

**Caloil Inc. (Plaintiff) Appellant;**

and

**The Attorney General of Canada (Defendant)  
Respondent;**

and

**The National Energy Board Mis-en-Cause;**

and

**The Attorney General of Quebec and  
The Attorney General of Alberta Intervenants.**

1970: November 23, 24; 1970: November 24.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE EXCHEQUER COURT  
OF CANADA

*Constitutional law—Trade and Commerce—Importation of gasoline—Power of National Energy Board to regulate distribution for consumption—Extraprovincial marketing scheme—Judgment—Wording of formal pronouncement—National Energy Board Act, 1959 (Can.), c. 46, ss. 85, 87—National Energy Board Part VI Regulations, s. 20.*

Section 20 of the National Energy Board Part VI Regulations was amended after the judgment of the Exchequer Court in *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*, [1970] Ex. C.R. 512. The amended regulation provided that the Board "may issue a licence to import oil for consumption in the area of Canada specified therein, in such quantities, at such times and at such points of entry into Canada as it may consider appropriate." By way of a declaratory action in the Exchequer Court, the appellant, an importer and distributor of petroleum products, challenged the constitutionality of the regulation. The action was dismissed by the trial judge. Leave to appeal to this Court was granted. The Attorney General of Quebec intervened to support the attack and the Attorney General of Alberta, to support the judgment.

*Held:* The appeal should be dismissed.

*Per* Fauteux C.J. and Abbott, Ritchie, Hall, Spence and Pigeon JJ.: The existence and extent of pro-

**Caloil Inc. (Demanderesse) Appelante;**

et

**Le Procureur général du Canada (Défendeur)  
Intimé;**

et

**L'Office national de l'énergie Mis-en-Cause;**

et

**Le Procureur général du Québec et  
Le Procureur général de l'Alberta Intervenants.**

1970: les 23 et 24 novembre; 1970: le 24 novembre.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DE LA COUR DE L'ÉCHIQUER DU CANADA

*Droit constitutionnel—Trafic et Commerce—Importation d'essence—Compétence de l'Office national de l'énergie de réglementer la distribution au consommateur—Programme de mise en marché extraprovinciale—Jugement—Termes du prononcé—Loi sur l'Office national de l'énergie, 1959 (Can.), c. 46, art. 85, 87—Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI), art. 20.*

L'article 20 des Règlements de l'Office national de l'énergie (Partie VI) a été modifié à la suite du jugement rendu par la Cour de l'Échiquier dans *Caloil Inc. v. Procureur général du Canada*, [1970] R.C.É. 513. Le règlement modifié prévoit que l'Office «peut délivrer une licence d'importation de pétrole pour fins de consommation dans la région du Canada indiquée dans la licence en quantités, à l'époque et par les ports d'entrée qu'il juge appropriés». L'appelante, qui fait l'importation et la distribution de produits pétroliers, a entamé des procédures en Cour de l'Échiquier par voie d'action déclaratoire, contestant la constitutionnalité de la réglementation. L'action a été rejetée par le juge de première instance. L'appelante a obtenu l'autorisation d'appeler à cette Cour. Le Procureur général du Québec est intervenu pour appuyer la contestation et le Procureur général de l'Alberta, pour défendre le jugement.

*Arrêt:* L'appel doit être rejeté.

*Le* Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Ritchie, Hall, Spence et Pigeon: L'existence et la

vincial regulatory authority over specific trades within the province is not the sole criterion to be considered in deciding whether a federal regulation affecting such a trade is invalid. On the contrary, it is no objection when the impugned enactment is an integral part of a scheme for the regulation of international or interprovincial trade, a purpose that is clearly outside provincial jurisdiction and within the exclusive federal field of action. The true character of the enactment in this case appears to be an incident in the administration of an extraprovincial marketing scheme. The policy intended to be implemented is a control of the imports of a given commodity to foster the development and utilization of Canadian oil resources. Under the circumstances, the interference with local trade cannot be termed an unwarranted invasion of provincial jurisdiction.

The trial judge was right in rejecting the contention that the regulation was not within the scope of s. 85 of the Act. Nothing shows that the terms and conditions of the licences that may be prescribed by Regulations are to end with the entry of the commodity into Canada and cannot be related to subsequent use.

*Per Martland, Judson and Laskin JJ.:* The admitted authority of Parliament to regulate importation of goods was validly exercised in this case in including as part of the regulatory scheme a provision restricting the area of distribution of the goods within Canada by their importer.

APPEAL from a judgment of Dumoulin J. of the Exchequer Court of Canada<sup>1</sup>, dismissing an action challenging the constitutionality of s. 20 of the National Energy Board Part VI Regulations. Appeal dismissed.

*Léopold Langlois, Q.C., Reynold Langlois and Guy Vaillancourt*, for the plaintiff, appellant.

*Rodrigue Bédard, Q.C., R. Olson, Q.C., and Paul Ollivier, Q.C.*, for the defendant, respondent.

*Georges A. Pouliot, Q.C., and John K. Archambault*, for the Attorney General of Quebec.

portée de la compétence des provinces en matière de réglementation de commerces spécifiques dans les limites d'une province n'est pas l'unique critère à considérer pour décider de la validité d'un règlement fédéral visant un tel commerce. Au contraire, ce n'est pas une objection lorsque la législation attaquée fait partie intégrante d'une réglementation du commerce international ou interprovincial, une fin qui déborde clairement le cadre de la compétence provinciale et s'insère dans le champ d'action exclusif du fédéral. En l'espèce, le caractère véritable de la législation est un aspect de l'administration d'un programme de mise en marché extra-provinciale. Les mesures que les dispositions visent à mettre en œuvre constituent une réglementation des importations d'un produit donné, dans le but de favoriser l'exportation et l'utilisation des ressources pétrolières du Canada. Dans ces conditions, l'entrave au commerce local ne saurait être qualifié d'empiétement injustifié sur une compétence provinciale.

Le juge de première instance a eu raison de rejeter la prétention que l'art. 20 n'entraîne pas dans le champ d'application de l'art. 85 de la Loi. Rien n'indique que les conditions de licences que peut prescrire le règlement doivent prendre fin à l'entrée du produit au Canada et ne peuvent pas se rattacher à son utilisation subséquente.

*Les Juges Martland, Judson et Laskin:* Le Parlement a validement exercé son pouvoir reconnu de réglementer l'entrée de marchandises en provenance de pays étrangers, en insérant dans la réglementation une disposition restreignant l'aire de distribution des marchandises au Canada par l'importateur.

APPEL d'un jugement du Juge Dumoulin de la Cour de l'Échiquier du Canada<sup>1</sup>, rejetant une action contestant la constitutionnalité de l'art. 20 des règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI). Appel rejeté.

*Léopold Langlois, c.r., Reynold Langlois et Guy Vaillancourt*, pour la demanderesse, appelante.

*Rodrigue Bédard, c.r., R. Olson, c.r., et Paul Ollivier, c.r.*, pour le défendeur, intimé.

*Georges A. Pouliot, c.r., et John K. Archambault*, pour le Procureur général du Québec.

<sup>1</sup> [1970] Ex.C.R. 535, 15 D.L.R. (3d) 177.

<sup>1</sup> [1970] R.C.É. 535, 15 D.L.R. (3d) 177.



*B. A. Crane*, for the Attorney General of Alberta.

The judgment of Fauteux C.J. and of Abbott, Ritchie, Hall, Spence and Pigeon JJ. was delivered by

PIGEON J.—The appellant is an importer and distributor of petroleum products. In May 1970, it contracted for some 126,000,000 gallons of gasoline to be delivered in Canadian ports from Algeiras, Spain, by tankers. This gasoline was intended to be distributed in Quebec and in Ontario.

On May 7, 1970, by proclamation of the Governor in council under s. 87 of the *National Energy Board Act* ("the Act"), Part VI thereof was extended to "oil". Also, on May 5, 1970, the National Energy Board Part VI Regulations ("the Regulations") were amended. The effect of the amendments was

(a) to limit the extension of Part VI of the Act to the importation of "motor gasoline";

(b) to make all licences for the importation of "motor gasoline" subject to the condition that the importer shall not, without the consent of the National Energy Board, transport or caused to be transported, any "motor gasoline" from a point east of a line running partly through Ontario and partly along the Ontario-Quebec border, to a point west of that line and shall not, without the Board's consent, sell or deliver to a third party any "motor gasoline" except on the condition that it is sold or delivered for consumption east of that line.

The appellant did not comply with the conditions of licences issued in accordance with the amended regulations and was refused a further licence. Thereupon, it sought relief in the Exchequer Court by declaratory proceedings against the Attorney General of Canada on the basis that the regulatory scheme was unconstitutional. In view of the urgency, the proceedings were expedited and on August 1, 1970, the President of the Exchequer Court rendered judgment<sup>2</sup> in the following terms:

IT IS DECLARED that the legislative scheme consisting of PART VI of the National Energy Board

*B. A. Crane*, pour le Procureur général de l'Alberta.

Le jugement du Juge en Chef Fauteux et des Juges Abbott, Ritchie, Hall, Spence et Pigeon a été rendu par

LE JUGE PIGEON—L'appelante fait l'importation et la distribution de produits pétroliers. En mai 1970, elle a acheté par contrat 126 millions de gallons d'essence à être livrés dans des ports canadiens, par pétroliers en provenance d'Algeiras, en Espagne. Cette essence était destinée à être distribuée au Québec et en Ontario.

Le 7 mai 1970, par proclamation du gouverneur en conseil conformément à l'art. 87 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la «Loi»), l'application de la Partie VI de cette loi a été étendue au «pétrole». Le 5 mai 1970, les *Règlements sur l'Office national de l'énergie* (Partie VI) (les «Règlements») avaient également été modifiés. Les modifications avaient notamment pour effet

(a) de restreindre l'extension de la Partie VI de la Loi à l'importation «d'essence à moteur»;

(b) d'assujettir toutes les licences d'importation d'«essence à moteur» à la condition que, sans le consentement de l'Office national de l'énergie, l'importateur ne transporte ni ne fasse transporter de «l'essence à moteur» d'un lieu sis à l'est d'une ligne tracée en partie à travers l'Ontario et en partie le long de la frontière Ontario-Québec, à un lieu sis à l'ouest de cette ligne-là, ni ne vende ou ne livre, sans le consentement de l'Office, de «l'essence à moteur» à un tiers, sauf si elle est vendue ou livrée pour consommation à l'est de cette ligne-là.

L'appelante n'a pas observé les conditions de licences délivrées conformément aux règlements modifiés et on lui a refusé une nouvelle licence. Sur ce, elle s'est adressée à la Cour de l'Échiquier par voie d'action déclaratoire contre le Procureur général du Canada en invoquant l'inconstitutionnalité de la réglementation. Vu l'urgence en la matière, on a accéléré le déroulement de l'affaire et, le 1<sup>er</sup> août 1970, le Président de la Cour de l'Échiquier rendait jugement<sup>2</sup> dans les termes suivants:

IL EST PAR LES PRÉSENTES DÉCLARÉ que la PARTIE VI de la *Loi sur l'Office national de l'éner-*

<sup>2</sup> [1970] Ex.C.R. 512, 15 D.L.R. (3d) 164.

<sup>2</sup> [1970] R.C.É. 513, 15 D.L.R. (3d) 164.

Act and of Section 20 of the National Energy Board Part VI Regulations is unconstitutional and that, insofar as that scheme is concerned, the Plaintiff is entitled to import motor gasoline without any restriction as to how it is marketed after it has been imported.

In his reasons, the learned President said:

. . . section 20 of the Regulations under Part VI could not be supported even if it were a proper part of . . . a scheme for Parliament to regulate the movement of imported goods as such. Section 20 does not purport to confer authority on the National Energy Board to regulate the movement of imported gasoline. What it does purport to do is to authorize the imposition of a prohibition on a licensee, as a condition of getting a licence, against transporting, without the consent of the Board, "any motor gasoline" from East of the aforesaid line into the balance of Ontario. In other words, this term operates on any motor gasoline in the hands of the licensee even if it is produced in Canada. This certainly is not a law that purports to regulate imported goods.

Once it becomes clear that the regulation of the movement of gasoline effected by the condition authorized by section 20(4) is not an integral part of a law regulating international or interprovincial trade as such, the attempt to regulate such movement must fail on the authority of *CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC AND OTHERS* (1951 A.C. 179).

No appeal was instituted against this judgment but promptly, on August 12, 1970, the Regulations were amended so that s. 20 now reads as follows:

20. (1) In this section and section 21 "consumption" means the placing of oil in tanks connected to an internal combustion engine for purposes of operating such engine.

(2) Where the Board is of the opinion that importation of oil that is the subject of an application for a licence to import into Canada will be consistent with the development and utilization of Canadian indigenous oil resources, it may issue a licence to import oil for consumption in the area of Canada

*gie* et l'article 20 des règlements d'application sont inconstitutionnels et qu'au regard de cette législation la demanderesse peut importer de l'essence à moteur sans aucune restriction quant à la manière dont elle sera écoulee sur le marché, après son importation.

Dans ses motifs, le savant Président dit:

. . . l'article 20 des règlements pris en vertu de la Partie VI ne pourrait pas être maintenu même s'il représentait la partie d'un système autorisant le Parlement à réglementer tout particulièrement en tant que tel le mouvement des marchandises importées. L'article 20 n'a pas pour objet de conférer à l'Office national de l'énergie le pouvoir de régir les mouvements d'essence importée. Il a pour objet l'autorisation d'interdire à un détenteur de licence, comme condition d'obtention d'une licence, de transporter sans le consentement de l'Office, «de l'essence à moteur» de l'est de la ligne précitée dans le reste de l'Ontario. En d'autres termes, cette condition s'applique à toute essence à moteur que possède le détenteur de la licence même si elle est produite au Canada. Ceci ne constitue certainement pas une loi qui a pour objet de réglementer les marchandises importées.

Une fois qu'il est clair que la réglementation des mouvements d'essence effectués en vertu de la condition autorisée par l'article 20(4) n'est pas partie intégrante d'une loi réglementant le commerce international ou interprovincial en tant que tel, vouloir réglementer ces mouvements ne peut conduire qu'à un échec en vertu de la jurisprudence *CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE v. ATTORNEY-GENERAL FOR QUEBEC AND OTHERS* (1951 A.C. 179).

Ce jugement n'a donné lieu à aucun pourvoi mais prestement, le 12 août 1970, les règlements d'application furent modifiés de manière à donner à l'art. 20 sa forme actuelle, savoir:

20. (1) Au présent article et à l'article 21, le terme «consommation» signifie l'introduction de pétrole dans des réservoirs raccordés à un moteur à combustion interne en vue d'alimenter ce moteur.

(2) Lorsque l'Office est d'avis que l'importation de pétrole faisant l'objet d'une demande de licence d'importation au Canada est compatible avec la mise en valeur et l'utilisation des ressources pétrolières canadiennes, il peut délivrer une licence d'importation de pétrole pour fins de consommation



specified therein, in such quantities, at such times and at such points of entry into Canada as it may consider appropriate.

(3) Any licence issued by the Board pursuant to subsection (2) may be issued on the condition that the oil to be imported will be consumed in the area of Canada specified in the licence.

(4) Where the Board is not reasonably satisfied that the consumption of oil to be imported will be in the area of Canada specified in the application for a licence and that the terms of the licence to be issued will be complied with, it shall not issue a licence.

Under the amended regulations, the National Energy Board refused applications to import gasoline into some areas in Ontario and it also refused to issue licences for importation into other areas without a declaration specifying that the gasoline to be so imported would, in actual fact, be consumed in those areas. Thereupon, proceedings were again instituted in the Exchequer Court by way of a declaratory action against the Attorney General of Canada as defendant and the National Energy Board as mis-en-cause.

This action was heard by Dumoulin J. and dismissed by judgment<sup>3</sup> dated September 16, 1970, the order reading as follows:

The declaratory action for avoidance brought by the plaintiff is dismissed; the Court, further declaring that the legislative scheme in question is *intra vires* of Parliament and of the Governor in Council, orders the said plaintiff to pay all costs.

An appeal was taken to this Court by special leave granted on October 6, 1970. Notice of the constitutional question was duly given. The Attorney General of Quebec intervened to support the attack against the regulatory scheme and the Attorney General of Alberta, to support the judgment. In view of the urgency of a matter involving an interference with important business operations, special directions were given so that the appeal was heard on November 23 and 24, 1970. At the conclusion of the hearing, the decision of the Court was announced by the Chief Justice as follows:

We are all of the opinion that the appeal should be dismissed with costs; the operative part of the

dans la région du Canada indiquée dans la licence en quantités, à l'époque et par les ports d'entrée qu'il juge appropriés.

(3) Toute licence délivrée par l'Office en vertu du paragraphe (2) peut être délivrée à la condition que le pétrole à importer sera consommé dans la région du Canada indiquée dans la licence.

(4) Lorsque l'Office n'est pas raisonnablement sûr que la consommation du pétrole à importer se fera dans la région du Canada spécifiée dans la demande de licence et que les modalités de la licence seront respectées, il ne doit pas accorder la licence demandée.

En vertu des règlements modifiés, l'Office national de l'énergie a rejeté les demandes de licences d'importation d'essence dans certaines régions de l'Ontario et il a en outre refusé de délivrer des licences d'importation en d'autres régions sans une déclaration précisant que l'essence ainsi importée serait, en fait, utilisée dans ces régions-là. Sur ce, des procédures furent entamées en Cour de l'Échiquier par voie d'action déclaratoire contre le Procureur général du Canada, défendeur, et l'Office national de l'énergie, mis-en-cause.

L'action a été instruite par M. le Juge Dumoulin et rejetée par jugement<sup>3</sup> du 16 septembre 1970, l'ordonnance se lisant comme suit:

L'action déclaratoire en nullité intentée par la demanderesse est rejetée; la Cour, déclarant en outre que le schème législatif dont il s'agit est *intra vires* du Parlement et du Gouverneur en Conseil, condamne ladite demanderesse en tous les dépens.

Par permission spéciale accordée le 6 octobre 1970, un appel a été interjeté en cette Cour. L'avis relatif à la question constitutionnelle a été dûment signifié. Le Procureur général du Québec est intervenu pour appuyer la contestation de la réglementation, et le Procureur général de l'Alberta, pour défendre le jugement. Vu l'urgence d'une question touchant une entrave à des transactions commerciales importantes, l'audition du pourvoi a eu lieu les 23 et 24 novembre 1970 par suite d'ordres spéciaux à ce sujet. A la fin de l'audience, M. le Juge en chef a annoncé l'arrêt de cette Cour en ces termes:

Nous sommes tous d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens; le dispositif du jugement de la Cour de

<sup>3</sup> [1970] Ex.C.R. 535, 15 D.L.R. (3d) 177.

<sup>3</sup> [1970] R.C.É. 534, 15 D.L.R. (3d) 177.



judgment of the Exchequer Court should however be amended to read as follows: "The declaratory action for avoidance brought by the plaintiff is dismissed with costs". No award is made as to costs where the intervenants are concerned.

The appellant did not challenge federal authority over imports as such. The attack was exclusively directed against the regulation of trade in the imported commodity at the level of distribution for consumption. On this, I would first quote the following from what Duff J. (as he then was) said in the *Lawson* case<sup>4</sup>:

The scope which might be ascribed to head 2, s. 91 (if the natural meaning of the words, divorced from their context, were alone to be considered), has necessarily been limited, in order to preserve from serious curtailment, if not from virtual extinction, the degree of autonomy which, as appears from the scheme of the Act as a whole, the provinces were intended to possess. Therefore, it has been found necessary to say that this head does not comprise the regulation, by a system of licences, of a particular business within any one or within all of the provinces. But there is no lack of authority for the proposition that regulations governing external trade, that is, trade between Canada and foreign countries, as well as regulations in matters affected with an interprovincial interest, or regulations which are necessary as auxiliary to some Dominion measure relating to trade generally throughout the Dominion, and dealing with matters not falling within s. 92, such as, for example, the incorporation of Dominion companies, are within the purview of that head.

Appellant has laid great stress on the following parts of the learned President's reasons in the first case:

Neither Part VI (of the Act), the regulation, nor the two together, purport to be a regulation by Parliament of inter-provincial trade as such and they cannot be supported on that head of Parliament's legislative power as were certain parts of the Canadian Wheat Board Act in *STEPHEN FRANCIS MURPHY v. CANADIAN PACIFIC RAILWAY COMPANY* (1958 S.C.R. 626).

\* \* \*

<sup>4</sup> [1931] S.C.R. 357 at 366, [1931] 2 D.L.R. 193.

l'Échiquier devant cependant être modifié de façon à se lire comme suit: L'action déclaratoire en nullité intentée par la demanderesse est rejetée avec dépens. Il n'y a aucune adjudication quant aux dépens en ce qui concerne les intervenants.

L'appelante n'a pas contesté l'autorité fédérale en matière d'importation proprement dite. Elle s'en est prise exclusivement à la réglementation du commerce du produit importé, au niveau de la distribution au consommateur. Sur cette question, je veux d'abord citer ce passage des motifs de M. le Juge Duff (alors juge puîné) dans l'affaire *Lawson*<sup>4</sup>:

[TRADUCTION] La portée qu'on pourrait attribuer à la rubrique n° 2, art. 91 (s'il fallait considérer uniquement le sens ordinaire des mots, hors contexte) a été nécessairement restreinte, afin de préserver de toute diminution, sinon d'extinction effective, le degré d'autonomie dont les provinces étaient destinées à jouir d'après le programme d'ensemble de la loi. On a donc jugé nécessaire de dire que cette rubrique ne comprend pas la réglementation, par un système de licences, d'un commerce en particulier dans les limites d'une province donnée ou de toutes les provinces. Mais il ne manque pas de précédents pour appuyer la thèse que sont dans le cadre de cette rubrique-là: la réglementation du commerce extérieur, c.-à-d. le commerce entre le Canada et des pays étrangers, aussi bien que la réglementation de choses dans lesquelles un intérêt interprovincial entre en jeu, ou la réglementation nécessaire comme auxiliaire de quelque mesure fédérale en rapport avec le commerce en général dans tout le pays, et touchant des matières non visées par l'art. 92, comme, par exemple, la constitution de compagnies à charte fédérale.

L'appelante a fortement insisté sur les extraits suivants des motifs du savant Président en la première cause:

Ni la Partie VI (de la Loi), ni le règlement, ni les deux ensemble n'ont la prétention d'être un règlement pris par le Parlement sur le commerce interprovincial en tant que tel et ne peuvent se réclamer de la compétence législative du Parlement comme pouvaient le faire certaines parties de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* dans l'arrêt *STEPHEN FRANCIS MURPHY v. CANADIAN PACIFIC RAILWAY COMPANY* (1958 R.C.S. 626)

\* \* \*

<sup>4</sup> [1931] R.C.S. 357 à 366, [1931] 2 D.L.R. 193.



In *SHANNON v. LOWER MAINLAND DAIRY PRODUCTS BOARD* (1938 A.C. 708), after holding that the provincial marketing scheme there under attack did not encroach on section 91(2) of the British North America Act because the legislation was "confined to regulating transactions that take place wholly within the province, and are therefore within the sovereign powers granted to the legislature", Lord Atkin said, at pp. 718-9:

. . . Their Lordships do not accept the view that natural products as defined in the Act are confined to natural products produced in British Columbia. . . . But the Act is clearly confined to dealings with such products as are situate within the Province.

In *HOME OIL DISTRIBUTORS LTD. v. ATTORNEY-GENERAL OF BRITISH COLUMBIA* (1940 S.C.R. 444), a provincial scheme for regulating and controlling the coal and petroleum industries within British Columbia and which expressly authorized a Board to fix the prices of coal or petroleum products at wholesale or retail, was held to be good, by its application of the *SHANNON* (supra) case, although the attack had been made on it that it was a provincial attempt to interfere with international trade in petroleum products and there can be no doubt that at least part, if not all, of the regulated product under consideration was imported.

I reach the conclusion then that, on the authorities to which my attention has been drawn, once goods are imported into Canada, they ordinarily fall, from the point of view of trade regulation, into the same category as goods produced in Canada and, fall to be regulated, from the trade point of view, by Parliament or the legislatures depending on whether they find their way into paths leading to destinations in or outside the province where they are situate.

It is to be noted that the *Shannon* and *Home Oil* cases both dealt with the validity of provincial regulation of local trades. They hold that provincial authority over transactions taking place wholly within the province is, as a rule, applicable to products imported from another country, or brought in from another province, as well as to local products. However, it must be borne in mind that the division of constitutional authority under the Canadian Constitution often results in

Dans l'arrêt *SHANNON v. LOWER MAINLAND DAIRY PRODUCTS BOARD* (1938 A.C. 708), après avoir soutenu que le plan d'organisation du marché provincial attaqué en l'espèce n'empiétait pas sur l'article 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* parce que la législation [TRADUCTION] «se borne à la réglementation des opérations qui ont lieu entièrement dans la province et que, par conséquent, elle relève des pouvoirs assignés à la législature», lord Atkin a déclaré aux pages 718 et 719:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries n'admettent pas que les produits naturels, tels qu'ils sont définis dans la loi, sont uniquement des produits naturels provenant de la Colombie-Britannique. . . . Il est cependant évident que la loi vise uniquement les produits de la province même.

Dans l'arrêt *HOME OIL DISTRIBUTORS LTD. v. ATTORNEY-GENERAL OF BRITISH COLUMBIA* (1940 R.C.S. 444), un système provincial de réglementation et de contrôle des industries du charbon et du pétrole en Colombie-Britannique qui autorisait expressément une commission à fixer les prix du charbon ou des produits pétroliers de gros ou de détail, a été jugé bon en application de l'arrêt *SHANNON* (voir ci-dessus), bien qu'il ait été attaqué pour tentative, de la part de la Province, d'intervention dans le commerce international des produits pétroliers et que, sans aucun doute, une partie, si ce n'est l'ensemble du produit réglementé en cause, était importée.

D'après la jurisprudence ayant retenu mon attention, je conclus donc qu'une fois que les marchandises sont importées au Canada, elles tombent habituellement, du point de vue de la réglementation du trafic, dans la même catégorie que les marchandises produites au Canada et doivent donc être réglementées du point de vue du trafic, par le Parlement ou les assemblées législatives selon qu'elles empruntent des voies les menant à des destinations situées soit à l'intérieur soit à l'extérieur de la province où elles se trouvent.

Il faut signaler que les affaires *Shannon* et *Home Oil* traitaient toutes deux de la validité de règlements provinciaux visant des commerces locaux. Il y a été décidé que la compétence provinciale, en matière de transactions ayant lieu entièrement dans les limites de la province, s'étend ordinairement aux produits en provenance d'un autre pays ou d'une autre province, aussi bien qu'aux produits locaux. Toutefois, on doit se rappeler que le partage de la compétence constitu-

overlapping legislation. As noted by Dumoulin J. Lord Tomlin's fourth proposition in the *Fish Canneries* case<sup>5</sup> is:

(4.) There can be a domain in which provincial and Dominion legislation may overlap, in which case neither legislation will be ultra vires if the field is clear, but if the field is not clear and the two legislations meet the Dominion legislation must prevail: . . .

This principle was recently applied by this Court in such cases as *Smith v. The Queen*<sup>6</sup>, *O'Grady v. Sparling*<sup>7</sup> and *Stephens v. The Queen*<sup>8</sup>. It is clear, therefore, that the existence and extent of provincial regulatory authority over specific trades within the province is not the sole criterion to be considered in deciding whether a federal regulation affecting such a trade is invalid. On the contrary, it is no objection when the impugned enactment is an integral part of a scheme for the regulation of international or interprovincial trade, a purpose that is clearly outside provincial jurisdiction and within the exclusive federal field of action. The rule must be the same as with respect to criminal law concerning which Duff J. (as he then was) said in *Gold Seal Ltd. v. Attorney General of Alberta*<sup>9</sup>:

Most legislation of a repressive character does incidentally or consequentially affect civil rights. But if in its true character it is not legislation "in relation to" the subject matter of "property and civil rights" within the provinces, within the meaning of section 92 of the British North America Act, then that is no objection . . .

<sup>5</sup> [1930] A.C. 111 at 118, [1929] 3 W.W.R. 449, [1930] 1 D.L.R. 194.

<sup>6</sup> [1960] S.C.R. 776, 33 C.R. 318, 128 C.C.C. 145, 25 D.L.R. (2d) 225.

<sup>7</sup> [1960] S.C.R. 804, 33 C.R. 293, 33 W.W.R. 360, 128 C.C.C. 1, 25 D.L.R. (2d) 145.

<sup>8</sup> [1960] S.C.R. 823, 33 C.R. 312, 33 W.W.R. 379, 128 C.C.C. 21, 25 D.L.R. (2d) 296.

<sup>9</sup> (1921), 62 S.C.R. 424 at 460, [1921] 3 W.W.R. 710, 62 D.L.R. 62.

tionnelle, prévu par la Constitution canadienne, a souvent comme conséquence un chevauchement de législation. La quatrième proposition de Lord Tomlin dans l'affaire des conserveries de poissons<sup>5</sup>, M. le Juge Dumoulin l'a signalé, est la suivante:

[TRADUCTION] (4.) Il peut y avoir un domaine dans lequel les législations provinciales et fédérale chevaucheraient, auquel cas ni l'une ni l'autre ne serait anticonstitutionnelle, si le champ est libre, mais si le champ n'est pas libre et que les deux législations viennent en conflit, celle du fédéral doit prévaloir: . . .

Cette Cour a suivi ce principe récemment dans certaines causes, notamment: *Smith c. La Reine*<sup>6</sup>, *O'Grady c. Sparling*<sup>7</sup> et *Stephens c. La Reine*<sup>8</sup>. Il est clair, par conséquent, que l'existence et la portée de la compétence des provinces en matière de réglementation de commerces spécifiques dans les limites d'une province n'est pas l'unique critère à considérer pour décider de la validité d'un règlement fédéral visant un tel commerce. Au contraire, ce n'est pas une objection lorsque la législation attaquée fait partie intégrante d'une réglementation du commerce international ou interprovincial, une fin qui déborde clairement le cadre de la compétence provinciale et s'insère dans le champ d'action exclusif du fédéral. La règle doit être la même qu'à l'égard du droit criminel au sujet duquel M. le Juge Duff (alors juge puîné) a dit dans *Gold Seal Ltd. c. Attorney General of Alberta*<sup>9</sup>:

[TRADUCTION] La plupart des lois à caractère répressif portent accessoirement ou incidemment atteinte aux droits civils. Mais si, de par leur caractère véritable, elles ne portent pas «sur» le sujet: «la propriété et les droits civils» dans les provinces, au sens de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, cela n'est pas alors une objection . . .

<sup>5</sup> [1930] A.C. 111 à 118, [1929] 3 W.W.R. 449, [1930] 1 D.L.R. 194.

<sup>6</sup> [1960] R.C.S. 776, 33 C.R. 318, 128 C.C.C. 145, 25 D.L.R. (2d) 225.

<sup>7</sup> [1960] R.C.S. 804, 33 C.R. 293, 33 W.W.R. 360, 128 C.C.C. 1, 25 D.L.R. (2d) 145.

<sup>8</sup> [1960] R.C.S. 823, 33 C.R. 312, 33 W.W.R. 379, 128 C.C.C. 21, 25 D.L.R. (2d) 296.

<sup>9</sup> (1921), 62 R.C.S. 424 à 460, [1921] 3 W.W.R. 710, 62 D.L.R. 62.



In the present case, subs. 2 of s. 20 of the Regulations clearly shows that the policy intended to be implemented by the impugned enactment is a control of the imports of a given commodity to foster the development and utilization of Canadian oil resources. The restriction on the distribution of the imported product to a defined area is intended to reserve the market in other areas for the benefit of products from other provinces of Canada. Therefore, the true character of the enactment appears to be an incident in the administration of an extraprovincial marketing scheme as in *Murphy v. C.P.R.*<sup>10</sup>. Under the circumstances, the interference with local trade restricted as it is to an imported commodity, is an integral part of the control of imports in the furtherance of an extraprovincial trade policy and cannot be termed "an unwarranted invasion of provincial jurisdiction".

The appellant has raised the contention that the President's conclusions in the first case were *res judicata* laying great stress on the form of his judgment as well as on the part of his reasons from which I have already quoted and that ends as follows:

In my view, therefore, it is not a proper part of the sort of international trade regulation law that Part VI typifies to confer on a board power to govern the movements within a particular province of imported goods after they have been imported.

As already noted, the learned President's ultimate conclusion did not rest on that ground because he immediately went on to point out, in a passage already quoted that s. 20 of the Regulations was not "a law that purports to regulate imported goods" because it then applied to "any motor gasoline". As this was sufficient to justify his conclusion as to the invalidity of the regulation, the other ground cannot be said to be inseparable from such conclusion. It is, therefore, unnecessary to consider to what extent such a judgment could

En l'espèce, le par. 2 de l'art. 20 des *Règlements* montre clairement que les mesures que les dispositions attaquées visaient à mettre en œuvre constituent une réglementation des importations d'un produit donné, dans le but de favoriser l'exploitation et l'utilisation des ressources pétrolières du Canada. La restriction à une région déterminée, appliquée à la distribution du produit importé, a pour but de réserver le marché en d'autres régions au profit des produits en provenance d'autres provinces canadiennes. Par conséquent, le caractère véritable de la législation est un aspect de l'administration d'un programme de mise en marché extra-provinciale, comme dans *Murphy c. C.P.R.*<sup>10</sup>. Dans ces conditions, l'entrave au commerce local, restreinte comme elle l'est à un produit importé, forme partie intégrante de la réglementation des importations dans l'évolution d'une politique extra-provinciale et on ne saurait la qualifier d'«empiétement injustifié sur une compétence provinciale».

L'appelante a soutenu que les conclusions du Président dans la première cause ont force de chose jugée, attachant une grande importance à la forme de son jugement de même qu'à la partie de ses motifs dont j'ai déjà cité des extraits et qui se termine ainsi:

Il me semble donc que ce n'est pas un aspect particulier de cette catégorie du droit réglementant le trafic international que la Partie VI représente lorsqu'elle confère à l'Office les pouvoirs de régir à l'intérieur d'une province déterminée les mouvements de marchandises importées après leur importation.

Comme je l'ai déjà signalé, la conclusion ultime du savant Président ne s'appuyait pas sur ce motif-là, car il a ensuite fait remarquer, dans un passage déjà reproduit, que l'art. 20 des *Règlements* n'était pas «une loi qui a pour objet de réglementer les marchandises importées», car il visait alors «toute essence à moteur». Cet énoncé suffisant à justifier sa conclusion à l'invalidité du règlement, il est impossible de dire que l'autre motif en est inséparable. Il est par conséquent inutile de considérer jusqu'à quel point ce juge-

<sup>10</sup> [1958] S.C.R. 626, 77 C.R.T.C. 322, 15 D.L.R. (2d) 145.

<sup>10</sup> [1958] R.C.S. 626, 77 C.R.T.C. 322, 15 D.L.R. (2d) 145.



be *res judicata* on a question of law other than the validity of the enactment challenged on constitutional grounds.

In this connection, I feel bound to say, with great deference, that the wording of the formal judgment in both the first case and the present case appears open to objections. Of course, in pronouncing on the validity of enactments, the legislative scheme must be considered. However, the conclusion to be reached should only be as to the validity or invalidity of the enactment under consideration. A formal pronouncement on the validity or invalidity of the scheme underlying it brings in an element of indefiniteness that ought to be avoided. For this reason, it was found necessary in affirming the judgment of the Court below to strike out from the pronouncement in the instant case the formal declaration of the validity of the legislative scheme under consideration. As Locke J. said, speaking for the majority in *Murphy v. C.P.R.*<sup>11</sup>:

. . . in performing the difficult duty of deciding questions arising as to the construction of ss. 91 and 92 of the *British North America Act* it is a wise course to decide each case which arises without entering more largely upon the interpretation of the statute than is necessary for the decision of the particular question in hand.

The trial judge did not find it necessary to deal explicitly with the contention that, due to the definition of "import" in para. (g) of s. 2 of the Act, s. 20 of the Regulations was not within the scope of s. 85 of the Act. He was clearly right in rejecting it. Nothing shows that the terms and conditions of the licences that may be prescribed by Regulations are to end with the entry of the commodity into Canada and cannot be related to subsequent use. On the contrary, provisions related to the end use of some products have long been a feature of Customs Tariff Acts.

The judgment of Martland, Judson and Laskin JJ. was delivered by

LASKIN J.—I support the dismissal of the appeal, as announced by the Chief Justice at the con-

<sup>11</sup> [1958] S.C.R. 626 at 628, 77 C.R.T.C. 322, 15 D.L.R. (2d) 145.

ment peut avoir force de chose jugée sur une question de droit autre que la validité des dispositions contestées comme inconstitutionnelles.

A ce propos, je me sens tenu de dire, en toute déférence, que les termes du prononcé, tant dans la première cause que dans celle-ci laissent à désirer. Évidemment, en statuant sur la validité de dispositions législatives, il faut considérer le programme de la législation. Cependant, la conclusion à tirer ne doit porter que sur la validité ou l'invalidité des dispositions à l'étude. Un prononcé sur la validité ou l'invalidité du programme sous-jacent introduit un élément d'imprécision à éviter. Pour ce motif, il a été jugé nécessaire, en confirmant le jugement de la Cour de l'Échiquier, de rayer de la décision en l'espèce la déclaration formelle de validité du programme législatif. Comme l'a dit le Juge Locke, parlant au nom de la majorité dans *Murphy c. C.P.R.*<sup>11</sup>:

[TRADUCTION] . . . en s'acquittant du difficile devoir de trancher des questions relatives à l'interprétation des art. 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il est sage de trancher chaque affaire qui se présente sans entrer plus avant dans l'interprétation de la loi qu'il n'est nécessaire pour trancher la question particulière à l'étude.

Le juge de première instance n'a pas jugé nécessaire de traiter explicitement de la prétention que, vu la définition donnée à «importation» à l'al. (g) de l'art. 2 de la Loi, l'art. 20 des Règlements n'entrait pas dans le champ d'application de l'art. 85 de la Loi. Il a nettement eu raison de rejeter cette prétention. Rien n'indique que les conditions de licences que peut prescrire le Règlement doivent prendre fin à l'entrée du produit au Canada et ne peuvent pas se rattacher à son utilisation subséquente. Au contraire, des dispositions se rattachant à l'utilisation de certains produits sont depuis longtemps monnaie courante dans le *Tarif des douanes*.

Le jugement des Juges Martland, Judson et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN—J'appuie le rejet du pourvoi, annoncé par M. le Juge en chef à la fin de l'audi-

<sup>11</sup> [1958] R.C.S. 626 à 628, 77 C.R.T.C. 322, 15 D.L.R. (2d) 145.



clusion of the hearing, and do so on the ground taken by my brother Pigeon that the admitted authority of Parliament to regulate importation of goods from foreign countries was validly exercised in this case in including as part of the regulatory scheme a provision restricting the area of distribution of the goods within Canada by their importer.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the plaintiff, appellant: Langlois, Laflamme & Gaudreau, Quebec.*

*Solicitor for the defendant, respondent: R. Bédard, Ottawa.*

*Solicitors for the Attorney General of Quebec: Pouliot, Mercure, Lebel & Prud'homme, Montreal.*

*Solicitors for the Attorney General of Alberta: Gowling & Henderson, Ottawa.*

---

tion, car je souscris au motif invoqué par mon collègue le Juge Pigeon que le Parlement a valablement exercé son pouvoir reconnu de réglementer l'entrée de marchandises en provenance de pays étrangers, en insérant dans la réglementation une disposition restreignant l'aire de distribution des marchandises au Canada par l'importateur.

*Appel rejeté avec dépens.*

*Procureurs de la demanderesse, appelante: Langlois, Laflamme & Gaudreau, Québec.*

*Procureur du défendeur, intimé: R. Bédard, Ottawa.*

*Procureurs du Procureur général de Québec: Pouliot, Mercure, Lebel & Prud'homme, Montreal.*

*Procureurs du Procureur général de l'Alberta: Gowling & Henderson, Ottawa.*

---