Commission de Police n'étaient pas terminées mais en cours lorsque les appelants ont été condamnés et ils ont été incarcérés dans un but de contrainte et non de punition. La sentence a été rendue en vertu de l'art. 51 du *Code de procédure civile*, qui se lit comme suit:

51. Sauf dans les cas où il est autrement prévu, celui qui se rend coupable d'outrage au tribunal est passible d'une amende n'excédant pas cinq mille dollars ou d'un emprisonnement pour une période d'au plus un an.

L'emprisonnement pour refus d'obtempérer à une ordonnance ou à une injonction peut être imposé derechef jusqu'à ce que la personne condamnée ait obéi.

Bien que le *Code* ne le mentionne pas expressément, il me semble que le principe énoncé par le juge Vaughan Williams dans *Re Armstrong*⁵¹ (cité dans *Poje*, à la p. 518) s'appliquerait et que l'emprisonnement devrait cesser *ex debito justitiae* dès que la personne incarcérée accepterait de se conformer à l'ordonnance du tribunal, tout comme la

⁵⁰ [1953] 1 S.C.R. 516.

⁵¹ [1892] 1 Q.B. 327.

⁵⁰ [1953] 1 R.C.S. 516.

⁵¹ [1892] 1 Q.B. 327.

inflicted again and again if the contempt was persisted in.

This does not mean that the appellants would be without redress if the legislation was unconstitutional as they contend, but, because they were committed under provincial legislation, such provincial legislation, even when it deals with the infliction of penalties by fine or imprisonment, is not "criminal" in the constitutional sense nor in the sense in which the jurisdiction of courts is defined in the *Criminal Code*. As is established by the judgment in *Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*, the procedure in respect of the infliction of such penalties falls within the scope of "Procedure in Civil Matters" before provincial courts that is to say, within provincial jurisdiction. Assuming the provincial legislation was constitutionally invalid because it really dealt with a criminal matter, it would nevertheless be for the provincial court of civil jurisdiction to declare it invalid as was held in *Birks v. City of Montreal*⁵² and *Switzman v. Elbling*⁵³. A provincial statute can never be a criminal law in the constitutional sense. If, in fact, it deals with criminal law, it is totally void and is no law at all. Therefore, the appellants are not restrained of their liberty for "some criminal or supposed criminal matter" and their remedy by *habeas corpus* is before the Superior Court of the Province of Quebec under art. 851 of the *Code of Civil Procedure*:

851. Any person who is confined or otherwise restrained of his liberty except under an order in civil matters granted by a court or a judge having jurisdiction, or for some criminal or supposed criminal matter, or any other person on his behalf, may apply to a judge of the Superior Court to obtain a writ of habeas corpus ordering the person under whose custody he is detained to bring him forthwith before a judge of the court and to show the cause of his detention, so that it may be decided whether such detention is justified.

The demand is made by motion supported by an affidavit affirming the truth of the facts on which it is based.

I would dismiss the appeal.

⁵² [1955] S.C.R. 799.

⁵³ [1957] S.C.R. 285.

peine peut être imposée derechef tant que l'outrage persiste.

Cela ne signifie pas que les appelants seraient sans recours si la loi était inconstitutionnelle comme ils le prétendent, mais, puisqu'ils ont été incarcérés en vertu d'une loi provinciale, pareille loi provinciale, même si elle traite de l'imposition de sentence par voie d'amende ou d'emprisonnement, n'est pas de nature «criminelle» au sens constitutionnel ni au sens du *Code criminel* lorsqu'il détermine la compétence des tribunaux. Comme l'établit le jugement dans *Canadian Pacific Wine Co. v. Tuley*, la procédure à l'égard de l'imposition de telles sanctions relève de la «procédure en matière civile» devant les tribunaux provinciaux, c'est-à-dire les tribunaux du ressort de la province. En supposant que la loi provinciale serait constitutionnellement invalide parce qu'elle traite effectivement d'une matière criminelle, il appartiendrait néanmoins aux tribunaux provinciaux de juridiction civile de prononcer son invalidité, comme il a été décidé dans l'arrêt *Birks c. Ville de Montréal*⁵² et *Switzman c. Elbling*⁵³. Une loi provinciale ne peut jamais être du droit criminel au sens constitutionnel. Si, de fait, elle est du droit criminel, elle est complètement invalide et elle n'est pas véritablement une loi. Les appelants ne sont donc pas privés de leur liberté «pour une matière criminelle ou supposée telle» et leur recours par voie d'*habeas corpus* est devant la Cour supérieure de la province de Québec en vertu de l'art. 851 du *Code de procédure civile*:

851. Toute personne qui est emprisonnée ou autrement privée de sa liberté, si ce n'est pas en vertu d'une ordonnance rendue en matière civile par un tribunal ou par un juge compétent, ni pour une matière criminelle ou supposée telle, peut, de même qu'un tiers pour elle, s'adresser à un juge de la Cour supérieure pour obtenir un bref d'habeas corpus ordonnant à celui sous la garde de qui elle est détenue de la conduire sans délai devant un juge de la Cour et de lui rapporter la cause de la détention, pour qu'il voie si elle est justifiée.

La demande est faite par requête appuyée d'un affidavit établissant la vérité des faits sur lesquels elle est fondée.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

⁵² [1955] R.C.S. 799.

⁵³ [1957] R.C.S. 285.

Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ. concurred with reasons delivered by

DICKSON J.—

I

This appeal, in my opinion, must be dismissed, essentially for two reasons. First, I cannot subscribe to the view that administration of criminal justice is for Parliament alone to prescribe. Section 92(14) of the *British North America Act, 1867* gives the provinces power over “Administration of Justice within the Province.” To confine the meaning of “Justice” to civil justice alone is to give to s. 92(14) a strained and truncated effect at war with the plain words of the section and with what would appear to have been the clear intent of the Fathers of Confederation. Secondly, as to the contempt power, from earliest times coroners inquiring into deaths occurring from other than natural causes, fire marshals inquiring into mysterious fires and countless commissioners holding public inquiries pursuant to federal or provincial Public Inquiries Acts have had power to summon witnesses, to require them to give evidence on oath and to punish them for contempt for refusal to be sworn. The Quebec Inquiry Commission into Organized Crime has the same powers, no more and no less. There is nothing in the record to sustain the view that in the exercise of those powers the Inquiry Commission has acted in any way differently from coroners, fire marshals or commissioners holding public inquiries in the past.

This case arises out of the Quebec Inquiry into Organized Crime established in 1972 pursuant to the *Police Act*, S.Q. 1968, c. 17. Section 19 of that Act requires the Quebec Police Commission to make an inquiry, whenever requested to do so by the Lieutenant-Governor in Council, respecting any aspect of crime. The section also makes provision for an inquiry into the activities of an organization or system, its ramifications and the persons involved, to the extent prescribed, whenever there is reason to believe that in the fight against organ-

Les juges Martland, Judson, Ritchie et Spence ont souscrit aux motifs exprimés par

LE JUGE DICKSON—

I

A mon avis, ce pourvoi est à rejeter pour deux principaux motifs. Tout d'abord, je ne puis partager l'opinion que seul le Parlement fédéral a le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice criminelle. Le paragraphe (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, assigne aux provinces la compétence sur «l'administration de la justice dans la province». Limiter le sens de «justice» à la seule justice civile équivaut à restreindre et à tronquer la portée du par. (14) de l'art. 92 à l'encontre du texte parfaitement clair de l'article et de ce qui semble avoir été l'intention manifeste des Pères de la Confédération. En second lieu, quant à l'outrage au tribunal, de tout temps les coroners faisant enquête sur les décès suspects, les prévôts des incendies agissant de même pour les incendies d'origine mystérieuse, de même que toutes sortes de commissaires effectuant des enquêtes conformément aux lois fédérales ou provinciales sur les enquêtes publiques, ont exercé le pouvoir de citer des témoins à comparaître, d'exiger qu'ils déposent sous serment et de leur imposer des sanctions pour outrage s'ils s'y refusent. La Commission d'enquête du Québec sur le crime organisé a les mêmes pouvoirs, ni plus ni moins. Rien au dossier ne permet de soutenir que, dans l'exercice de ces pouvoirs, la Commission d'enquête a agi autrement que les coroners, prévôts d'incendie ou commissaires qui ont tenu des enquêtes publiques dans le passé.

Le présent litige vise la Commission d'enquête du Québec sur le crime organisé, établie en 1972, conformément à la *Loi de police* S.Q. 1968, c. 17. L'article 19 de cette loi exige que la Commission de Police du Québec fasse enquête chaque fois que demande lui en est faite par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur tout aspect de la criminalité. L'article prévoit aussi la tenue d'une enquête sur les activités d'une organisation ou d'un réseau, ses ramifications et les personnes qui y concourent, dans la mesure indiquée lorsqu'il y a raison de

ized crime or terrorism and subversion it is in the public interest to order such an inquiry.

The Inquiry was established by Order in Council No. 2821/72, dated September 27, 1972, the relevant portions of which read:

[TRANSLATION] Upon the recommendation of the Minister of Justice and Attorney General, IT IS HEREBY ORDERED:

THAT in the fight against organized crime, the Quebec Police Commission shall make an inquiry into the activities of any organizations or systems, including their ramifications and the persons involved, where such organizations or systems operate in illegal gaming and betting, usurious loans practices (shylocking), extortion, illegal trafficking in drugs and narcotics, counterfeiting, commercial fraud, fraudulent bankruptcies, arson, fraudulent stock manipulation or promotion, fraudulent dealings of corporations, illegal pressure on businessmen or officers or members of associations or corporations to control them or to extort from them money or property, theft of bonds, theft of stamps and precious metals, theft and dismantling of automobiles, sale of stolen goods, prostitution, illegal stills and distribution of adulterated liquor, illegal consumers exploitation, blackmail, intimidation and corruption, and illegal or fraudulent obtaining of any permits issued by or decisions made by any public body.

THAT the Quebec Police Commission shall submit to the Attorney General, on or before December 31, 1975, "the written report setting forth the findings" which it will have made, and that the Commission shall be authorized to submit, in its discretion, to the Attorney General, written reports whenever the Commission deems it appropriate.

The immediate question is whether s. 19 of the *Police Act* and the Order in Council are beyond the constitutional competence of the Province of Quebec to enact. At issue also is a question of more profound implication, namely, whether the conduct of inquiries, unconnected with specific criminal proceedings, into the state of public order within a province is beyond the competence of provincial authority.

croire que dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme et la subversion, il est de l'intérêt public d'ordonner la tenue d'une telle enquête.

L'enquête a été ordonnée par l'arrêté en conseil n° 2821/72, en date du 27 septembre 1972, dont les passages suivants sont pertinents:

IL EST ORDONNÉ sur la proposition du ministre de la Justice et Procureur général:

QUE dans la lutte contre le crime organisé, la Commission de Police du Québec fasse enquête sur les activités des organisations ou réseaux, les ramifications de ces organisations ou réseaux et les personnes qui y concourent, dans la mesure où ces organisations ou réseaux opèrent dans les domaines du jeu et du pari illégaux, dans les domaines du prêt usuraire (shylocking), de l'extorsion, du trafic illégal de la drogue et des stupéfiants, de la contrefaçon, de la fraude commerciale, des faillites frauduleuses et des incendies criminels, de la manipulation illégale d'actions ou de l'agiotage et des agissements frauduleux de corporations, des pressions exercées illégalement sur les hommes d'affaires ou officiers ou membres d'associations ou de corporations afin de les contrôler ou de leur extorquer de l'argent ou des biens, du vol d'obligations, du vol de titres et de métaux précieux, du vol et du démantèlement d'automobiles, du commerce des effets volés, de la prostitution, des alambics clandestins et du trafic d'alcool frelaté, de l'exploitation illégale des consommateurs, du chantage, de l'intimidation et de la corruption, et de l'obtention illégale ou par des moyens illégaux de permis émis ou des décisions adoptées par des organismes publics.

QUE la Commission de Police du Québec soumette au Procureur général au plus tard le 31 décembre 1975, «le rapport écrit exposant les constatations» qui auront été faites et qu'il lui soit loisible de soumettre, par écrit, au Procureur général, des rapports chaque fois qu'elle l'estimera approprié.

La première question qui se pose est si l'art. 19 de la *Loi de police* et l'arrêté en conseil dépassent la compétence législative constitutionnelle de la province de Québec. Une question beaucoup plus complexe est aussi en litige, savoir, si, hors le cadre de procédures criminelles spécifiques, la tenue d'enquêtes sur l'ordre public dans les limites de la province, dépasse la compétence de l'autorité provinciale.

In each province, the Legislature may "exclusively" make laws in relation to the "Administration of Justice in the Province." Section 92(14) of the *British North America Act, 1867*, in part so provides. This plenary power is plainly very wide, but subtracted therefrom, by s. 91(27), in favour of federal authority, is "The Criminal Law, except the Constitution of the Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters".

The scheme of the *Act* under ss. 91(27) and 92(14) contemplates that jurisdiction over the Administration of Justice in a Province will remain with the provinces; the provinces are invested with a plenitude of powers in this area but subject to the reservation of criminal law and procedure as an exception to the general principle.

Establishment of provincial superior, district or county courts is a co-operative matter between federal and provincial authority. Section 92(14), which gives the provinces exclusive legislative power over "The Administration of Justice in the Province", continues "including the Constitution, Maintenance and Organization of Provincial Courts, both of civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts." Section 96 provides for the appointment by the Governor General of the Judges of the Superior, District and County Courts in each Province. Thus procedure in criminal matters rests with the federal authority whereas, generally speaking, procedure in civil matters in provincial courts, as well as the constitution, maintenance and organization of these courts, falls under provincial jurisdiction.

The question in the present case is whether the words "The Administration of Justice in the Province" are to be given a fair, large and liberal construction or, whether by reason of the abstraction of criminal law and criminal procedure, they must receive such attenuated interpretation as would confine "administration of justice" to nothing more than "administration of civil justice". In my opinion, Canadian legislative history, as well as the development of legal institutions within the Provinces since Confederation, favour the broader

Dans chaque province, la législature peut «exclusivement» légiférer sur «l'administration de la justice dans la province». C'est le par. (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, qui y pourvoit entre autres choses. Ce plein pouvoir est manifestement très étendu, mais le par. (27) de l'art. 91 en soustrait au profit de l'autorité fédérale, «le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle mais y compris la procédure en matière criminelle».

Selon le plan général de l'*Acte*, les provinces conservent, en vertu du par. (27) de l'art. 91 et du par. (14) de l'art. 92, la compétence en matière d'administration de la justice dans chaque province; elles ont en ce domaine la plénitude des pouvoirs sauf quant au droit criminel et à la procédure en matière criminelle qui constituent des exceptions à la règle générale.

L'établissement des cours supérieures, de district et de comté, se fait en coopération par les autorités fédérales et provinciales. Le paragraphe (14) de l'art. 92, après avoir assigné aux provinces l'autorité législative exclusive sur «l'administration de la justice dans la province», poursuit: «y compris la création, le maintien et l'organisation des tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux». L'article 96 décrète que le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province. Ainsi la procédure en matière criminelle relève de l'autorité fédérale alors que, de façon générale, la procédure en matière civile dans les tribunaux provinciaux ainsi que la création, le maintien et l'organisation de ces derniers relèvent de la compétence des provinces.

La question à résoudre en l'espèce est s'il faut interpréter de façon juste, large et libérale les mots «l'administration de la justice dans la province» ou, si en raison de la soustraction du droit criminel et de la procédure en matière criminelle, on doit les interpréter si restrictivement que «l'administration de la justice» s'applique uniquement à «l'administration de la justice en matière civile». Selon moi, l'historique de la législation canadienne, aussi bien que l'évolution des institutions juridiques à l'intérieur de la province depuis la Confédération, favo-

construction as do, by and large, the authorities, admittedly few in number, which touch upon the subject under consideration.

II

Since Confederation, the provincial departments of the Attorney General have in practice "administered justice" in the broadest sense, at great expense to the taxpayers, and irrespective of whether the laws being administered fell legislatively within the purview of provincial legislatures or the federal Parliament. This is reflected in the provision of police services and other enforcement agencies responsible to the provincial Attorneys General for the investigation, detection and control of crime within the respective provinces and in the maintenance of staffs for the prosecution of all types of infractions whether within the purview of provincial legislatures or the federal Parliament. In this way the provinces have perpetuated since Confederation the comprehensive powers in the administration of justice which they enjoyed and exercised in pre-Confederation times and which the framers of the *B.N.A. Act* would seem to have intended them to continue to have. Explaining the British North America Bill in the British Parliament, the Earl of Carnarvon stated on February 19, 1867:

To the Central Parliament will also be assigned the enactment of criminal law. The administration of it indeed is vested in the local authorities; but the power of general legislation is very properly reserved for the Central Parliament.

It is a well-recognized rule of construction that if words in a statute are fairly susceptible of two constructions of which one will result in the statute being *intra vires* and the other will have the contrary result the former is to be adopted: *McKay et al. v. The Queen*⁵⁴, at p. 804. We should not lightly decide that enabling legislation is beyond the constitutional competence of the enacting body.

The fight against organized crime has been a responsibility of the law enforcement agencies of the Province of Quebec. Although the tentacles of organized crime reach far beyond provincial or

rise l'interprétation large. Dans l'ensemble, les précédents peu nombreux, il est vrai, vont dans le même sens.

II

Depuis la Confédération, ce sont les procureurs généraux des provinces qui, en pratique, ont vu à «l'administration de la justice» au sens le plus large de l'expression. Ce sont les contribuables provinciaux qui en ont assumé les frais élevés, sans égard aux lois appliquées, que celles-ci relèvent de la compétence des législatures provinciales ou du Parlement du Canada. Cela s'est traduit par l'organisation de corps de police et autres organismes visant à l'application des lois, sous la direction des procureurs généraux des provinces, pour la recherche, le dépistage et la répression des crimes dans leur province respective et par le recrutement du personnel nécessaire aux poursuites pour toutes infractions, qu'elles découlent de lois provinciales ou de lois fédérales. Ainsi les provinces ont continué d'exercer depuis la Confédération les pouvoirs généraux d'administration de la justice qu'elles exerçaient avant et que les auteurs de l'*A.A.N.B.* ne semblent pas avoir voulu modifier. Donnant des explications sur le projet d'Acte de l'Amérique du Nord britannique au Parlement anglais, le comte de Carnarvon déclarait le 19 février 1867:

[TRADUCTION] Le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel sera aussi assigné au Parlement central. L'administration en est cependant attribuée aux autorités locales; mais le pouvoir législatif général est à juste titre réservé au Parlement central.

C'est un principe bien reconnu d'interprétation que si un texte d'une loi est également susceptible de deux interprétations, dont l'une aurait pour effet de rendre la loi *intra vires* et l'autre de la rendre invalide, la première doit prévaloir: *McKay et al. c. La Reine*⁵⁴, à la p. 804. Il ne faut pas décider à la légère qu'une loi autorisant des décisions administratives dépasse la compétence constitutionnelle du corps législatif qui l'a adoptée.

Les organismes chargés de l'application des lois dans la province de Québec sont responsables de la lutte contre le crime organisé. Même si les tentacles du crime organisé dépassent les limites des

⁵⁴ [1965] S.C.R. 798.

⁵⁴ [1965] R.C.S. 798.

even national boundaries, the Inquiry is *bona fide* directed against acts done within the Province of Quebec where escalating levels of crime and violence have taken an increasing toll of lives and property.

The Inquiry by its terms is directed into the activities of organizations and systems and to the ramifications of those organizations and systems and the persons involved, to the extent that those organizations or systems operate in areas notoriously inviting to organized crime, such as illegal gambling, extortion, shylocking, drug traffic, prostitution and corruption.

The Inquiry does not act as a criminal court or exercise criminal jurisdiction. The conduct of the Inquiry is not part of a criminal prosecution under the *Criminal Code* nor is it an investigation into a particular crime or transaction which later might be the subject of a criminal charge. We are not here concerned with a criminal trial, structured as a dispute between two sides, the Crown and the accused. The function of the Inquiry is merely to investigate and report; no person is accused; those who appear do so as witnesses; there is no *lis*; there is no attempt to alter criminal procedure. The proceedings of the Commission are not criminal proceedings in the sense that punishment is their aim. The legislation under attack establishes an inquiry into the nature and prevalence of certain types of illegal conduct within the Province of Quebec but does not seek to create new crimes or to alter old ones.

III

There is nothing new in a province setting up a body to enquire into matters connected with the public business, with the power of summoning witnesses and compelling those witnesses to give evidence on oath and to produce such documents as might be requisite. In the Statutes of the Province of Canada (1846), 9 Vict., c. 38 one finds just such legislation. The striking similarity between

provinces et même les frontières du pays, l'enquête vise de bonne foi des actes faits dans la province de Québec où l'escalade dans le crime et la violence a provoqué un accroissement des pertes de vie et des dommages aux biens.

Selon les propres termes de l'arrêté, l'enquête vise les activités des organisations et réseaux, les ramifications de ces organisations et réseaux et les personnes qui y concourent, dans la mesure où ces organisations ou réseaux opèrent dans des domaines qui de façon notoire sont reliés au crime organisé comme le jeu et le pari illégaux, l'extorsion, le prêt usuraire, le trafic de la drogue, la prostitution et la corruption.

La Commission d'enquête n'agit pas comme une cour criminelle et elle n'exerce aucune juridiction en matière criminelle. La tenue de l'enquête ne fait pas partie d'une poursuite criminelle en vertu du *Code criminel* et ne constitue pas non plus une recherche d'un crime ou d'une infraction spécifique qui pourrait plus tard faire l'objet d'une inculpation criminelle. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un procès criminel, sous la forme d'un litige entre deux parties, le ministère public et l'accusé. Le rôle de la Commission d'enquête est simplement de faire enquête et de soumettre un rapport; personne n'est inculpé; ceux qui comparaissent le font à titre de témoins; il n'y a pas litige; on ne vise aucunement à modifier la procédure en matière criminelle. Les procédures devant la Commission ne sont pas des procédures criminelles au sens qu'elles auraient pour but l'imposition de sanctions. La loi contestée institue une enquête sur la nature et la fréquence de certaines activités illégales dans la province de Québec, mais elle ne cherche pas à définir de nouvelles infractions ni à modifier celles qui sont déjà définies par la loi.

III

Qu'une province établisse un organisme pour faire enquête en des domaines reliés à la conduite des affaires publiques et lui donne le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître, à déposer sous serment et à produire les documents qui peuvent être jugés nécessaires, n'a rien de neuf. Dans les Statuts de la province du Canada (1846), 9 Vict., c. 38, on peut trouver une loi à cet effet.

that Act and the legislation by which the Province of Quebec established the Inquiry into Organized Crime warrants recital of the 1846 *Act*:

Whereas it frequently becomes necessary for the Executive Government to institute inquiries on certain matters connected with the good government of this Province; And whereas the power of procuring evidence under oath in such cases would greatly tend to the public advantage as well as to afford protection to Her Majesty's subjects from false and malicious testimony or representations: Be it therefore enacted by the Queen's Most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Legislative Council and of the Legislative Assembly of the Province of Canada, constituted and assembled by virtue of and under the authority of an Act passed in the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and intituled, *An Act to re-unite the Provinces of Upper and Lower Canada, and for the Government of Canada*, and it is hereby enacted by the authority of the same, That whenever the Governor, Lieutenant Governor or person administering the Government of this Province, acting by and with the advice of the Executive Council thereof, shall cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of this Province, or the conduct of any part of the public business thereof, or *the administration of justice* therein, and such inquiry shall not be regulated by any special Act, it shall be lawful for the Governor, Lieutenant Governor, or person administering the Government as aforesaid, by the Commission to confer upon the Commissioners or persons by whom such inquiry is to be conducted, the *power of summoning before them any party or witnesses*, and of *requiring them to give evidence on oath*, orally or in writing, (or on solemn affirmation if they be parties entitled to affirm in civil matters), and *to produce such documents and things, as such Commissioners shall deem requisite* to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine, and the Commissioner shall then have the same *power to enforce the attendance of such witnesses and to compel them to give evidence, as is vested in any Court of Law in civil cases*; And any wilfully false statement made by any such witness on oath or solemn affirmation, shall be a misdemeanor punishable in the same manner as wilful and corrupt perjury: Provided always, that no such party or witness shall be compelled to answer any question, by his answer to which he might render himself liable to a criminal prosecution. (Emphasis added.)

It will be noted (1) that the Inquiry for which the 1846 *Act* provides is directed to "any matter

La ressemblance manifeste entre cet Acte et la loi selon laquelle la province de Québec a établi la Commission d'enquête sur le crime organisé, mérite que l'on cite l'*Acte* de 1846:

Attendu qu'il devient souvent nécessaire pour le gouvernement exécutif d'instituer des enquêtes sur certaines matières qui se rattachent au bon gouvernement de cette province; et attendu que l'autorisation d'interroger les témoins sous serment en pareil cas, contribuerait puissamment à promouvoir l'intérêt public et à protéger les sujets de Sa Majesté contre les faux témoignages et les représentations malicieuses: qu'il soit en conséquence statué par la Très-Excellente Majesté de la Reine, par et de l'avis et consentement du conseil législatif et de l'assemblée législative de la province du Canada, constitués et assemblés en vertu et sous l'autorité d'un acte passé dans le parlement du royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, intitulé: *Acte pour réunir les provinces du Haut et du Bas-Canada, et pour le gouvernement du Canada*; et il est par le présent statué par la dite autorité, que chaque fois que le gouverneur, le lieutenant-gouverneur, ou la personne chargée de l'administration du gouvernement de cette province, fera instituer une enquête, par et de l'avis du conseil exécutif d'icelle, sur quelque matière qui se rattachera au bon gouvernement de cette province, ou sur la direction d'aucune partie des affaires publiques, ou sur *l'administration de la justice* en icelle, et que telle enquête ne sera régie par aucun acte spécial, il sera loisible au gouverneur, lieutenant-gouverneur, ou à la personne chargée de l'administration du gouvernement comme susdit, *d'autoriser*, par la commission, les commissaires ou les personnes chargées de conduire et diriger l'enquête, *d'assigner devant eux toute personne ou témoins et de les contraindre à rendre témoignage sous serment*, soit de bouche soit par écrit (ou d'affirmer solennellement, si les parties ont droit d'affirmer en matière civile), et *de produire tels documents et choses que tels commissaires jugeront nécessaires* pour la pleine investigation des matières dont ils seront chargés de s'enquérir; et dans ce cas, le commissaire aura les mêmes *pouvoirs pour contraindre les témoins à comparaître et à rendre témoignage, que ceux dont sont revêtues les cours de loi, en matière civile*; et tout exposé faux et volontaire, ou affirmation solennelle fausse de la part d'un témoin, sera un délit punissable de la même manière qu'un parjure volontaire et corrompu: pourvu toujours, qu'aucune telle personne ou témoin ne sera tenu de répondre à une question, dont la réponse pourrait l'exposer à une poursuite criminelle. (Les italiques sont de moi.)

Il faut souligner (1) que l'enquête prévue par l'*Acte* de 1846 peut porter «sur quelque matière

connected with the good government of this province or the conduct of any part of the public business thereof or the administration of justice therein." At that epoch, the distribution of legislative powers was not an issue, but the use of the phrase "administration of justice" is significant as obviously embracing much more than mere establishment of, or regulation of proceedings in, the Courts. (2) The concluding sentence of the Act allays a concern expressed in the present case, that a compelled answer might render the witness liable to criminal prosecution. I shall advert to this later. I wish at the moment only to emphasize that many early statutes of Canada dealt with Administration of Justice, in connection with both civil and criminal matters. Reference to some of these will be found in the judgment of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Pelletier*⁵⁵, at p. 684: (1843), 7 Vict., c. 16; (1846), 9 Vict., c. 29; (1853), 16 Vict., c. 176; (1857), 20 Vict., c. 60; (1860), 23 Vict., c. 57.

An *Act respecting Inquiries concerning Public Matters and Official Notices*, Consolidated Statutes of Canada, 1859, 22 Vict., c. 13, a pre-Confederation statute, empowered the Governor in Council to make inquiries concerning "any matter connected with the good government of this Province, or the conduct of any part of the public business thereof, or the administration of justice therein". The legislative history of The Inquiries Act of Canada indicates that the Governor General in Council following Confederation continued to have the power to cause inquiries to be made, but no longer the power to order inquiries into matters connected with the administration of justice. During the year following Confederation, an *Act respecting Inquiries concerning Public Matters*, S.C. 1868, 31 Vict., c. 38, was enacted which empowered the Governor in Council to cause inquiry to be made concerning "any matters connected with the good government of Canada, or the conduct of any part of the Public business thereof", the words "or the administration of justice therein" appearing in the earlier acts having been dropped. The same limited phraseology is to

qui se rattachera au bon gouvernement de cette province, ou sur la direction d'aucune partie des affaires publiques, ou sur l'administration de la justice en icelle». A l'époque, la question du partage des pouvoirs législatifs ne se posait pas, mais l'emploi de l'expression «administration de la justice» est significatif car il fait voir qu'elle embrasse beaucoup plus que le simple établissement de tribunaux ou la réglementation de leur procédure. (2) La dernière phrase de l'Acte répond à une préoccupation que l'on retrouve en l'espèce, c'est-à-dire la crainte qu'une réponse qu'un témoin est obligé de donner puisse l'exposer à une poursuite criminelle. Je reviendrai sur ce sujet plus loin. Tout ce que je désire faire ressortir pour l'instant, c'est que plusieurs anciennes lois du Canada traitent de l'administration de la justice, en relation avec les matières civiles et criminelles à la fois. L'arrêt *R. v. Pelletier*⁵⁵, à la p. 684, renvoie à plusieurs de ces lois: (1843), 7 Vict., c. 16; (1848), 9 Vict., c. 29; (1853), 16 Vict., c. 176; (1857), 20 Vict., c. 60; (1860), 23 Vict., c. 57.

Un *Acte concernant les enquêtes relatives aux affaires publiques, et les avis officiels*, Statuts refondus du Canada, 1859, 22 Vict., c. 13, une loi antérieure à la Confédération, donnait au gouverneur en conseil le pouvoir d'instituer des enquêtes «sur quelque matière qui se rattache au bon gouvernement de cette province, ou sur la direction d'aucune partie des affaires publiques, ou sur l'administration de la justice en icelle». L'historique de la législation fédérale sur les enquêtes démontre que le gouverneur général en conseil a conservé, après la Confédération, le pouvoir de faire effectuer des enquêtes, mais non en des matières touchant l'administration de la justice. Durant l'année qui a suivi la Confédération, on a adopté l'*Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, S.C. 1868, 31 Vict., c. 38, qui autorisait le gouverneur en conseil à faire instituer des enquêtes «sur quelque objet ayant trait au bon gouvernement du Canada, ou sur la gestion de quelque partie des affaires publiques», les mots «ou sur l'administration de la justice en icelle» qui figuraient dans les lois antérieures ont été retranchés. Le même texte ainsi libellé se trouve dans les lois sur les enquêtes

⁵⁵ (1974), 4 O.R. (2d) 677.

⁵⁵ (1974), 4 O.R. (2d) 677.

be found in the federal Inquiries Acts of 1886, 1906, 1927, 1952 and in the present *Act*, R.S.C. 1970, c. I-13.

Before Confederation, the Provinces exercised untrammelled powers in respect of the Administration of Justice, both civil and criminal. The preamble to the *Quebec Act* 1774 refers to Ordinances "relative to Civil Government and Administration of Justice in the said Province." That *Act* provided also that the criminal law of England, of course then uncoded, would be observed as law in the Province of Quebec. Following Confederation, criminal law and criminal procedure fell under federal power but "justice" continued to mean "criminal justice" as well as "civil justice."

Provincial Public Inquiries Acts since Confederation have reserved to the provincial authority the power to order inquiries into matters connected with the Administration of Justice in the Provinces and associated therewith the power to compel witnesses to give evidence under oath.

If it had been the intention of the Parliament at Westminster to confine "administration of justice" in s. 92(14) to establishment and constitution of courts it would have been a simple matter to have used the language which that Parliament had adopted two years earlier in the *Colonial Laws Validity Act* (1865), 28-29 Vict., c. 63, s. 5:

Every Colonial Legislature shall have, and be deemed at all Times to have had, full power within its Jurisdiction to establish Courts of Judicature, and to abolish and reconstruct the same, and to alter the Constitution thereof, and to make provision for the Administration of Justice therein . . .

We would do well to compare that language with the language of s. 92(14).

The words "administration of justice" in s. 92(14) are intended to have wide meaning. They *include*, but are not limited to, the constitution, maintenance and organization of provincial courts of civil and criminal jurisdiction and they *include* procedure in civil matters. Any interpretation

de 1886, 1906, 1927, 1952 et dans la loi actuelle, S.R.C. 1970, c. I-13.

Avant la Confédération, les pouvoirs des provinces en matière d'administration de la justice, tant civile que criminelle, étaient sans restriction. Le préambule de l'*Acte de Québec* 1774 se réfère aux ordonnances «qui concernent le gouvernement civil et l'administration de la justice de la dite province». L'*Acte* prévoit aussi que le droit criminel anglais, qui évidemment n'était pas alors codifié, sera observé comme loi dans la province de Québec. Après la Confédération le droit criminel et la procédure en matière criminelle relèvent de la compétence du parlement fédéral mais «la justice» s'entend toujours de la «justice en matière criminelle» aussi bien que de la «justice en matière civile».

Les lois provinciales sur les enquêtes publiques depuis la Confédération ont réservé à l'autorité provinciale le pouvoir d'ordonner la tenue d'enquêtes sur des matières se rapportant à l'administration de la justice dans les provinces en y associant le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître et à y témoigner sous serment.

Si le Parlement de Westminster avait voulu au par. (14) de l'art. 92 restreindre «l'administration de la justice» à l'établissement et la création de tribunaux il aurait pu tout simplement formuler l'article selon les termes qu'il avait employés deux ans auparavant en adoptant la *Colonial Laws Validity Act* (1865), 28-29 Vict., c. 63, art. 5:

[TRADUCTION] Chaque législature coloniale aura, et sera considérée comme ayant toujours eu, le plein pouvoir dans les limites de sa compétence de créer des tribunaux et de les abolir et rétablir, et d'en modifier la constitution, et d'édicter des dispositions pour l'administration de la justice devant ces tribunaux . . .

Il est sûrement à propos de comparer ce texte avec le par. (14) de l'art. 92.

Les mots «l'administration de la justice» au par. (14) de l'art. 92 sont destinés à avoir une portée étendue. Ils *comprennent*, mais non exclusivement, la création, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle et ils *comprennent* la procédure en

which would limit s. 92(14) to the setting up of the courts ignores the plain meaning of the words in the section and the plain meaning of the order in which those words appear as well as history and legislative intent. The use of the word "including" in s. 92(14) is no more intended to confine the "Administration of Justice" to "the constitution, maintenance and organization of the Courts" than the use of the same word "including" in s. 91(27) is intended to limit "The Criminal Law" to "procedure in criminal matters." As Mr. Justice Estey observed in *R. v. Pelletier, supra*, at p. 685, the words following "including" in s. 92(14) seek to amplify rather than restrict.

IV

Both the federal and provincial governments have accepted for over a century the status of the provincial governments to administer criminal justice within their respective boundaries. The provincial mandate in that field has consistently been recognized as part and parcel of the responsibility of a provincial government for public order within the province.

Under head 92(14) of our Constitution, as I understand it, law enforcement is primarily the responsibility of the Province and in all provinces the Attorney General is the chief law enforcement officer of the Crown. He has broad responsibilities for most aspects of the Administration of Justice. Among these within the field of criminal justice, are the court system, the police, criminal investigation and prosecutions, and corrections. The provincial police are answerable only to the Attorney General as are the provincial Crown Attorneys who conduct the great majority of criminal prosecutions in Canada.

At the federal level one finds a prosecution service answerable to the Attorney General of Canada, but s. 2 of the *Criminal Code*, defining "Attorney General", limits the authority of such service to the Northwest Territories and the Yukon Territory and to proceedings instituted at the instance of the Government of Canada in respect of a violation of any act or regulation of

matière civile. Toute interprétation qui restreint le par. (14) de l'art. 92 à l'établissement de tribunaux fait fi de la signification manifeste des termes de l'article et de l'ordre dans lequel ils y figurent, ainsi que de l'historique et l'esprit de la loi. L'emploi des mots «y compris» n'y a pas plus pour but de restreindre «l'administration de la justice» à «la création, le maintien et l'organisation des tribunaux» que les mêmes mots «y compris» ont pour but au par. (27) de l'art. 91 de restreindre «le droit criminel» à «la procédure en matière criminelle». Comme le juge Estey le fait remarquer dans *R. v. Pelletier, supra*, à la p. 685, le texte du par. (14) de l'art. 92 après «y compris» sert à amplifier plutôt qu'à limiter.

IV

Depuis plus d'un siècle les gouvernements fédéral et provinciaux ont accepté que l'administration de la justice en matière criminelle soit le fait des gouvernements provinciaux dans leurs limites territoriales respectives. Le rôle des provinces en ce domaine a toujours été reconnu comme partie intégrante de la responsabilité du gouvernement provincial pour l'ordre public dans la province.

En vertu du par. (14) de l'art. 92 de notre Constitution, comme je le comprends, la responsabilité de l'application des lois repose avant tout sur les provinces et dans chacune, le procureur général est le chef du ministère public. Ses responsabilités, quant à la plupart des aspects de l'administration de la justice, sont très étendues. Entre autres, dans le domaine de la justice criminelle, il a charge de l'organisation des tribunaux, de la police, des investigations et poursuites criminelles et des prisons. Les corps de police provinciaux sont sous sa direction de même que les substituts qui agissent comme poursuivants dans la plupart des poursuites criminelles au Canada.

Nous avons à l'échelon fédéral un ministère public sous la direction du procureur général du Canada, mais l'art. 2 du *Code criminel*, dans sa définition de «procureur général», limite la compétence de ce ministère aux territoires du Nord-Ouest et au territoire du Yukon ainsi qu'aux procédures instituées sur l'instance du gouvernement du Canada et qui sont relatives à la violation d'une

the Parliament of Canada other than the *Criminal Code*. *Tremeeear* (1964-1975 Supplement) and *Crankshaw* (1959-1971 Permanent Supplement) both speak of the "broadening" in the role of the Attorney General of Canada reflected in the re-enactment of this definition in 1968-69, c. 38, s. 2(1). It is also interesting to observe that the learned author of *Tremeeear* (6th ed. p. 14) refers to the position of the Attorney General of Canada in these words:

Since the statement in *R. v. St. Louis* (1897), 6 Que. Q.B. 389, 1 C.C.C. 141 by the late Mr. Justice Wurtelle:

As the conduct or supervision of criminal prosecutions before the Courts devolves upon the provincial law officers, the Attorney General of Canada has no ministerial duties or official legal functions to perform in that connection, and consequently, when he, with the consent of a judge or under an order of the Court, prefers a bill of indictment, and conducts a prosecution before the petit jury in which the Government of the Dominion is interested he occupies a position which is analogous to that of a private prosecutor,

the Attorney General of Canada has been given explicit status in Code ss. 54, 100, 229, 420, 601, 679, 720, 724 and 743.

It seems late in the day to strip the provinces of jurisdiction in respect of criminal justice which they have exercised without challenge for well over one hundred years. That is not to say that jurisdiction in the strict sense can come through consent or laches; however, history and governmental attitudes can be helpful guides to interpretation. As Lord Atkin said in *Proprietary Articles Trade Association v. A-G. Can.*⁵⁶, at 317:

Both the Act and the section have a legislative history, which is relevant to the discussion. Their Lordships entertain no doubt that time alone will not validate an Act which when challenged is found to be *ultra vires*; nor will a history of a gradual series of advances till this boundary is finally crossed avail to protect the ultimate encroachment. But one of the questions to be considered is always whether in substance the legislation falls within an enumerated class of subject, or whether on the contrary in the guise of an enumerated class it is an encroachment on an excluded class. On this issue the

⁵⁶ [1931] A.C. 310.

loi du Parlement du Canada autre que le *Code criminel*. Dans *Tremeeear* (1964-1975 Supplement) comme dans *Crankshaw* (1959-1971 Permanent Supplement) on parle de l'extension donnée au rôle du procureur général du Canada, qui se traduit par l'adoption de cette nouvelle définition dans 1968-69, c. 38, art. 2(1). Il est aussi intéressant de remarquer que le savant auteur de *Tremeeear* (6^e éd., à la p. 14) parle du statut du procureur général du Canada en ces termes:

[TRANSLATION] Feu le juge Wurtelle a dit dans *R. v. St. Louis* (1897), 6 B.R. 389, 1 C.C.C. 141:

Comme la direction ou la surveillance des poursuites criminelles devant les tribunaux relève du procureur général de la province, le Procureur général du Canada n'a en ce domaine aucune fonction administrative, aucun rôle officiel à remplir. En conséquence, lorsque, du consentement d'un juge ou par suite d'une ordonnance du tribunal, il dépose un acte d'accusation et dirige devant le petit jury une poursuite où le gouvernement du Canada est intéressé, sa situation est semblable à celle d'un poursuivant privé,

depuis cet énoncé, on a donné au Procureur général du Canada des pouvoirs explicites aux art. 54, 100, 229, 420, 601, 679, 720, 724 et 743 du Code.

Il semble qu'il soit bien tard pour dépouiller les provinces de leur compétence sur la justice criminelle, après qu'elles l'ont exercée sans contestation durant plus d'un siècle. Cela ne veut pas dire qu'une compétence proprement dite s'acquiert par consentement ou inaction; toutefois l'histoire et l'attitude du gouvernement peuvent nous fournir des indications utiles en matière d'interprétation. Comme le dit lord Atkins dans *Proprietary Articles Trade Association v. A.-G. Can.*⁵⁶, à la p. 317:

[TRANSLATION] La loi et l'article du Code ont une histoire législative qui est pertinente en l'espèce. Leurs Seigneuries n'ont aucun doute que le temps seul ne saurait justifier la validité d'une loi qui s'avère *ultra vires* lorsqu'on la conteste, pas plus que l'ultime empiètement ne saurait se justifier par l'historique des étapes successives qui ont finalement conduit au-delà de la ligne de démarcation. Mais il convient toujours de se demander si la législation, en substance, tombe dans une catégorie donnée de sujets énumérés, ou si elle constitue au contraire, sous le couvert d'une législation sur un

⁵⁶ [1931] A.C. 310.

legislative history may have evidential value.

V

Implicit in the grant to the provinces of exclusive legislative authority in respect of Administration of Justice and in the grant to the federal government of exclusive legislative authority in respect of criminal law and procedure is an acceptance of a certain degree of overlapping. One should not expect to be able to draw a fine line between the two heads of power nor should one attempt to do so. Time and again the courts have given effect to what was said by Duff C.J. in *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*⁵⁷, at p. 413:

Matters, however, which in one aspect and for one purpose fall within the jurisdiction of a province over the subjects designated by one or more of the heads of s. 92, may in another aspect and for another purpose, be proper subjects of legislation under s. 91, and in particular under head 27.

Thus, a matter which for some purpose may fall within the scope of the federal power over criminal law and criminal procedure may also fall within the legitimate concern of the provinces as pertaining to the Administration of Justice. An argument has been advanced to the effect that if a province can inquire into what is said to be criminal law, it could equally inquire into other fields of exclusive federal jurisdiction such as banking or postal service or penitentiaries. In these proceedings, it is unnecessary to express any concluded view on the right of a provincial government to inquire into some subject of local concern, other than criminal law, touching upon one of the subjects of exclusive federal authority. It should not, however, be overlooked that a provincial inquiry into some aspect of exclusive federal power, such as banking, may not be on the same footing as an inquiry into some aspect of criminal activity, for in the latter inquiry the Province has a special source of exclusive power, administration of justice, upon which it can

⁵⁷ [1929] S.C.R. 409.

sujet énuméré dans une catégorie, un empiètement sur une catégorie interdite. Sur ce point, l'historique de la législation peut nous fournir quelques éléments de preuve.

V

En conférant aux provinces l'autorité législative exclusive sur l'administration de la justice et au gouvernement fédéral l'autorité législative exclusive sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle, on a accepté par le fait même un certain chevauchement. On ne peut pas s'attendre à pouvoir tracer une ligne de démarcation bien précise entre ces deux rubriques et on ne devrait pas tenter de le faire. Les tribunaux ont appliqué tant et plus ce qu'avait déclaré le juge en chef Duff dans le *Renvoi sur la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sur l'art. 498 du Code criminel*⁵⁷, à la p. 413:

[TRADUCTION] Certaines matières qui, sous un aspect donné ou pour une certaine fin, peuvent tomber sous une des rubriques de l'art. 92 et relever ainsi de la compétence des provinces, peuvent, sous un autre aspect ou pour une autre fin, faire l'objet, à juste titre, de législation édictée en vertu de l'art. 91, spécialement sous la rubrique 27.

Ainsi, une matière qui pour certaines fins relève de la compétence fédérale sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle, peut aussi faire l'objet légitime de législation provinciale par rapport à l'administration de la justice. On prétend que si une province peut faire enquête sur ce que l'on tient pour du droit criminel, elle pourrait faire la même chose dans d'autres domaines qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral comme les banques, le service postal ou les pénitenciers. En l'espèce, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur le droit d'un gouvernement provincial d'enquêter sur un sujet d'intérêt local autre que le droit criminel, qui se rattache lui-même à une matière relevant de la compétence exclusive du Parlement fédéral. Il ne faudrait pas oublier toutefois qu'une enquête provinciale portant sur quelque aspect d'une matière de la compétence exclusive du Parlement du Canada, comme les banques, pourrait bien ne pas se situer sur le même pied qu'une enquête portant sur un aspect de

⁵⁷ [1929] R.C.S. 409.

draw, which may not be available to it in other inquiries.

VI

The Order in Council establishing the Commission of Inquiry requires the Commission only to inquire and report to the Attorney General. The action taken will rest with the Attorney General. It could take the form of establishing new and different techniques or organization within the bodies charged with law enforcement. It could take the form of prosecutions, subject to the protection afforded witnesses by the *Canada Evidence Act*. Changes to the *Police Act* or other provincial legislation might be required in which the provincial government could act within its constitutional capacity. A provincial commission of inquiry, inquiring into *any* subject, might submit a report in which it appeared that changes in federal laws would be desirable. There is nothing novel in this. Changes to the *Criminal Code* might seem warranted in which event one would expect the Attorney General to act in liaison with the federal government, as is done daily. There are only two questions to engage our attention: (1) Is the establishment of the Inquiry within the constitutional competence of the Province of Quebec? (2) Are the constitutional rights against self-incrimination of any witness appearing before the Inquiry infringed or likely to be infringed? The wisdom of the Inquiry is not our concern. The novelty of the approach taken by the Province does not affect constitutional validity and the approach taken was no doubt considered by the Legislature of the Province of Quebec to be warranted to meet the new and malign menace presented by organized crime.

VII

The phrase "criminal procedure" does not lend itself to precise definition. In one sense, it is con-

certaines activités criminelles car, en ce dernier cas, la province peut s'appuyer sur un sujet relevant de sa compétence exclusive, soit l'administration de la justice, ce qui peut ne pas s'appliquer à d'autres enquêtes.

VI

L'arrêté en conseil instituant la Commission d'enquête ordonne seulement à la Commission de faire enquête et de soumettre un rapport au procureur général. Les mesures à prendre dépendent de ce dernier. Celles-ci peuvent consister en l'établissement de méthodes nouvelles et différentes ou une réorganisation à l'intérieur des organismes chargés de l'application de la loi. Elles peuvent consister en des poursuites, sous réserve de la protection accordée aux témoins par la *Loi sur la preuve au Canada*. Il peut s'avérer nécessaire de modifier la *Loi de police* ou d'autres lois provinciales, ce que le gouvernement de la province peut faire dans le cadre de son autorité constitutionnelle. Une commission d'enquête provinciale, *quel que soit* l'objet de son enquête, peut soumettre un rapport qui indique qu'il y aurait lieu de modifier certaines lois fédérales. Cela ne serait pas une innovation. Il peut sembler désirable d'apporter des modifications au *Code criminel*: en pareil cas, on peut s'attendre que le procureur général agisse en liaison avec le gouvernement fédéral, comme cela se fait quotidiennement. Pour nous, il n'y a que deux questions à retenir: (1) L'établissement de la Commission d'enquête était-il constitutionnellement de la compétence de la province de Québec? (2) Y a-t-il eu transgression, ou y a-t-il transgression à redouter du droit des témoins devant la Commission à la protection constitutionnelle contre l'incrimination par leur propre témoignage? Nous n'avons pas à juger de la sagesse de la décision d'instituer l'enquête. La nouveauté de la méthode adoptée par la province ne touche pas la constitutionnalité et la Législature de la province de Québec a sans doute considéré cette mesure nécessaire pour faire face à la menace nouvelle et pernicieuse que constitue le crime organisé.

VII

Les mots «procédure en matière criminelle» ne se prêtent pas en eux-mêmes à une définition précise.

cerned with proceedings in the criminal courts and such matters as conduct within the courtroom, the competency of witnesses, oaths and affirmations, and the presentation of evidence. Some cases have defined procedure even more narrowly in finding that it embraces the three technical terms—pleading, evidence and practice. In a broad sense, it encompasses such things as the rules by which, according to the *Criminal Code*, police powers are exercised, the right to counsel, search warrants, interim release, procuring attendance of witnesses.

The words of Mr. Justice Taschereau, as he then was, in *A. G. Que. v. A. G. Can.*⁵⁸, at p. 603 would suggest that the narrow construction is the more appropriate:

The power given to the federal Parliament to legislate in criminal law and criminal procedure is the power to determine what shall or what shall not be “criminal”, and to determine the steps to be taken in prosecutions and other criminal proceedings before the courts.”

Macdonald, C.J.A. in *In re Public Inquiries Act: In re Clement*⁵⁹, at p. 117 wrote to the same effect:

The making of the criminal laws of Canada is assigned exclusively to the Dominion, so is the regulation of procedure in criminal matters. “Criminal matters” are, in my opinion, proceedings in the criminal Courts, and “procedure” means the steps to be taken in prosecutions or other criminal proceedings in such Courts.

It is not necessary and perhaps impossible, to find a satisfactory definition of “criminal procedure.” Although I would reject the view which would confine criminal procedure to that which takes place within the courtroom on a prosecution, I am equally of the opinion that “criminal procedure” is not co-extensive with “criminal justice” or that the phrase “criminal procedure” as used in the *B.N.A. Act* can drain from the words “administration of justice” in s. 92(14) that which

Dans un sens, ils visent la procédure devant les tribunaux criminels et des matières comme le comportement dans la salle d’audience, la qualification des témoins, la prestation du serment ou les déclarations solennelles, et la présentation de la preuve. Quelques arrêts ont défini la procédure de façon plus étroite et conclu qu’elle embrasse trois choses — les plaidoiries, la preuve et les règles de pratique. Dans un sens plus large, elle comprend certaines matières comme la réglementation par le *Code criminel* de l’exercice des pouvoirs des agents de la paix, le droit de consulter un avocat, les mandats de perquisition, la libération provisoire, l’assignation de témoins.

Les termes employés par M. le juge Taschereau, alors juge puîné, dans l’arrêt *Proc. gén. du Qué. c. Proc. gén. du Can.*⁵⁸, à la p. 603 semblent indiquer que le sens le plus restreint est préférable:

[TRADUCTION] Le pouvoir attribué au Parlement du Canada de légiférer sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle est celui de définir ce qui est ou ce qui n’est pas «criminel» et de déterminer les étapes à suivre dans les poursuites ou autres procédures criminelles devant les tribunaux.

Le juge Macdonald dans l’arrêt *In re Public Inquiries Act: In re Clement*⁵⁹, parle dans le même sens à la p. 117:

[TRADUCTION] Au Canada, le pouvoir de légiférer en matière de droit criminel est assigné exclusivement au gouvernement fédéral de même que la procédure en matière criminelle. A mon avis, l’expression «matière criminelle» désigne les instances devant les tribunaux criminels et la «procédure», les différentes étapes à suivre dans les poursuites ou autres instances criminelles devant ces tribunaux.

Il n’est pas nécessaire et il est peut-être impossible de rechercher une définition satisfaisante de la «procédure en matière criminelle». Même si je rejette l’opinion qui limiterait la procédure criminelle à ce qui se passe dans la salle d’audience lors d’une poursuite, je suis également d’avis que «procédure en matière criminelle» n’est pas synonyme de «justice criminelle» et que l’expression «procédure en matière criminelle» employée dans l’*A.A.N.B.* ne retranche pas des mots «l’adminis-

⁵⁸ [1945] S.C.R. 600.

⁵⁹ [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

⁵⁸ [1945] R.C.S. 600.

⁵⁹ [1919] 3 W.W.R. 115, 33 C.C.C. 119, 48 D.L.R. 237.

gives those words much of their substance—the element of “criminal justice.”

The courts have long distinguished between procedure and substantive law, and it would be wrong to take the form for the substance.

It would also seem that a valid distinction can be made between criminal procedure and an inquiry into criminal acts. What is in issue here is an inquiry into specific matters encompassed by the term, Administration of Justice in the Province. The Inquiry possesses purposes and functions which are separate and distinct from the procedures which accompany the investigation and prosecution in a criminal matter. Accepting that police investigation of an individual must comply with federal standards of criminal procedure, it is not immediately apparent why an investigative overview of crime on a collective basis should be open to constitutional attack.

It has been argued that “Administration of Justice” relates only to administration in respect of heads of exclusive provincial power. I cannot accept that view. The phrase “administration of justice” is free standing and an independent source of provincial power which would be shorn of meaning if reliance had to be placed always on some other head of power to give it effect.

VIII

None of the cases to which the Court has been referred save *In re Public Inquiries Act: In re Clement, supra*, touches directly upon the constitutional question which we face. Practically all of the cases can be distinguished for one reason or another, but several of those cited are helpful as reflecting the opinions held by jurists in the past as to the scope of the criminal law power or the Administration of Justice power. The first in time is *R. v. Coote*⁶⁰ in which the Privy Council held to be *intra vires* provincial legislation empowering provincially appointed Fire Commissioners to compel the attendance of witnesses, to examine

⁶⁰ (1873), L.R. 4 P.C. 599.

tration de la justice» au par. (14) de l'art. 92 une partie essentielle de leur signification—l'élément «justice criminelle».

Les tribunaux ont depuis longtemps fait la distinction entre la procédure et les règles de droit et il ne faudrait pas prendre la forme pour le fond.

Il semble aussi qu'on peut établir une distinction valable entre la procédure en matière criminelle et une enquête sur des actes criminels. Ce qui, en l'espèce, est en litige est une enquête sur des sujets donnés compris dans l'expression, administration de la justice dans la province. Le but et le rôle de l'enquête sont différents et distincts des procédures d'enquête et de poursuite dans une affaire criminelle. Même en admettant que toute enquête policière sur un citoyen doit respecter les normes fédérales de la procédure criminelle, je ne vois pas bien pourquoi on pourrait attaquer la constitutionnalité d'une enquête générale sur le crime, faite sur une base collective.

On prétend que «l'administration de la justice» ne concerne que l'administration relative aux matières comprises dans les rubriques des pouvoirs exclusifs des provinces. Je ne puis accepter cette manière de voir. L'expression «l'administration de la justice» est autonome et elle constitue une source de compétence provinciale qui perdrait toute sa valeur si, pour avoir quelque effet, elle devait toujours s'appuyer sur quelque autre rubrique.

VIII

Aucun des arrêts cités à la Cour sauf *In re Public Inquiries Act: In re Clement, supra*, ne touche directement la question constitutionnelle que nous avons à trancher. On peut, pour une raison ou pour une autre, faire des distinctions dans presque tous les cas; néanmoins plusieurs arrêts cités sont utiles car ils reflètent les opinions jadis exprimées par les juristes sur la portée de la compétence sur le droit criminel et de la compétence sur l'administration de la justice. Chronologiquement le premier arrêt est *R. v. Coote*⁶⁰, où le Conseil privé a décidé qu'une loi provinciale autorisant les prévôts des incendies nommés par la

⁶⁰ (1873), L.R. 4 P.C. 599.

witnesses under oath, and to commit to prison any witness refusing to answer without just cause.

It has been said that the Privy Council was mistaken in stating that all members of the Court from which the appeal was taken, the Court of Queen's Bench for the Province of Quebec, held that the constitution of the Court of the Fire Marshal was within the competency of the provincial Legislature. Even if the Board erred in this view, the important thing is that the Board entertained no doubt as to the provincial competence to enact the impugned legislation.

In one of the early cases, *In re Prohibitory Liquor Laws*⁶¹, Mr. Justice Sedgewick considered the jurisdictional basis of the right or duty of maintaining peace and order and of seeing that law, whether of federal or local origin, was enforced and obeyed. The learned judge is reported as having said, at p. 248:

But it is argued that what is called "the police power" is possessed by the provinces under "municipal institutions", and that the right in question is a mere incident of the "police power". Now, if by "police power" is meant the right or duty of maintaining peace and order and of seeing that law, all law whether of imperial, federal or local origin is enforced and obeyed, then I agree that that power is wholly with the provinces. But it is with them, however, not because it specially belongs to "municipal institutions" but because they are charged with the "administration of justice." The legislatures may delegate this duty to municipal functionaries, but the mode of administration is purely a matter of provincial concern.

I can find little of assistance in *Valin v. Langlois*⁶². The issue in that case was the capacity of the federal Parliament to confer authority on provincial Superior Courts and the judges thereof to try controverted elections of Members of the House of Commons. In coming to the unanimous decision that the statute was *intra vires*, the judges of the Supreme Court of Canada considered *inter alia* the scope of s. 92(14) of the *B.N.A. Act*. They

province, à contraindre des témoins à comparaître, à les questionner sous serment et à les condamner à la prison s'ils refusent de répondre sans motif légitime, relève de la compétence provinciale.

On a dit que le Conseil privé avait fait erreur en affirmant que tous les membres de la Cour d'où l'appel était porté, la Cour du Banc de la Reine de la province de Québec, avaient décidé que la création de la charge de prévôts des incendies relevait de la compétence législative provinciale. Même si le Conseil privé s'est trompé à cet égard, l'important est qu'il n'ait manifesté aucun doute sur le pouvoir de la province d'adopter la loi dont la validité était contestée.

Dans un des premiers arrêts, *In re Prohibitory Liquor Laws*⁶¹, le juge Sedgewick a fait l'examen de la source des pouvoirs de police provinciaux, de leur droit ou devoir de maintenir la paix et l'ordre ainsi que de réprimer les contraventions à toutes les lois, tant fédérales que locales. On rapporte à la p. 248 les paroles suivantes du savant juge:

[TRADUCTION] Mais on prétend que ce qu'on appelle «les pouvoirs de police» relèvent des provinces du chef des «institutions municipales» et que le droit en question n'est qu'un accessoire des «pouvoirs de police». Si par «pouvoirs de police» on entend le droit ou devoir de maintenir la paix et l'ordre ainsi que de réprimer les contraventions à toutes les lois, tant impériales, fédérales que locales, je suis alors d'accord que ces pouvoirs relèvent entièrement des provinces. Toutefois celles-ci possèdent ces pouvoirs non pas parce qu'ils relèvent particulièrement des «institutions municipales», mais parce que les provinces sont responsables de «l'administration de la justice». Les législatures peuvent déléguer ces pouvoirs à des fonctionnaires municipaux, mais le choix des méthodes administratives est exclusivement l'affaire des provinces.

Je ne trouve rien de bien utile dans l'arrêt *Valin c. Langlois*⁶². La question en litige y était le pouvoir du Parlement fédéral de conférer aux cours supérieures et à leurs juges, la juridiction sur les contestations d'élections à la Chambre des communes. Pour conclure unanimement que la loi était *intra vires*, les juges de la Cour suprême du Canada ont examiné, entre autres, le par. (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.* Ils ont été d'accord que la

⁶¹ (1895), 24 S.C.R. 170.

⁶² (1879), 3 S.C.R. 1.

⁶¹ (1895), 24 R.C.S. 170.

⁶² (1879), 3 R.C.S. 1.

were agreed that the provincial authority to legislate with regard to the administration of justice and civil procedure did not derogate from federal power to legislate regarding procedure in matters over which it had exclusive legislative jurisdiction. (See Ritchie C.J. at pp. 15 & 22; Henry J. at p. 67; Taschereau J. at p. 81). Parliament thus has the power to legislate regarding procedure in matters over which it has exclusive jurisdiction, such as criminal law (although that power is specified in s. 91(27) regarding criminal procedure) and bankruptcy. Such a holding does not affect the present case unless the Crime Inquiry is characterized as a matter of criminal law or criminal procedure—the very issue in controversy.

The appellants argue that “criminal law” must be interpreted in its “widest sense” adopting those words from the decision of the Privy Council in *A.G. Ont. v. Hamilton Street Railway Company*⁶³, at p. 529. It would be well, however, to recall that Duff J., in *Reference re Validity of Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*⁶⁴, stated at p. 411 after commenting upon the *Hamilton Street Railway Company* judgment:

Nevertheless, some limitation upon the general words of s. 91(27) is necessarily implied by (1) the fact itself that co-ordinate exclusive authority in respect of a variety of subjects is vested in the provincial legislatures, and executive authority of the same order in the provincial governments, and (2) character of the enactments of s. 92.

Reliance is also placed by appellants on a statement of Locke J. in *Goodyear Tire & Rubber Co. v. The Queen*⁶⁵, at p. 308.

The power to legislate in relation to criminal law is not restricted, in my opinion, to defining offences and providing penalties for their commission. The power of Parliament extends to legislation designed for the prevention of crime as well as to punishing crime.

While Locke J. does say that the federal government has powers to prevent crime, his words must

compétence législative provinciale sur l'administration de la justice n'écarte pas la compétence du Parlement fédéral de légiférer sur la procédure en des matières relevant de son autorité législative exclusive. (Voir le juge en chef Ritchie, aux pp. 15 et 22; le juge Henry, à la p. 67; le juge Taschereau, à la p. 81). Le Parlement peut donc légiférer sur la procédure en des matières sur lesquelles il a l'autorité législative exclusive, comme le droit criminel et la faillite (quoique le par. (27) de l'art. 91 le précise quant à la procédure en matière criminelle). Cette conclusion ne saurait s'appliquer en l'espèce à moins que l'enquête sur le crime ne soit classée comme une affaire de droit criminel ou de procédure criminelle—ce qu'est le cœur même du litige.

Les appelants prétendent que «droit criminel» doit s'interpréter en son «sens le plus large», comme on le dit dans l'arrêt du Conseil privé *A.G. Ont. v. Hamilton Street Railway Company*⁶³, à la p. 529. On ferait bien toutefois de se rappeler que le juge Duff dans le *Renvoi sur la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et sur l'art. 498 du Code criminel*⁶⁴, déclare à la p. 411, après avoir commenté l'arrêt *Hamilton Street Railway Company*:

[TRADUCTION] Il n'en reste pas moins que le sens général du par. (27) de l'art. 91 est nécessairement limité par (1) le fait même que les législatures provinciales possèdent à l'égard d'un certain nombre de sujets une autorité exclusive coordonnée avec celle du Parlement et les gouvernements provinciaux, un pouvoir exécutif corrélatif et (2) la nature des dispositions de l'art. 92.

Les appelants s'appuient également sur un énoncé du juge Locke dans *Goodyear Tire & Rubber Co. c. La Reine*⁶⁵, à la p. 308:

[TRADUCTION] Le pouvoir de légiférer en matière criminelle ne se borne pas, à mon avis, à définir les infractions et à en prévoir les peines. Le pouvoir du Parlement s'étend aux lois qui ont pour but de prévenir le crime aussi bien qu'à celles qui ont pour but de le punir.

Il est bien vrai que le juge Locke dit que le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer

⁶³ [1903] A.C. 524.

⁶⁴ [1929] S.C.R. 409.

⁶⁵ [1956] S.C.R. 303.

⁶³ [1903] A.C. 524.

⁶⁴ [1929] R.C.S. 409.

⁶⁵ [1956] R.C.S. 303.

be read in context. The issue was the power to create prohibitory orders under the *Combines Investigation Act* to prevent repeated violations. The issue was not crime investigation.

The respondent and provincial intervenants can equally cite Supreme Court authorities for provincial authority to legislate to prevent crime. The provincial authority, derived from s. 92(14), over policing and the suppression of crime, was the subject of comment by Duff C.J. in the case of *Reference re the Adoption Act*⁶⁶, at p. 403:

Moreover, while, as subject matter of legislation, the criminal law is entrusted to the Dominion Parliament, responsibility for the administration of justice and, broadly speaking, for the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder, has from the beginning of Confederation been recognized as the responsibility of the provinces and has been discharged at great cost to the people; so also, the provinces, sometimes acting directly, sometimes through the municipalities, have assumed responsibility for controlling social conditions having a tendency to encourage vice and crime.

The next case which might be mentioned is *Kalick v. The King*⁶⁷, in which one finds language supportive of the provincial position. The issue was whether a bribe given in order to induce a police officer not to proceed against a party for violation of *The Saskatchewan Temperance Act* was given with intent to interfere with the "administration of justice" under s. 157 of the *Criminal Code*. Duff J. said at p. 182:

It seems clear that giving a bribe to prevent prosecution for an offence is *prima facie* an interference with the administration of justice.

Later in the argument, after adverting to the argument that the application of the section was limited to offenders suspected of offending the criminal law strictly so-called, that is to say,

pour prévenir le crime, mais il faut le lire dans le contexte. La question en litige était le pouvoir de rendre des ordonnances d'interdiction en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* afin d'empêcher la récidive. La recherche du crime n'était pas l'objet du litige.

L'intimé et les gouvernements provinciaux intervenants peuvent également citer des arrêts de la Cour suprême reconnaissant la compétence des provinces à légiférer pour prévenir le crime. Les pouvoirs provinciaux de police et de répression, en vertu du par. (14) de l'art. 92, ont fait l'objet d'un commentaire du juge en chef Duff dans le *Renvoi sur l'Adoption Act*⁶⁶, à la p. 403:

[TRADUCTION] De plus, bien que le droit criminel soit, sous l'aspect législatif, assigné au Parlement du Canada, on a depuis le début de la Confédération reconnu que l'administration de la justice et, généralement parlant, le maintien de l'ordre dans le pays, l'application du droit criminel ainsi que la suppression des crimes et désordres, sont la responsabilité des provinces dont les contribuables en assument les frais considérables; de même, les provinces ont soit directement, soit par l'intermédiaire des municipalités, assumé la responsabilité du contrôle des situations sociales qui tendent à favoriser le vice et le crime.

Un autre arrêt qu'on pourrait mentionner est *Kalick c. Le Roi*⁶⁷, où l'on peut trouver des déclarations à l'appui de la prétention des provinces. La question en litige était de savoir si un pot de vin donné à un agent de la paix dans le but de l'induire à ne pas intenter de poursuite contre une personne qui avait enfreint la *Saskatchewan Temperance Act*, avait été offert avec l'intention d'entraver «l'administration de la justice» en vertu de l'art. 157 du *Code criminel*. Le juge Duff déclare à la p. 182:

[TRADUCTION] Il semble évident que donner un pot de vin afin d'empêcher une poursuite pour une infraction est *prima facie* une entrave à l'administration de la justice.

Plus loin dans son argumentation, après avoir fait allusion à la prétention que l'application de l'article se limite aux suspects d'infractions relevant du droit criminel proprement dit, c'est-à-dire, du droit

⁶⁶ [1938] S.C.R. 398.

⁶⁷ (1920), 61 S.C.R. 175.

⁶⁶ [1938] R.C.S. 398.

⁶⁷ (1920), 61 R.C.S. 175.

against the criminal law as falling within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada, the learned judge said:

While the word "crime" in the Criminal Code generally speaking applies only to crimes strictly so-called and probably has that restricted meaning in this section, I think there is nothing requiring us to limit the meaning of the words administration of justice in the way suggested.

At p. 186 Brodeur J. said:

The work which the police officer was carrying out was authorized by the law and was absolutely necessary to put the wheels of justice in motion.

I am of opinion that the "administration of justice" mentioned in section 157 of the Criminal Code should not be restricted to what takes place after an information had been laid; but it includes the taking of necessary steps to have a person who has committed an offence brought before the proper tribunal, and punished for his offence. It is a very wide term covering the detection, prosecution and punishment of offenders.

In *Bédard v. Dawson*⁶⁸, the question was whether a Quebec statute authorizing a judge to order the closing of a disorderly house was *intra vires*, the argument against validity being that the statute dealt with criminal law by aiming at the punishment of a crime. The Court held the statute to be *intra vires* the provincial Legislature. Idington J. said, at p. 684:

... in a very wide sense it is the duty of the legislature to do the utmost it can within its power to anticipate and remove, so far as practicable, whatever is likely to tend to produce crime; ...

and on the same page Duff J. delivered the following brief judgment:

The legislation impugned seems to be aimed at suppressing conditions calculated to favour the development of crime rather than at the punishment of crime. This is an aspect of the subject in respect of which the provinces seem to be free to legislate. I think the legislation is not invalid.

The final case I would touch upon before going on to deal with what might be termed the "coroner" cases, is *In re Public Inquiries Act: In re*

⁶⁸ [1923] S.C.R. 681.

criminel qui est de la compétence exclusive du Parlement du Canada, le savant juge dit:

[TRADUCTION] Tandis que, dans le Code criminel, le mot crime ne s'entend généralement que des crimes proprement dits et n'a probablement que ce sens restreint dans cet article, je considère qu'il n'y a rien qui nous oblige à restreindre comme on le suggère, le sens de l'expression «l'administration de la justice».

A la p. 186, le juge Brodeur dit:

[TRADUCTION] L'agent de la paix effectuait un travail autorisé par la loi et absolument nécessaire pour mettre en marche les rouages de la justice.

Je suis d'avis qu'à l'art. 157 du Code criminel, l'expression «l'administration de la justice» ne doit pas se limiter à ce qui se passe après qu'une accusation a été portée; mais elle comprend aussi les mesures à prendre pour qu'une personne qui a commis une infraction soit conduite devant le tribunal compétent et punie. C'est une expression très large qui embrasse le dépistage, la poursuite et la punition des contrevenants.

Dans l'arrêt *Bédard c. Dawson*⁶⁸, la question en litige était la constitutionnalité d'une loi de la province de Québec autorisant un juge à ordonner la fermeture de maisons de désordre. A l'encontre de la validité de la loi, on avançait qu'elle participait du droit criminel en visant à imposer des sanctions pour des crimes. La Cour a décidé que la loi était *intra vires* de la législature provinciale. Le juge Idington dit à la p. 684:

[TRADUCTION] ... dans un sens très large il incombe à la législature de faire ce qu'elle peut, dans les limites de sa compétence, pour prévenir et supprimer, autant que possible, tout ce qui est susceptible de favoriser la criminalité; ...

A la même page, le juge Duff a rendu les courts motifs suivants:

La loi attaquée semble viser à supprimer les conditions considérées comme favorables à l'expansion de la criminalité plutôt qu'à imposer des sanctions pour les crimes. C'est un aspect de la question sur lequel les provinces semblent libres de légiférer. Je pense que la loi n'est pas invalide.

Avant de passer à ce qu'on peut appeler les affaires de «coroners», je terminerai cet exposé de jurisprudence avec l'arrêt *In re Public Inquiries*

⁶⁸ [1923] R.C.S. 681.

Clement, supra, a decision of the Court of Appeal of British Columbia. Mr. Justice Clement had been appointed a Commissioner to inquire whether intoxicating liquor had been unlawfully imported into the Province. The appointment was made pursuant to the *Public Inquiries Act*, R.S.B.C. 1911, c. 110 which empowered the Lieutenant-Governor in Council to appoint a Commissioner to inquire into matters connected with the good government of the Province, the conduct of public business and the administration of justice in the Province. The Court was unanimous in upholding the appointment. Chief Justice Macdonald, early in his judgment, said, at p. 117:

I may say, at the outset that I have no doubt his appointment for the purpose of inquiring into breaches of the *British Columbia Prohibition Act* is not open to objection, and to that extent at least the order in council appointing him is valid; but is that valid which directed him to inquire into breaches of the criminal law of Canada? The inquiry in this respect is not I think one connected with good government, or the conduct of public business, and must be supported, if at all, as being connected with the administration of justice in the province, as that phrase is used in No. 14 of sec. 92 of the *B.N.A. Act*.

Later Chief Justice Macdonald said, at p. 118:

Under its powers in respect of administration of justice when crime has been committed, the province puts the machinery of the criminal law in motion. This undoubtedly is one branch of the administration of justice, but the discovery of crime when it is merely suspected may, I think, also fall into that category. Provincial peace officers are charged with that duty amongst others. A provincial detective force might, I think, be organized under provincial laws for the very purpose for which the commissioner was appointed. Now, if I am right in thinking that investigations, extra-judicially, into the commission of crime for the purpose of discovering if and by whom committed are within the subject-matters assigned to the province under the words, "administration of justice," is there anything to prevent the province from making the investigation effective by imposing on individuals an obligation to give evidence under penalty for refusal? I think not. Such a power is not inconsistent, but consistent with the jurisdiction of the province to legislate concerning property and civil rights.

Act: In re Clement, supra, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. M. le juge Clement avait été nommé commissaire pour faire enquête afin de déterminer si des boissons enivrantes avaient été illégalement importées dans la province. La nomination avait été faite conformément à la *Public Inquiries Act*, R.S.B.C. 1911, c. 110, qui autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à nommer un commissaire pour faire enquête sur des sujets relatifs au bon gouvernement de la province, la conduite des affaires publiques et l'administration de la justice dans la province. La Cour a unanimement maintenu la validité de la nomination. Le juge en chef Macdonald dit vers le début de son jugement à la p. 117:

[TRADUCTION] Je puis dire d'abord que je n'ai aucun doute que sa nomination pour faire enquête sur des infractions à la *British Columbia Prohibition Act* n'est pas contestable et, dans cette mesure du moins, l'arrêté en conseil le nommant commissaire est valide; mais est-il valide lorsqu'il lui ordonne de faire enquête sur des infractions au droit criminel fédéral? L'enquête à cet égard ne se rapporte pas, à mon avis, au bon gouvernement ou à la conduite des affaires publiques, et on ne peut le justifier qu'en disant qu'elle touche l'administration de la justice de la province, selon le sens de cette expression au par. (14) de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.*

Un peu plus loin, à la p. 118, le juge en chef Macdonald dit:

[TRADUCTION] Lorsqu'un crime a été commis, la province, en vertu de ses pouvoirs sur l'administration de la justice, fait fonctionner les rouages du droit criminel. Cela fait partie, sans aucun doute, de l'administration de la justice, mais la découverte de crimes, lorsqu'il peut n'exister que des soupçons, peut aussi, à mon avis, en faire partie. Il s'agit là d'un des devoirs incombant aux agents de la paix provinciaux. A mon avis, on pourrait constituer, en vertu des lois provinciales, un corps de détectives dont les fonctions seraient exactement les mêmes que celles attribuées à la Commission. Alors, si j'ai raison de croire que des enquêtes extra-judiciaires sur la perpétration de crimes en vue de découvrir si effectivement des crimes ont été commis et par qui, relèvent des pouvoirs attribués à la province par les mots «administration de la justice», qu'est-ce qui peut empêcher la province d'assurer l'efficacité de l'enquête en contraignant les individus de témoigner sous peine de sanction. Rien, selon moi. Un tel pouvoir n'est pas incompatible, mais compatible avec la compétence de la province pour légiférer sur la propriété et les droits civils.

and then continued with these words, which bear cogently:

No doubt to concede the power to the province to make investigations into breaches of Dominion laws would appear at first blush to be an anomaly, and it might well be argued that the powers conferred upon the province in respect of the administration of justice ought to be interpreted as conferring merely the duty or obligation to put the machinery of the Courts in motion, and to take the requisite steps to prosecute persons accused of crime. That narrow construction would, I think, preclude what has been generally recognized as one of the functions of government in the administration of justice, namely, the ferreting out of crime and identification of criminals. There is nothing novel in compelling a witness to give evidence which may tend to incriminate him. That is done in the civil Courts and is the practice in one of the oldest criminal Courts of the realm, the coroner's inquest. With the justice or expediency of inquiries into crime by an extra-judicial provincial commission I have not to concern myself. The power to appoint such rests somewhere. It is either with the Dominion or the province, or with each, and hence it is idle to urge as a reason against the validity of the order in council that it is inimical to the rights of the subject.

The other members of the Court expressed themselves in a similar vein.

There is little enlightenment, as to the scope of provincial legislative power under s. 92(14), to be drawn from cases dealing with the Coroners' Acts. Neither of the Supreme Court of Canada cases, *Batary v. A.G. Sask.*⁶⁹, and *Faber v. The Queen*⁷⁰ deals with the constitutionality, in general, of such legislation.

The *Batary* case is of assistance in the present appeal only on the issue of compellability of witnesses. In that case, a majority of the Supreme Court (Fauteux J. dissenting) held that s. 15 of the Saskatchewan *Coroners' Act*, which purported to compel the appellant, charged with non-capital murder, to testify at the inquest into the death of his alleged victim, was *ultra vires*. *Batary* is of little use to the appellants here, for they have not been charged with any crime. Although one might

Il poursuit en ces termes qui semblent des plus pertinents:

Il semble anormal à première vue, sans doute, de reconnaître aux provinces le pouvoir de faire enquête sur la violation de lois fédérales et l'on peut fort bien prétendre que les pouvoirs assignés à la province à l'égard de l'administration de la justice doivent s'interpréter comme leur conférant simplement le devoir ou l'obligation de faire fonctionner les rouages du système judiciaire et de prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les personnes inculpées de crime. Cette interprétation étroite exclurait, je crois, ce qui a généralement été reconnu comme l'une des fonctions du gouvernement dans l'administration de la justice, savoir, la recherche des crimes et l'identification des criminels. Obliger un témoin à rendre un témoignage susceptible de l'incriminer n'est pas sans précédent. Cette pratique existe devant les tribunaux civils et devant une des plus anciennes institutions judiciaires du royaume, l'enquête du coroner. Je n'ai pas à me préoccuper du bien-fondé ou de l'à-propos des enquêtes sur le crime par une commission provinciale extra-judiciaire. Le pouvoir de nommer pareille commission est dévolu à quelque autorité. Le Dominion, ou la province, ou les deux sont investis de ce pouvoir et il est par conséquent inutile d'avancer à l'appui de l'invalidité de l'arrêté en conseil qu'il va à l'encontre des droits du citoyen.

Les autres membres de la Cour se sont exprimés dans le même sens.

Les arrêts sur les lois des coroners ne nous éclairent guère sur la portée du pouvoir législatif conféré aux provinces par le par. (14) de l'art. 92. Aucun des arrêts de la Cour suprême du Canada, *Batary c. Proc. Gén. de la Sask.*⁶⁹ et *Faber c. La Reine*⁷⁰, ne traite de la constitutionnalité de la loi dans son ensemble.

Ce n'est que sur la question de la contrainte des témoins que l'affaire *Batary* peut nous être utile. En cette affaire-là, une majorité de la Cour suprême (le juge Fauteux étant dissident) a statué que l'art. 15 de la *Coroners' Act* de la Saskatchewan visant à contraindre l'appellant, accusé de meurtre non qualifié, à témoigner à une enquête sur la mort de sa prétendue victime, était *ultra vires*. L'arrêt *Batary* n'aide pas tellement les appelants en l'espèce, puisqu'ils n'ont été accusés d'au-

⁶⁹ [1965] S.C.R. 465.

⁷⁰ [1976] 2 S.C.R. 9.

⁶⁹ [1965] R.C.S. 465.

⁷⁰ [1976] 2 R.C.S. 9.

argue that the protection against self-incrimination extended to those who *might* be charged with a crime, this contention was rejected by the majority of the British Columbia Court of Appeal in *Re Wilson Inquest*⁷¹, and by a majority of this Court in *Faber, supra*.

Faber is more helpful to this case, but it, too, is only peripherally so. In that case, the sole issue before this Court was the jurisdiction of the Court of Queen's Bench (Crown side) to grant a writ of prohibition to a coroner who had sentenced the appellant for contempt for refusing to testify at an inquest. The hearing had been adjourned after the coroner held that death had been caused by crime perpetrated by unknown persons. The proceedings were resumed two months later to determine their identity.

Although constitutionality of the *Coroners' Act* of Quebec was clearly not in issue, Mr. Justice de Grandpré did discuss the criminal nature of the inquest so as to decide the proper court for judicial review. One should not unquestioningly transfer comments on "criminal law" in this context to criminal law in the constitutional context, although they can be of assistance.

Mr. Justice de Grandpré (writing on behalf of a majority of the Court), held that a coroner's inquest was not a matter of criminal law. While an ancillary or incidental result of the inquest might be a finding that a crime was committed and that a specified individual was responsible, this was not the sole or primary aim of the inquest. Thus the coroner's role is not restricted to criminal matters, but extends to broader social questions such as the determination of general trends endangering the public interest and the reassurance to the public that the state is concerned with the danger and doing something about it. Broad social interests underline the establishment of the Quebec Crime Inquiry.

cun crime. On pourrait peut-être soutenir que la protection contre l'auto-incrimination s'étend à ceux qui sont *susceptibles* d'être accusés d'une infraction, mais cette prétention a été rejetée par la majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Re Wilson Inquest*⁷¹ et par une majorité de cette Cour dans *Faber, supra*.

Faber est plus utile, en l'espèce, mais il traite aussi de questions périphériques. En cette affaire-là, la seule question que cette Cour avait à trancher était de savoir si la Cour du banc de la reine (juridiction criminelle) avait la compétence d'émettre un bref de prohibition à l'encontre d'un coroner qui avait condamné l'appelant pour outrage au tribunal en raison de son refus de témoigner à une enquête. L'audition avait été ajournée après que le coroner eut décidé que le décès était dû à un crime par des personnes inconnues. L'enquête a été rouverte deux mois plus tard dans le but de découvrir leur identité.

Même si la validité constitutionnelle de la *Loi des coroners* du Québec n'était manifestement pas en litige, M. le juge de Grandpré a examiné le caractère de l'enquête afin de décider quel tribunal avait juridiction pour réviser les décisions des coroners. On ne doit pas transposer aveuglément des observations sur ce qui est «droit criminel» ce contexte à ce qui est «droit criminel» dans le contexte constitutionnel, quoique cela puisse être d'une certaine utilité.

M. le juge de Grandpré (qui a rédigé les motifs au nom de la majorité de la Cour) a conclu que l'enquête du coroner n'est pas une matière criminelle. Même si comme conséquence accessoire ou incidente de l'enquête, on peut conclure qu'un crime a été commis et qu'un individu donné en est responsable, cela n'est pas le but unique ou premier visé par l'enquête. Ainsi la fonction du coroner n'est pas limitée à des matières criminelles mais elle embrasse des questions ayant davantage une portée sociale comme l'étude des facteurs qui sont un danger pour l'intérêt public et le besoin d'assurer la population que l'État est conscient du danger et qu'il s'en occupe. L'intérêt collectif de la société est à l'origine de l'établissement de l'enquête sur le crime au Québec.

⁷¹ (1968), 66 W.W.R. 522.

⁷¹ (1968), 66 W.W.R. 522.

Mr. Justice de Grandpré also analyzed the organization of the coroners' inquest to show that it was not a matter of criminal law. There is, as in the present case, no accused, no *lis*, and no adjudication of rights or guilt. If one applies *Faber* to the present case, one can argue that the Inquiry does not deal with criminal law. Again there is no *lis*, no accused; the concern is the gathering of information, not adjudication. One might seek to distinguish *Faber* with the argument that the multi-purpose nature of the coroners' inquest has no counterpart in the Crime Inquiry where the sole concern is to identify the scope and operation of organized crime. Arguably that is a federal matter either because a province cannot inquire into a subject of federal jurisdiction (criminal law) or because it is a colourable attempt to legislate regarding criminal procedure but in my opinion neither of these grounds is tenable.

The *Wilson Inquest* case, *supra*, is the only one which deals with the constitutionality of the *Coroners' Act*. A majority of the British Columbia Court of Appeal found the *Act* constitutional as relating to the administration of justice, largely for the reasons enumerated by Mr. Justice de Grandpré in *Faber*. The *Wilson Inquest* case aids in showing that an inquiry which deals to some degree with criminal matters is not a matter of "criminal law."

IX

The committal of appellants for contempt was based upon a refusal to be sworn and to testify, not upon a refusal to answer questions for fear of self-incrimination. Notwithstanding, concern was voiced during the appeal that the Crime Commission's powers of subpoena and imprisonment for contempt interfered with a citizen's right to protection against self-incrimination. In my view, there is little to justify this assertion in light of the provisions of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 5(2) and the *Code of Civil Procedure*, art. 309.

M. le juge de Grandpré a aussi fait l'analyse de l'organisation des enquêtes du coroner afin de montrer qu'il ne s'agit pas d'une matière criminelle. Comme en l'espèce, il n'y a aucun accusé, aucun litige et aucune décision portant sur le droit ou sur la culpabilité. Si l'on applique *Faber*, en l'espèce, on peut prétendre que l'enquête ne relève pas du droit criminel. Il n'y a ici ni litige, ni accusé; on cherche à recueillir des renseignements et non à prendre des décisions. On peut arguer que *Faber* est différent puisque les buts multiples visés par les enquêtes de coroners ne se retrouvent pas dans l'enquête sur le crime qui veut uniquement déterminer l'étendue et les activités du crime organisé. On peut soutenir qu'il s'agit d'une affaire relevant du fédéral, soit parce qu'une province ne peut pas faire enquête sur un sujet de compétence fédérale (le droit criminel), soit parce qu'il s'agit d'une tentative déguisée de légiférer sur la procédure en matière criminelle, mais, à mon avis, aucune de ces assertions n'est valable.

L'arrêt *Wilson Inquest*, *supra*, est le seul qui traite de la constitutionnalité du *Coroners' Act*. Une majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a conclu à la constitutionnalité de la *Loi* comme ayant trait à l'administration de la justice en s'appuyant surtout sur les motifs énoncés par M. le juge de Grandpré dans *Faber*. L'arrêt *Wilson Inquest* aide à démontrer qu'une enquête qui touche à certains aspects de matières criminelles n'est pas une «matière criminelle».

IX

La condamnation des appelants à l'emprisonnement pour outrage au tribunal résulte de leur refus de prêter serment et de témoigner, et non pas de leur refus de répondre à certaines questions de crainte de s'incriminer. Néanmoins, on a fait état à l'audition d'une crainte que le pouvoir de la Commission d'enquête sur le crime de citer des témoins à comparaître et de les condamner pour outrage aille à l'encontre du droit du citoyen à la protection contre l'auto-incrimination. A mon avis, le fondement de cette prétention est très précaire à la lumière des dispositions du par. (2) de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, c. E-10, et de l'art. 309 du *Code de procédure civile*.

By s. 5(1) of the *Canada Evidence Act*, the common law right of a witness to refuse to answer a question on the ground that his answer might tend to incriminate him was abolished. Section 5(2) was enacted to protect the witness against the use of his statements in subsequent legal proceedings. These sections read:

5. (1) No witness shall be excused from answering any question upon the ground that the answer to such question may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person.

(2) Where with respect to any question a witness objects to answer upon the ground that his answer may tend to criminate him, or may tend to establish his liability to a civil proceeding at the instance of the Crown or of any person, and if but for this Act, or the Act of any provincial legislature, the witness would therefore have been excused from answering such question, then although the witness is by reason of this Act, or by reason of such provincial Act, compelled to answer, the answer so given shall not be used or receivable in evidence against him in any criminal trial, or other criminal proceeding against him thereafter taking place, other than a prosecution for perjury in the giving of such evidence.

A similar provision is found in art. 309, *C.C.P.*, which is made applicable to the proceedings of a Commission of Inquiry. Article 309 reads:

309. A witness cannot refuse to answer for the reason that his reply might tend to incriminate him or to expose him to a legal proceeding of any kind; but if he objects on that ground, his reply cannot be used against him in any penal proceedings instituted under any law of this province.

It was suggested in argument that the *Canada Evidence Act* has no effect in a provincial inquiry, as s. 2 reads:

2. This Part applies to all criminal proceedings, and to all civil proceedings and other matters whatever respecting which the Parliament of Canada has jurisdiction in this behalf.

With respect, I would disagree. The provisions in s. 5 prohibit the use of incriminating statements

Le paragraphe (1) de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* a aboli le droit qu'un témoin avait, en *common law*, de ne pas répondre à une question pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer. Le paragraphe (2) de l'art. 5 a été décrété afin d'empêcher qu'on puisse invoquer les déclarations du témoin dans des procédures criminelles subséquentes. Ces articles se lisent comme suit:

5. (1) Nul témoin n'est exempté de répondre à une question pour le motif que la réponse à cette question pourrait tendre à l'incriminer, ou pourrait tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit.

(2) Lorsque, relativement à quelque question, un témoin s'oppose à répondre pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer ou tendre à établir sa responsabilité dans une procédure civile à l'instance de la Couronne ou de qui que ce soit, et si, sans la présente loi, ou sans la loi de quelque législature provinciale, ce témoin eût été dispensé de répondre à cette question, alors bien que ce témoin soit en vertu de la présente loi ou d'une loi provinciale, forcé de répondre, sa réponse ne peut pas être invoquée et n'est pas admissible à titre de preuve contre lui dans une instruction ou procédure criminelle exercée contre lui par la suite, hors le cas de poursuite pour parjure en rendant ce témoignage.

L'article 309 du *Code de procédure civile* que l'on a rendu applicable aux procédures de la Commission d'enquête, renferme une disposition dans le même sens. Il se lit comme suit:

309. Un témoin ne peut refuser de répondre pour le motif que sa réponse pourrait tendre à l'incriminer ou à l'exposer à une poursuite, de quelque nature qu'elle puisse être; mais s'il fait une objection en ce sens, sa réponse ne pourra servir contre lui dans aucune poursuite pénale intentée en vertu de quelque loi de cette province.

Au cours des plaidoiries, on a prétendu que la *Loi sur la preuve au Canada* ne s'applique pas à une enquête provinciale, puisque l'art. 2 décrète:

2. La présente Partie s'applique à toutes les procédures criminelles et à toutes les procédures civiles, ainsi qu'à toutes les autres matières de la compétence du Parlement du Canada.

Respectueusement, je ne partage pas ce point de vue. Les dispositions de l'art. 5 interdisent d'invo-

by a witness in proceedings subsequent to that in which the evidence is given. Section 2 has the effect of preventing the use of the statements in all criminal proceedings and in all civil proceedings and other matters subject to the legislative authority of the federal Parliament. The protections provided by the Act do not affect the provincial inquiry's operation, but subsequent proceedings.

In an exhaustive study of the subject of self-incrimination ("Is there a Right against Self-Incrimination in Canada?" (1973), 19 *McG.L.J.*1) Professor Ed Ratushny observed, at p. 55:

The exclusion allowed by section 5(2) expressly extends to statements made under the compulsion of provincial statutes. There are a great number of provincial statutes under which witnesses may be compulsorily examined. Although the federal government has legislative jurisdiction over Criminal Law and Procedure, under our distribution of powers, the legislatures have exclusive jurisdiction over the Administration of Justice in their respective provinces. As a result, the same persons are often involved in dealing with both criminal matters and matters arising under provincial legislation. The opportunity therefore arises for a provincial statute authorizing the examination of witnesses, to be used to advance an investigation with respect to a criminal offence.

The incriminating consequences to an accused of such a procedure are obvious, even if the testimony itself cannot be used at the criminal trial. The matter has received considerable judicial attention with respect to coroners' inquests.

There may be some concern that a person appearing before a commission of inquiry is not a "witness" in terms of s. 5. Although some cases have held that a party examined on discovery is not a "witness" for purposes of the Evidence Acts (*Harrison v. The King*⁷² (Alta. C.A.); *Webster & Kirkness v. Solloway Mills & Co., Ltd.*⁷³ (Alta. C.A.); *Staples v. Isaacs*⁷⁴ (B.C. C.A.)), I would

quer des déclarations incriminantes faites par un témoin dans les procédures subséquentes à celles où il a fait ces déclarations. L'article 2 vise à empêcher l'utilisation des déclarations dans toutes procédures criminelles et dans toutes procédures civiles et autres matières de la compétence du Parlement du Canada. La protection décrétée par la Loi ne touche pas l'enquête provinciale, mais les procédures subséquentes.

Dans une étude approfondie de la question de l'auto-incrimination («Is there a Right against Self-Incrimination in Canada?» (1973), 19 *McG.L.J.*1), le professeur Ed Ratushny fait les observations suivantes, à la p. 55:

[TRANSLATION] L'exclusion décrétée par le par. (2) de l'art. 5 embrasse expressément les témoignages rendus sous la contrainte des lois provinciales. Il existe un grand nombre de lois provinciales selon lesquelles les témoins sont obligés de comparaître et de témoigner. Même si le droit criminel et la procédure en matière criminelle relèvent de la compétence législative du Parlement du Canada, en vertu de notre partage des pouvoirs, l'administration de la justice relève de la compétence exclusive des législatures provinciales, dans les limites de leur territoire respectif. Il s'ensuit que les mêmes personnes sont souvent impliquées dans des matières de nature criminelle et dans des matières qui font l'objet de lois provinciales. Il arrivera donc à l'occasion qu'on aura recours à une loi provinciale permettant l'interrogatoire de témoins, pour faire progresser une enquête touchant une infraction criminelle.

Il est évident que pareille procédure peut entraîner des conséquences incriminantes pour un accusé, même si le témoignage lui-même ne peut être invoqué au procès criminel. Les tribunaux ont examiné attentivement cette question au sujet des enquêtes faites par les coroners.

On peut se poser la question à savoir si une personne comparissant devant une commission d'enquête est bien un «témoin», au sens de l'art. 5. Même si quelques arrêts ont décidé qu'une personne interrogée au préalable n'est pas un «témoin» aux fins des lois sur la preuve (*Harrison v. The King*⁷² (C.A. Alb.); *Webster & Kirkness v. Solloway Mills & Co., Ltd.*⁷³ (C.A. Alb.); *Staples v.*

⁷²[1925] 2 W.W.R. 407.

⁷³[1930] 3 W.W.R. 445.

⁷⁴[1940] 2 W.W.R. 657.

⁷²[1925] 2 W.W.R. 407.

⁷³[1930] 3 W.W.R. 445.

agree with Rand J. in *Klein v. Bell*⁷⁵, that the word "witness" should be broadly interpreted. He said at p. 317:

A witness, in a broad sense, is one who, in the course of juridical processes, attests to matters of fact . . .

A person appearing before a provincial inquiry and testifying under oath or on affirmation is a witness, for he or she is presenting evidence to the inquiry. Therefore, I am of the view that a person subpoenaed by the Commission can claim the protection of s. 5(2).

There has also been expressed concern that the Commission of Inquiry instituted a new method of crime investigation—at a "wholesale" rather than "retail" level. Although a person cannot be forced to answer police questions at common law, it is argued that the Inquiry now forces him to do so, and so restricts common law rights. Professor Ratushny in the article mentioned above notes (at p. 64) that there is:

. . . little evidence of a general common law right against self-incrimination operative in Canada today. Section 5 (of the *Canada Evidence Act*) has eliminated the common law privilege of witnesses to refuse to testify in certain circumstances. It also allows the Crown to compel the accused to assist in advancing the prosecution against himself in a number of situations.

The *Report of the Canadian Committee on Corrections, Toward Unity: Criminal Justice and Corrections (The Ouimet Report)* commented on this limited protection, at p. 68:

A searching examination may . . . elicit facts or clues which enable the case to be independently proved. Thus the abolition of the privilege of a witness to refuse to answer on the ground that his answer may tend to incriminate him places an additional and powerful weapon in the hands of law enforcement.

*Isaacs*⁷⁴ (C.A. C.-B.)), je partage l'opinion du juge Rand dans *Klein c. Bell*⁷⁵, que le mot «témoin» doit être interprété largement. Ce dernier déclare à la p. 317:

[TRADUCTION] Un témoin, au sens large, est une personne qui, dans le cours d'une procédure judiciaire, témoigne sur des questions de fait . . .

Une personne qui comparaît à une enquête provinciale et témoigne sous serment ou affirmation est un témoin puisqu'elle y présente des éléments de preuve. C'est pourquoi je suis d'avis qu'une personne qui reçoit un *subpoena* et comparaît devant la Commission peut invoquer la protection du par. (2) de l'art. 5.

On a également exprimé la crainte que la Commission d'enquête crée une nouvelle méthode d'enquête sur la criminalité—c'est-à-dire que l'on procède de façon générale ou «en gros» plutôt qu'au niveau des crimes particuliers ou «au détail». Même si en *common law* on ne peut obliger une personne à répondre aux questions d'un policier, on prétend que l'enquête oblige maintenant à le faire, restreignant ainsi les droits de *common law*. Le professeur Ratushny dans l'article mentionné ci-dessus souligne (à la p. 64) qu'il y a:

[TRADUCTION] . . . peu de trace d'un droit général de la *common law* contre l'auto-incrimination qui serait en vigueur au Canada aujourd'hui. L'art. 5 (de la *Loi sur la preuve au Canada*) a abrogé le privilège de la *common law* qui permettait à un témoin de refuser de déposer en certaines circonstances. Il permet aussi au ministère public de contraindre l'inculpé, en certaines circonstances, à collaborer à la préparation de la poursuite contre lui-même.

Le *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. Justice pénale et correctionnelle: un lien à forger (Le rapport Ouimet)* renferme des commentaires sur cette protection limitée à la p. 73:

Un interrogatoire serré peut . . . révéler des faits ou des indices qui permettent de prouver, par d'autres moyens, les éléments de l'accusation. Par conséquent, l'abolition du privilège qu'a le témoin de refuser de répondre pour le motif que sa réponse peut tendre à l'incriminer fournit une puissante arme supplémentaire à ceux qui ont charge de faire respecter l'ordre.

⁷⁵ [1955] S.C.R. 309.

⁷⁴ [1940] 2 W.W.R. 657.

⁷⁵ [1955] R.C.S. 309.

Whether or not one agrees with a result which may force a person to assist in an investigation of his criminal activity, the provisions of s. 5 of the *Canada Evidence Act* and both federal and provincial Inquiries Act compel such a result. Quebec's Crime Inquiry introduces no new and insidious form of investigation into our judicial system and there is no evidence before the Court that it is a colourable attempt to evade the procedural provisions of the *Criminal Code*.

X

On July 22, 1975, Mr. Justice Beetz granted an order summarizing the constitutional issue raised by the appellants in these appeals as follows:

Are Order in Council No. 2821-72 issued September 27th 1972, by the Lieutenant-Governor in-Council for the Province of Quebec, as well as sections 19, 21, 21a, 21-b, 21-c, 21-d, 21-e, 22, 22-b, 22-c, 22-d, 24 and 25 of the *Police Act* (Q.S. 1968, ch. 17 and amendments), sections 6, 7, 9, 10, 11, 12 and 16 of the *Public Inquiry Commission Act* (R.S.Q. 1964, ch. 11 and amendments), and sections 49, 50, 51, 52, 53, 54 and 284 of the Code of Civil Procedure of the Province of Quebec, *ultra vires* or otherwise anti-constitutional or inoperative?"

I would answer the question in the negative and dismiss the appeals.

BEETZ J.—I agree in substance with Mr. Justice Pigeon and Mr. Justice Dickson.

The purpose of s. 19 of the *Police Act* (Que. 1968, c. 17 as amended) and accessory enactments is to uncover crime and organized crime. The means are those of an inquest. They include coercion. Witnesses summoned before the Police Commission may be examined under oath or affirmation and must answer all questions put to them under pain of being found in contempt and fined or incarcerated.

In my view, such a statute cannot be characterized otherwise than as a law relating to the administration of criminal justice and is within

Qu'on soit ou non d'accord avec une conclusion qui peut obliger une personne à collaborer à une enquête portant sur ses propres activités criminelles, les dispositions de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* et des lois sur les enquêtes tant fédérales que provinciales ont nécessairement cet effet. La Commission d'enquête sur le crime du Québec n'introduit pas dans notre système judiciaire une forme nouvelle ou insidieuse d'enquête et il n'y a rien devant cette Cour qui démontre qu'il s'agit d'une tentative déguisée d'éluder les dispositions du *Code criminel* sur la procédure.

X

Le 22 juillet 1975, M. le juge Beetz a rendu une ordonnance résumant de la façon suivante la question constitutionnelle soulevée par les appelants dans ces pourvois:

L'arrêté-en-conseil N° 2821-72, promulgué le 27 septembre 1972 par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil de la Province de Québec, ainsi que les articles 19, 21, 21-a, 21-b, 21-c, 21-d, 21-e, 22, 22-b, 22-c, 22-d, 24 et 25 de la *Loi de Police* (S.Q. 1968, ch. 17 et ses amendements), les articles 6, 7, 9, 10, 11, 12 et 16, de la *Loi des Commissions d'Enquête* (S.R.Q. 1964, ch. 11 et ses amendements), et les articles 49, 50, 51, 52, 53, 54 et 284 du *Code de Procédure Civile* de la Province de Québec sont-ils *ultra-vires* ou autrement inconstitutionnels ou inopérants?"

Je suis d'avis de répondre négativement à la question et de rejeter les pourvois.

LE JUGE BEETZ—Je suis d'accord en substance avec mes collègues les juges Pigeon et Dickson.

Le but de l'art. 19 de la *Loi de police* (Qué. 1968, c. 17 et ses modifications) et des dispositions accessoires est de démasquer le crime et le crime organisé. Les moyens sont ceux d'une enquête. Ils comprennent des mesures coercitives. Les témoins cités devant la Commission de police peuvent être interrogés sous serment ou affirmation; ils doivent répondre à toutes les questions sous peine de se voir déclarés coupables d'outrage au tribunal et condamnés à l'amende ou à l'emprisonnement.

A mon avis, pareille loi ne peut se qualifier autrement que comme une loi portant sur l'administration de la justice en matière criminelle et elle

provincial legislative competence under s. 92(14) of the *British North America Act, 1867*.

Before Confederation, the provinces were in charge of the administration of justice, including criminal justice. It was contemplated by s. 91(27) of the *British North America Act, 1867*, that criminal law, substantive and procedural, would come under the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada. But subject to this provision and to the paramountcy of federal law enacted under primary or ancillary federal jurisdiction, the provinces were to remain responsible in principle for the enforcement of criminal law and to retain such power as they had before with respect to the administration of criminal justice. They continued in fact to police their respective territories, to investigate crime, to gather and to keep records and informations relating to crime, to prosecute criminals and to supervise police forces, sheriffs, coroners, fire commissioners, officers of justice, the summoning of juries, recognizances in criminal cases, and the like. Pertaining to such functions is the power to make laws relating to public and reformatory prisons, expressed in s. 92(6) of the Constitution. Some of those responsibilities are executive in nature; but to carry them required instrumentalities which had to be regulated, financed, abolished and reconstituted and the jurisdiction and powers of which had to be defined by legislation. Such legislation could not have been enacted unless the power to make laws for the administration of criminal justice was vested in the provincial legislatures. That is why s. 92(14) of the Constitution does not distinguish between civil and criminal justice: the natural meaning of the expression "the administration of justice" is broad enough to encompass both; indeed, it is so broad that it would have enabled the provincial legislatures to make laws relating to matters covered by ss. 96 to 100 of the Constitution, were they not prevented to do so by these very sections. That the expression "the administration of justice" was understood to have the widest scope is illustrated by s. 2 of the *North-West Territories Act, 1869*, 32-33 Vict., c. 3 (Can.), where it is found in conjunction with the expression generally used to

relève de la compétence législative des provinces en vertu du par. (14) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

Avant la Confédération, l'administration de la justice, y compris l'administration de la justice en matière criminelle, était l'affaire des provinces. Au paragraphe (27) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, on a prévu que le droit criminel, tant les questions de fond que de procédure, relèverait de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Mais sous réserve de cette disposition et de la primauté des lois fédérales adoptées en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement, les provinces devaient demeurer responsables en principe de l'application du droit criminel et conserver la compétence qu'elles possédaient jusque-là sur l'administration de la justice en matière criminelle. Elles ont effectivement continué à maintenir l'ordre sur leur territoire respectif, à enquêter sur les crimes, à recueillir des renseignements et constituer des dossiers en cette matière, à poursuivre les criminels et à contrôler les corps de police, les shérifs, les coroners, les commissaires aux incendies, les fonctionnaires de la justice, la convocation des jurés, les engagements dans les cours criminelles et autres matières semblables. Le pouvoir de faire des lois relatives aux prisons publiques et aux maisons de correction, mentionné au par. (6) de l'art. 92 de la Constitution, appartient à la même catégorie de fonctions. Certaines de ces attributions se trouvent au niveau de l'exécution; mais pour les mettre en œuvre, il faut des instruments qui doivent être réglementés, financés, abolis et reconstitués, et dont la puissance doit être délimitée par des lois. Il eut été impossible d'adopter pareilles lois à moins que le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice en matière criminelle n'ait été dévolu aux législatures provinciales. C'est pourquoi le par. (14) de l'art. 92 de la Constitution ne fait pas de distinction entre la justice en matière civile et la justice en matière criminelle: le sens ordinaire de l'expression «l'administration de la justice» est assez large pour englober les deux; en fait, il est si large qu'il permettrait aux législatures de légiférer sur les matières visées par les art. 96 à 100 de la Constitution si elles n'en étaient pas empêchées

confer, in terms of subject matters, the totality of legislative powers:

2. It shall be lawful for the Governor, by any Order or Orders, to be by him from time to time made, with the advice of the Privy Council (and subject to such conditions and restrictions as to him shall seem meet), to authorize and empower such Officer as he may from time to time appoint as Lieutenant-Governor of the North-West Territories, to make provision for the administration of Justice therein, and generally to make, ordain, and establish all such Laws, Institutions and Ordinances as may be necessary for the Peace, Order and good Government of Her Majesty's subjects and others therein; provided that all such Orders in Council, and all Laws and Ordinances, so to be made as aforesaid, shall be laid before both Houses of Parliament as soon as conveniently may be after the making and enactment thereof respectively.

This Act was confirmed by the *British North America Act*, 1871, s. 5.

Similarly, the *Quebec Act*, 1774, 14 Geo. III c. 83, repealed the Royal Proclamation, 1763, so far as it related to the Province of Quebec, "and all and every the Ordinance and Ordinances made by the Governor and Council of Quebec for the Time being, relative to the Civil Government and Administration of Justice in the said Province ...". The intent of this enactment was to repeal all ordinances relating to any matter whatever.

The *Quebec Act* re-introduced French Law with respect to "Property and Civil Rights", while it decreed the continuance of the Criminal Law of England in the following terms:

"... That the same "(Criminal Law of England)" shall continue to be administered and shall be observed as law in the province of Quebec, as well in the description and quality of the offence as in the method of prosecution and trial; and the punishment and forfeitures thereby inflicted to the exclusion of every other rule of criminal law, or mode of proceeding thereon, which did or might prevail in the said Province before the Year of our Lord One thousand seven hundred and sixty-four; subject nevertheless to such Alterations and Amendments as the

par les mêmes articles. L'article 2 de l'*Acte du Territoire du Nord-Ouest*, 1869 (Can.), 32-33 Vict., c. 3, indique que l'on entendait l'expression «l'administration de la justice» dans l'acception la plus large car elle est jointe à celle généralement employée pour conférer, en fonction des sujets, la totalité des pouvoirs législatifs:

2. Il sera loisible au Gouverneur, par tout ordre ou tous ordres qu'il pourra de temps à autre décerner, de l'avis du Conseil privé, sous les conditions et restrictions qui lui paraîtront convenables, de conférer à l'officier qu'il pourra de temps à autre nommer lieutenant-gouverneur des Territoires du Nord-Ouest, le pouvoir et l'autorité d'établir des dispositions pour l'administration de la justice dans ces territoires, et généralement de faire, décréter et établir les lois, institutions et ordonnances qui pourront être nécessaires pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement des sujets de Sa Majesté et autres qui les habitent; pourvu que ces ordres en conseil et les lois et ordonnances qui seront ainsi décrétés, comme il est dit ci-haut, soient soumis aux deux Chambres du Parlement aussitôt que possible après leur promulgation respective.

Cet Acte a été confirmé par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1871, art. 5.

De la même façon, l'*Acte de Québec de 1774*, 14 Geo. III, c. 83, abroge la Proclamation royale, 1763, dans la mesure où elle concerne la province de Québec ainsi que «toutes et chacune ordonnances faites pendant ce temps par le Gouverneur et Conseil de Québec, qui concernent le gouvernement civil et l'administration de la justice de ladite province ...». Cette disposition a pour but d'abroger toutes les ordonnances sans distinction quant aux matières.

L'*Acte de Québec* réintroduit le droit français relatif à la «Propriété et aux droits civils» tout en décrétant, dans les termes suivants, le maintien du droit criminel d'Angleterre:

«... Qu'elles (les lois criminelles d'Angleterre) continueront à être administrées, et qu'elles seront observées comme lois dans la dite province de Québec, tant dans l'explication et qualité du crime que dans la manière de l'instruire et de le juger, en conséquence des peines et amendes qui sont par elles infligées, à l'exclusion de tous autres réglemens de lois criminelles, ou manières d'y procéder qui ont prévalu, ou qui ont pu prévaloir en ladite province, avant l'année de notre Seigneur mil sept cens soixante quatre, nonobstant toutes choses à ce

Governor . . . , by and with the Advice and Consent of the Legislative Council of the said Province . . . shall, from time to time, cause to be made therein . . . ”.

These terms are at once detailed and all-embracing, one reason for such thoroughness being to stress the abolition of judicial torture which was possible under French law. It is significant however that while the expression “property and civil rights” was repeated verbatim in s. 92(13) of the Constitution, the wording of s. 91(27) in no way approaches that used in the *Quebec Act*, with respect to criminal law. Should any such language be found in s. 91(27), it would leave no doubt that the Parliament of Canada was solely empowered to make laws for the administration of criminal justice. But the intent was to avoid this result. That is why s. 91(27) ought not to be construed so as to leave to the provinces no legislative jurisdiction over the administration of criminal justice. The natural meaning of s. 91(27) and the basic jurisdiction of the Parliament of Canada under that heading have been most appropriately described by Taschereau J., as he then was, in *A.G. Que. v. A.G. Can.*⁷⁶, at p. 603:

“The power given to the Federal Parliament to legislate in criminal law and criminal procedure, is the power to determine what shall or what shall not be ‘criminal’, and to determine the steps to be taken in prosecutions and other criminal proceedings before the Courts”.

Section 19 of the *Police Act* does not correspond to that description.

It should be kept in mind that we are concerned in this case with a provincial statute and with provincial jurisdiction, not with the ultimate limits of federal jurisdiction nor with the extent to which provincial legislation would remain operative should the Parliament of Canada decide to enter and regulate the field of criminal investigation. Given the ancillary powers of the Parliament of Canada and the interrelated aspects of criminal justice, one is likely to find room for overlapping

contraires contenues en cet acte à tous égards, sujets cependant à tels changemens et corrections que le Gouverneur . . . , de l’avis et consentement du Conseil Législatif de la dite province . . . sera à l’avenir, dans la maniere ci-après ordonnée».

On voulait, par ces termes à la fois minutieux et complets, souligner, entre autres, l’abolition de la question permise par le droit français. Il convient cependant de remarquer que bien que l’expression «la propriété et les droits civils» soit reprise verbatim au par. (13) de l’art. 92 de la Constitution, le libellé du par. (27) de l’art. 91 est entièrement différent de celui de l’*Acte de Québec* en ce qui concerne le droit criminel. Si un texte semblable se retrouvait au par. (27) de l’art. 91, il n’y aurait aucun doute que le Parlement du Canada est seul habilité à légiférer sur l’administration de la justice en matière criminelle. Mais c’est une conséquence que l’on voulait éviter. C’est pourquoi il ne faut pas donner au par. (27) de l’art. 91 une interprétation qui ne laisserait aux provinces aucune compétence législative sur l’administration de la justice en matière criminelle. Le sens ordinaire du par. (27) et la compétence fondamentale du Parlement du Canada sous cette rubrique ont été décrits comme il convient, par le juge Taschereau,—il n’était pas encore Juge en chef—, dans *P.G. du Québec c. P.G. du Canada*⁷⁶, à la p. 603:

[TRADUCTION] «Le pouvoir attribué au Parlement du Canada de légiférer sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle est celui de définir ce qui est ou ce qui n’est pas «criminel» et de déterminer les étapes à suivre dans les poursuites ou autres procédures criminelles devant les tribunaux».

L’article 19 de la *Loi de Police* ne correspond pas à cette description.

Il ne faut pas perdre de vue qu’il s’agit en l’espèce d’une loi provinciale et de compétence provinciale et qu’il n’est pas question des limites absolues de la compétence fédérale; il n’est pas question non plus de décider jusqu’à quel point l’application de la loi provinciale pourrait être atteinte si le Parlement du Canada décidait d’entrer dans le domaine des enquêtes criminelles et de le régir. Les pouvoirs accessoires du Parlement du Canada et les aspects multiples et corrélatifs de la

⁷⁶ [1945] S.C.R. 600.

⁷⁶ [1945] R.C.S. 600.

legislation in this area. In *Proprietary Articles Trade Association v. A.G. for Canada*⁷⁷, the *Combines Investigation Act*, (R.S.C. 1927, c. 26) and s. 498 of the *Criminal Code* were found *intra vires* of the Parliament of Canada: the main part of the legislation was criminal law; the rest could be supported under s. 91(3) and 91(22) of the Constitution. Provision was also made in the legislation for the appointment of a registrar and of commissioners and for the holding of inquiries. The Judicial Committee had this to say on the latter point:

If then the legislation in question is authorized under one or other of the heads specifically enumerated in s. 91, it is not to the purpose to say that it affects property and civil rights in the Provinces. Most of the specific subjects in s. 91 do affect property and civil rights but so far as the legislation of Parliament in pith and substance is operating within the enumerated powers there is constitutional authority to interfere with property and civil rights. The same principle would apply to s. 92, head 14, "the administration of justice in the Province", even if the legislation did, as in the present case it does not, in any way interfere with the administration of justice. Nor is there any ground for suggesting that the Dominion may not 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 (at pp. 326, 327).

The statement that the legislation in question did not "interfere" with the administration of justice, whatever that means, can be considered as an *obiter*: the legislation would have remained valid even if it did trench upon the provincial power over the administration of justice, as was expressly recognized by the Judicial Committee, and whether it had been enacted under the primary or the ancillary power of the Parliament of Canada. The result would have been identical had the Judicial Committee endorsed the submission of Counsel for the A.G. for Canada—which in my view presented a better approach—to the effect that:

⁷⁷ [1931] A.C. 310.

justice en matière criminelle peuvent probablement donner lieu à un chevauchement de lois dans ce champ d'activités. Dans *Proprietary Articles Trade Association v. A.G. for Canada*⁷⁷, la *Loi des enquêtes sur les coalitions*, (S.R.C. 1927, c. 26) et l'art. 498 du *Code criminel* ont été déclarés *intra vires* du Parlement du Canada: cette loi était essentiellement de nature criminelle et certaines parties pouvaient s'appuyer sur les par. (3) et (22) de l'art. 91 de la Constitution. Elle prévoyait aussi la nomination d'un registraire et de commissaires ainsi que la tenue d'enquêtes. Ce dernier point a été commenté par le Comité judiciaire:

[TRADUCTION] Partant, si la loi en question s'autorise de l'une ou l'autre des catégories spécifiquement énumérées dans l'article 91, rien ne sert de dire que cette loi affecte la propriété et les droits civils dans les provinces. La plupart des sujets spécifiquement mentionnés dans l'article 91 affectent la propriété et les droits civils, mais, dans la mesure où la législation édictée par le Parlement se situe, de par son caractère véritable, dans les limites des pouvoirs énumérés, elle peut constitutionnellement affecter le domaine de la propriété et des droits civils. Le même principe s'appliquerait au paragraphe 14 de l'article 92, «l'administration de la justice dans la province», même si la législation affectait, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, l'administration de la justice. Il n'y a non plus aucune raison qui permette de penser que le Dominion ne peut pas employer ses agents exécutifs en vue d'appliquer la législation qui entre dans ses pouvoirs constitutionnels, comme il le fait normalement dans le cas de ses fonctionnaires du revenu et dans d'autres domaines qu'il n'est pas utile d'énumérer (aux pp. 326 et 327).

La déclaration selon laquelle la loi en question «n'affectait» pas l'administration de la justice, quel qu'en soit le sens, peut être considérée comme un *obiter*: la loi serait demeurée valide même si elle avait effectivement empiété sur le pouvoir provincial relatif à l'administration de la justice, comme l'a expressément reconnu le Comité judiciaire, et qu'elle ait été adoptée en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement du Canada. On aurait obtenu le même résultat si le Comité judiciaire avait retenu la thèse de l'avocat du procureur général du Canada, thèse qui me paraît préférable:

⁷⁷ [1931] A.C. 310.

“the primary intention and effect is to make certain acts, when they are to the public detriment, offences; the provisions as to investigations being reasonably necessary for carrying out that primary intention. If any of those provisions are not directly within s. 91 head 27, they nevertheless are valid as being ancillary provisions to carry out the scheme of legislation . . .”. [1931] A.C. 310, at p. 314.

I do not find it necessary to express an opinion as to whether matters such as the issuance of search warrants upon a sworn information (Part XIII of the *Criminal Code*) or compelling the appearance of an accused person before a justice, by way of arrest or otherwise, (Part XIV of the *Criminal Code*) fall under primary or ancillary federal jurisdiction. They would appear to be related to specific crimes, already uncovered, and to the gathering of evidence necessary for the prosecution of such crimes rather than to an investigation of unknown criminal acts, of criminal practices and of crime as an organized system. If this hypothesis is correct, then those parts of the *Criminal Code* are perhaps essential elements of the criminal law, but they differ substantially from the impugned provincial statute. If on the other hand those enactments can be said to overflow into the field of criminal investigation, all that need be asked is whether they conflict with the *Police Act*. I see no such conflict.

We are not called upon to judge the wisdom of the impugned legislation. There is no doubt that the power to establish a commission of enquiry can be abused. This is true of almost any power, as has been said repeatedly, and does not make it of federal rather than of provincial concern. The issue whether there was abuse in the administration of the *Police Act* does not arise in the case at bar where the ground for contempt is the refusal by appellants to be sworn in as witnesses and to answer questions put to them, on the sole basis of the alleged unconstitutionality of the statute under which the Commission was established.

The penalties imposed under the impugned legislation in cases where witnesses refuse to testi-

[TRANSLATION] «le législateur veut avant tout ériger en infractions certains actes qui vont à l'encontre de l'intérêt public; il est raisonnable que les dispositions sur les enquêtes soient nécessaires pour donner suite à cette intention première. Si aucune de ces dispositions ne tombe directement sous le coup du par. (27) de l'art. 91, elles sont néanmoins valides comme dispositions accessoires pour mettre la loi en œuvre . . . ». [1931] A.C. 310, à la p. 314.

Je ne crois pas nécessaire d'exprimer mon avis sur la question de savoir si les matières comme la délivrance des mandats de perquisition sur dénonciation faite sous serment (Partie XIII du *Code criminel*) ou les mesures assurant la comparution d'un prévenu devant un juge de paix, par voie d'arrestation ou autrement, (Partie XIV du *Code criminel*) entrent dans les pouvoirs inhérents ou bien les pouvoirs accessoires du Parlement. Elles sembleraient se rapporter à des crimes déterminés, déjà mis à jour, et à l'obtention des preuves nécessaires à la poursuite de tels crimes plutôt qu'à une enquête sur des actes criminels indéterminés, sur des pratiques criminelles et le crime comme système organisé. Si cette hypothèse est juste, ces parties du *Code criminel* sont peut-être des éléments essentiels du droit criminel mais elles diffèrent considérablement de la loi provinciale attaquée. Si d'autre part on peut dire que ces dispositions débordent dans le champ des enquêtes criminelles, il s'agit uniquement de savoir qu'elles n'entrent pas en conflit avec la *Loi de police*. Je ne vois aucun conflit.

On ne nous demande pas de nous prononcer sur la sagesse de la loi attaquée. Il ne fait aucun doute que le pouvoir d'établir une commission d'enquête peut donner lieu à des abus. Ce risque est inhérent à tout pouvoir, comme on l'a répété à maintes reprises, et il n'en fait pas pour autant un objet de compétence fédérale plutôt que provinciale. Il ne s'agit pas en l'espèce de déterminer si l'application de la *Loi de police* a donné lieu à des abus car l'outrage est fondé sur le refus des appelants d'être assermentés comme témoins et de répondre aux questions en opposant uniquement la prétendue inconstitutionnalité de la loi qui a créé la Commission.

Les peines imposées par la loi attaquée pour refus de témoigner sont de nature coercitive.

fy are of a coercive nature. Even if they are punitive, s. 92(15) of the Constitution would suffice to insure their constitutionality unless they be used as a colourable device to create new crimes, or to punish old ones otherwise than under the Criminal Code. This has been pleaded but not established.

Of great importance in this case, is the principle against self-incrimination. This criminal law principle would supersede provincial law: witnesses called before the Police Commission could not be compelled to give answers which might tend to incriminate them. This might impair the inquest although it would not affect the constitutionality of s. 19 of the *Police Act* nor improve the position of appellants: they have not declined to answer questions which might tend to incriminate them; they have refused to answer any question.

However, the principle against self-incrimination has been altered by s. 5 of the *Canada Evidence Act* (R.S.C. 1970, c. E-10) insofar as the right to be excused from answering incriminating questions has been replaced by the inadmissibility of self-incriminating answers obtained under legal compulsion.

I agree entirely with the reasons given by Mr. Justice Pigeon and Mr. Justice Dickson for holding that the protection contemplated by s. 5 was available to appellants.

I would answer the constitutional question in the negative and dismiss the appeals.

Appeals dismissed, LASKIN C.J. and DE GRANDPRÉ J. dissenting.

Solicitor for the appellants: L. R. Maranda, Montreal.

Solicitors for the respondent and the mis en cause: J. Richard, G. Tremblay et O. Prat, Montreal et R. Thibaudeau, Quebec.

Solicitor for the Attorney General of Canada: L. P. Landry, Ottawa.

Solicitor for the Attorney General of Ontario: M. Manning, Toronto.

Même si elles étaient punitives, elles seraient valides en vertu du par. (15) de l'art. 92 à moins d'être employées spécieusement pour créer de nouveaux crimes ou pour assortir d'autres peines ceux du Code criminel. Les plaidoiries ont fait état de ce dernier point sans toutefois l'établir.

Le principe contre l'auto-incrimination revêt une grande importance en l'espèce. Ce principe du droit criminel primerait le droit des provinces: les témoins cités devant la Commission de police ne pourraient pas être contraints à donner des réponses qui pourraient tendre à les incriminer. Cela pourrait nuire à l'enquête sans toutefois compromettre la constitutionnalité de l'art. 19 de la *Loi de police* ni aider les appelants: ces derniers n'ont pas refusé de répondre à des questions tendant à les incriminer; ils ont refusé de répondre à toute question.

Cependant, l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada* (S.R.C. 1970, c. E-10) a modifié le principe contre l'auto-incrimination dans la mesure où le droit d'être exempté de répondre à des questions incriminantes a été remplacé par l'inadmissibilité des réponses auto-incriminantes obtenues par contrainte légale.

Je suis entièrement d'accord avec les motifs de mes collègues les Juges Pigeon et Dickson pour conclure que les appelants pouvaient se prévaloir de la protection offerte par l'art. 5.

Je suis d'avis de répondre négativement à la question constitutionnelle et de rejeter les pourvois.

Pourvois rejetés, le juge en chef LASKIN et le juge DE GRANDPRÉ étant dissidents.

Procureur des appelants: L. R. Maranda, Montréal.

Procureurs de l'intimé et des mis en cause: J. Richard, G. Tremblay et O. Prat, Montréal et R. Thibaudeau, Québec.

Procureur du procureur général du Canada: L. P. Landry, Ottawa.

Procureur du procureur général de l'Ontario: M. Manning, Toronto.

*Solicitor for the Attorney General of Alberta:
W. Henkel, Edmonton.*

*Solicitor for the Attorney General of British
Columbia: O. H. Vickers, Victoria.*

*Solicitor for the Attorney General of New
Brunswick: H. Strange, Fredericton.*

*Procureur du procureur général de l'Alberta:
W. Henkel, Edmonton.*

*Procureur du procureur général de la Colom-
bie-Britannique: O. H. Vickers, Victoria.*

*Procureur du procureur général du Nouveau-
Brunswick: H. Strange, Fredericton.*