

Her Majesty The Queen *Appellant*;

and

Abdellatif Aziz *Respondent*;

and

The Attorney General of Quebec, the Attorney General for Ontario, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General for Alberta and the Attorney General of Newfoundland *Interveners*.

1980: October 28; 1981: January 27.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Power of Attorney General of Canada to institute prosecution for conspiring to import drugs — Application of decision in Hauser — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 5(1) — Criminal Code, ss. 2, 115(2), 423(1) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27 — British North America Act, ss. 91(27), 92(14).

Criminal law — Procedure — Conspiracy to import drugs — Indictment laid by Attorney General of Canada — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 5(1) — Criminal Code, s. 423(1).

Respondent was convicted of conspiring to import drugs in contravention of s. 5(1) of the *Narcotic Control Act*, thereby committing a breach of s. 423(1) of the *Criminal Code*. The indictment was preferred by the Attorney General and signed by his agent. The accused appealed on the ground, *inter alia*, that the indictment was a nullity because the Attorney General of Canada did not have the right to prefer it. The Court of Appeal for Quebec allowed the appeal upon this ground. This judgment was rendered before the judgment of this Court in *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984, but respondent argued that this decision was not conclusive because it held that the Attorney General of Canada could prefer indictments for breaches of the *Narcotic Control Act*, while in the case at bar the offence alleged, that of conspiracy, is a breach of the *Criminal Code*.

Held: The appeal should be allowed.

Sa Majesté La Reine *Appelante*;

et

Abdellatif Aziz *Intimé*;

et

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

1980: 28 octobre; 1981: 27 janvier.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Pouvoir du procureur général du Canada d'intenter des poursuites pour complot en vue d'importer des stupéfiants — Application de l'arrêt Hauser — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 5(1) — Code criminel, art. 2, 115(2), 423(1) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 91(27), 92(14).

Droit criminel — Procédure — Complot en vue d'importer des stupéfiants — Acte d'accusation porté par le procureur général du Canada — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 5(1) — Code criminel, art. 423(1).

L'intimé a été condamné pour avoir conspiré en vue d'importer des stupéfiants contrairement au par. 5(1) de la *Loi sur les stupéfiants*, commettant par là une infraction au par. 423(1) du *Code criminel*. L'acte d'accusation avait été présenté par le procureur général et signé par son représentant. L'accusé a interjeté appel soulevant notamment le moyen de la nullité de l'acte d'accusation au motif que le procureur général du Canada n'avait pas le droit de le présenter. La Cour d'appel du Québec a accueilli l'appel sur ce motif. Ce jugement fut rendu avant celui de cette Cour dans *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, mais l'intimé prétend que ce dernier arrêt n'est pas décisif parce qu'il y a été décidé que le procureur général du Canada pouvait présenter des actes d'accusation pour des infractions à la *Loi sur les stupéfiants* mais qu'en l'espèce l'infraction reprochée, soit celle de complot, est une infraction au *Code criminel*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

The right of the Attorney General of Canada to initiate proceedings is incidental to the definition of "Attorney General" in s. 2 of the *Criminal Code*. In *Hauser*, a majority of this Court found that the Parliament of Canada had the power to authorize the Attorney General of Canada to prefer indictments for a breach of the *Narcotic Control Act*, and it held unanimously that the Parliament of Canada could authorize the Attorney General of Canada to conduct proceedings instituted at the instance of the Government of Canada in respect of any breach or conspiracy to commit a breach of a statute of the Parliament of Canada, other than the *Criminal Code*. It is true that in the case at bar the charge against the accused was that of conspiracy under s. 423 of the *Criminal Code*, but it is clear that, had it wished to do so, Parliament could have provided for a conspiracy to commit a breach of the *Narcotic Control Act* itself. This course was not necessary in view of the provision contained in s. 115(2) of the *Criminal Code*. Additionally, s. 27(2) of the *Interpretation Act* provides essentially that if Parliament can give the Attorney General authority to institute proceedings for the enforcement of a federal statute, it is necessarily incidental that, for the proper enforcement of such an Act, it can also institute proceedings for a conspiracy to commit a breach of that Act. There is no sound reason for now reconsidering the judgment in *Hauser* and reversing it.

R. v. Hauser, [1979] 1 S.C.R. 984, applied; *Cotroni v. Attorney General of Canada*, [1976] 1 S.C.R. 219; *Attorney General of Canada v. Higbie et al.*, [1945] S.C.R. 385, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal of Quebec¹, quashing the indictment and reversing the guilty verdict against the accused. Appeal allowed.

Réjean Paul, Q.C., for the appellant.

Maurice Leblanc, for the respondent.

Yves Berthiaume, for the Attorney General of Quebec.

D. W. Mundell, Q.C., for the Attorney General for Ontario.

H. Hazen Strange, Q.C., and Patricia L. Cumming, for the Attorney General for New Brunswick.

Le droit du procureur général du Canada d'instituer des procédures découle de la définition de «procureur général» à l'art. 2 du *Code criminel*. Dans l'affaire *Hauser*, la majorité de cette Cour a conclu que le Parlement du Canada avait compétence pour autoriser le procureur général du Canada à présenter des actes d'accusation pour une infraction à la *Loi sur les stupéfiants* tandis qu'elle a décidé, à l'unanimité, que le Parlement du Canada pouvait autoriser le procureur général du Canada à diriger les procédures instituées sur l'instance du gouvernement du Canada qui sont relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi du Parlement du Canada, à l'exclusion du *Code criminel*. Il est vrai qu'en l'espèce l'intimé est accusé de complot aux termes de l'art. 423 du *Code criminel*, mais il est clair que si le Parlement l'avait voulu, il aurait pu inscrire l'infraction de complot en vue de violer la *Loi sur les stupéfiants* dans la Loi elle-même. Toutefois, compte tenu du par. 115(2) du *Code criminel*, cela n'était pas nécessaire. De plus, le par. 27(2) de la *Loi d'interprétation* prévoit, en substance, que si le Parlement peut donner au procureur général le pouvoir d'instituer des procédures pour l'application d'une loi fédérale, il en découle nécessairement que, pour son application efficace, il peut aussi instituer des procédures pour un complot visant à la violer. Il n'y a pas par ailleurs de motif valable pour réexaminer l'arrêt rendu dans *Hauser* et juger le contraire aujourd'hui.

Jurisprudence: *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, arrêt appliqué; *Cotroni c. Le procureur général du Canada*, [1976] 1 R.C.S. 219; *Procureur général du Canada c. Higbie et autres*, [1945] R.C.S. 385.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹, cassant l'acte d'accusation et infirmant le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé. Pourvoi accueilli.

Réjean Paul, c.r., pour l'appelante. —

Maurice Leblanc, pour l'intimé.

Yves Berthiaume, pour le procureur général du Québec.

D. W. Mundell, c.r., pour le procureur général de l'Ontario.

H. Hazen Strange, c.r., et Patricia L. Cumming, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick.

¹ [1978] C.A. 180.

¹ [1978] C.A. 180.

L. Lindholm, for the Attorney General of British Columbia.

W. Henkel, Q.C., for the Attorney General for Alberta.

J. A. Nesbitt, Q.C., for the Attorney General of Newfoundland.

The judgment of the Court was delivered by

MARTLAND J.—The issue in this appeal is as to whether or not the Attorney General of Canada has the power to institute a prosecution against the appellant for having conspired with others to import drugs in contravention of subs. 5(1) of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, which provides:

Except as authorized by this Act or the regulations, no person shall import into Canada or export from Canada any narcotic.

The indictment charged that the appellant:

[TRANSLATION] Between the 22nd day of March 1975 and the 25th day of April 1976 unlawfully did conspire with Michel Véronneau, Jean-Claude Pomerleau, Paul Pomerleau, Normand Pomerleau, Buddy Wells, Amedh Hassan Chairi, Robert Barbeau, Claude Ménard, and with persons unknown to this day to commit an indictable offence, namely to import narcotics into Canada, namely about 50 pounds of hashish (Cannabis resin) contrary to section 5(1) of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, chap. N-1, committing thereby an indictable offence contrary to section 423(1) of the Criminal Code.

The indictment was preferred by the Attorney General for Canada and signed by his agent. Following a lengthy trial, the appellant was convicted and sentenced to a term of imprisonment for eight and one-half years.

The appellant appealed to the Court of Appeal for Quebec and, before that Court, raised as a ground of appeal that the indictment was a nullity because the Attorney General for Canada did not have the right to prefer the indictment. It was the appellant's contention that only the Attorney General for Quebec had that right. The Court of Appeal allowed the appeal upon this ground, and

L. Lindholm, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

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

J. A. Nesbitt, c.r., pour le procureur général de Terre-Neuve.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MARTLAND—La question en litige dans ce pourvoi est celle de savoir si le procureur général du Canada a le pouvoir d'intenter une poursuite contre l'appelant pour avoir comploté avec d'autres personnes en vue d'importer des stupéfiants contrairement au par. 5(1) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1, qui dispose:

Sauf ainsi que l'autorisent la présente loi ou les règlements, nul ne peut importer au Canada ni exporter hors de ce pays un stupéfiant quelconque.

L'acte d'accusation porte que l'appelant:

Entre le 22 mars 1975 et le 25 avril 1976, a illégalement conspiré avec Michel Véronneau, Jean-Claude Pomerleau, Paul Pomerleau, Normand Pomerleau, Buddy Wells, Amedh Hassan Chairi, Robert Barbeau, Claude Ménard, de même qu'avec d'autres personnes jusqu'ici inconnues pour commettre un acte criminel, savoir: importer au Canada des stupéfiants, savoir: environ 50 livres de haschisch (résine de cannabis), contrairement à l'article 5(1) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, c. N-1, commettant par là un acte criminel prévu à l'article 423(1) du Code criminel.

L'acte d'accusation a été présenté par le procureur général du Canada et signé par son représentant. Au terme d'un long procès, l'appelant a été déclaré coupable et condamné à une peine d'emprisonnement de huit ans et demi.

L'appelant a interjeté appel à la Cour d'appel du Québec devant laquelle il a notamment soulevé comme moyen la nullité de l'acte d'accusation au motif que le procureur général du Canada n'avait pas le droit de le présenter. L'appelant a soutenu que seul le procureur général du Québec avait ce droit. La Cour d'appel a accueilli l'appel sur ce moyen et n'a donc pas jugé nécessaire d'examiner

so did not find it necessary to consider the other grounds of appeal. At the time that the judgment of the Court of Appeal was rendered, the judgment of this Court in *R. v. Hauser*² had not been delivered.

The right of the Attorney General of Canada to institute these proceedings depends upon the definition of "Attorney General" contained in s. 2 of the *Criminal Code*. That definition is as follows:

"Attorney General" means the Attorney General or Solicitor General of a province in which proceedings to which this Act applies are taken and, with respect to

(a) the Northwest Territories and the Yukon Territory, and

(b) proceedings instituted at the instance of the Government of Canada and conducted by or on behalf of that Government in respect of a violation of or conspiracy to violate any Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder other than this Act,

means the Attorney General of Canada and, except for the purposes of subsections 505(4) and 507(3), includes the lawful deputy of the said Attorney General, Solicitor General and Attorney General of Canada;

In the *Hauser* case, the accused had been charged on two counts: (1) of possession of cannabis resin for the purpose of trafficking and (2) of possession of cannabis for the purpose of trafficking. The indictment had been signed by an agent of the Attorney General of Canada. It was contended on behalf of the accused that the enactment of para. (b) of the definition of "Attorney General" was *ultra vires* of the Parliament of Canada. The constitutional question was settled by the Chief Justice of this Court in these terms:

Is it within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation as in Section 2 of the *Criminal Code* to authorize the Attorney General of Canada or his Agent

(1) to prefer indictments for an offence under the *Narcotic Control Act*,

(2) to have the conduct of proceedings instituted at the instance of the Government of Canada in respect of a violation or conspiracy to violate any Act of the

les autres moyens d'appel. Au moment où la Cour d'appel s'est prononcée, l'arrêt de cette Cour, *R. c. Hauser*² n'avait pas été rendu.

Le droit du procureur général du Canada d'instituer ces procédures découle de la définition de «procureur général» à l'art. 2 du *Code criminel*, que voici:

«procureur général» désigne le procureur général ou solliciteur général d'une province où sont intentées des procédures visées par la présente loi et désigne, relativement

a) aux territoires du Nord-Ouest et au territoire du Yukon, et

b) aux procédures instituées sur l'instance du gouvernement du Canada et dirigées par ce gouvernement ou pour son compte, qui sont relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi du Parlement du Canada ou d'un règlement établi en vertu d'une telle loi, sauf la présente loi,

le procureur général du Canada et, sauf aux fins des paragraphes 505(4) et 507(3), comprend le substitut légitime desdits procureur général, solliciteur général et procureur général du Canada;

Dans l'affaire *Hauser*, l'accusé était inculpé sur deux chefs: 1) possession de résine de cannabis pour en faire le trafic et 2) possession de cannabis pour en faire le trafic. L'acte d'accusation a été signé par un représentant du procureur général du Canada. On a soutenu au nom de l'accusé que le Parlement du Canada n'avait pas compétence pour promulguer l'al. b) de la définition de «procureur général». Le Juge en chef de cette Cour a énoncé la question constitutionnelle en ces termes:

Le Parlement du Canada a-t-il compétence pour promulguer une législation qui, comme l'article 2 du *Code criminel*, autorise le procureur général du Canada ou son représentant

(1) à présenter des actes d'accusation pour une infraction à la *Loi sur les stupéfiants*,

(2) à diriger les procédures instituées sur l'instance du gouvernement du Canada, qui sont relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une

² [1979] 1 S.C.R. 984.

² [1979] 1 R.C.S. 984.

Parliament of Canada or regulations made thereunder other than the *Criminal Code*?

(Hereinafter referred to as the "first question" and the "second question".)

The submission of the accused, supported by nine provincial attorneys general, was that the proceedings were criminal in nature and, therefore, could only be instituted by a provincial attorney general. It was contended that this limitation of federal power was by reason of s. 92(14) of the *British North America Act (B.N.A. Act)* which gave to the provincial legislatures exclusive power to legislate in relation to the administration of justice both criminal and civil in the province.

The position taken by the Attorney General of Canada was that the institution of criminal proceedings was within the power of the Attorney General of Canada by virtue of s. 91(27) of the *B.N.A. Act* which gave to the federal Parliament power to legislate in relation to criminal law and procedure in criminal matters. In any event, the proceedings in question were not brought under the *Criminal Code*, but were brought in respect of a violation of a federal statute (the *Narcotic Control Act*) other than the *Criminal Code*, as provided in para. (b) of the definition of "Attorney General".

The appeal was heard by seven judges in this Court. There was a division of opinion with respect to the first question. Pigeon J., speaking for himself and three other members of the Court, answered in the affirmative on the ground that the *Narcotic Control Act* was not enacted pursuant to s. 91(27) of the *B.N.A. Act* (criminal law) but was enacted under the general residual power in s. 91 (peace, order and good government). He expressed the view that the constitutional question, as worded, did not put in issue the broad proposition submitted by the Attorney General of Canada, i.e. complete federal legislative authority over the conduct of all criminal proceedings.

Spence J. agreed with the contention of the Attorney General of Canada as to the interpreta-

loi du Parlement du Canada ou de règlements établis en vertu d'une telle loi, à l'exclusion du *Code criminel*?

(Ci-après la «première question» et la «seconde question».)

Avec l'appui de neuf procureurs généraux provinciaux, l'accusé a soutenu que, comme les procédures étaient de nature criminelle, elles ne pouvaient être instituées que par un procureur général provincial. On a fait valoir que cette limitation du pouvoir fédéral était due au par. 92(14) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (l'A.A.N.B.)* qui confère aux législatures provinciales le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'administration de la justice tant criminelle que civile dans la province.

Selon la thèse du procureur général du Canada, celui-ci a le pouvoir d'intenter des poursuites criminelles en vertu du par. 91(27) de l'*A.A.N.B.* qui confère au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle. Quoi qu'il en soit, les procédures en cause n'ont pas été intentées en vertu du *Code criminel*, mais pour une infraction à une loi fédérale (la *Loi sur les stupéfiants*) autre que le *Code criminel*, comme le prévoit l'al. b) de la définition de «procureur général».

Cette Cour, formée de sept juges, a entendu le pourvoi. Les opinions ont été divisées sur la première question. Le juge Pigeon, en son nom et au nom de trois autres membres de la Cour, a répondu par l'affirmative au motif que la *Loi sur les stupéfiants* n'a pas été promulguée en application du par. 91(27) de l'*A.A.N.B.* (droit criminel) mais en vertu de la compétence résiduaire générale de l'art. 91 (la paix, l'ordre et le bon gouvernement). Il s'est dit d'avis que, telle que libellée, la question constitutionnelle ne met pas en jeu la thèse globale défendue par le procureur général du Canada, c.-à-d. un pouvoir législatif fédéral complet sur la direction de toutes procédures criminelles.

Le juge Spence s'est dit d'accord avec l'interprétation du par. 91(27) de l'*A.A.N.B.* mise de l'avant

tion of s. 91(27) of the *B.N.A. Act*. He also held that the provincial power under s. 92(14) was limited by the words "in the province" and did not include the enforcement and prosecution of breaches of federal statutes. Accordingly, he answered the first question in the affirmative.

The reasons of the other two members of the Court were delivered by Dickson J. whose view was that the *Narcotic Control Act* was, in pith and substance, criminal law and that, in consequence, provincial supervisory control was maintained under s. 92(14) of the *B.N.A. Act* in respect of the prosecution of offences under the *Narcotic Control Act*. He was of the opinion that the first question should be answered in the negative.

In respect of the answer to the first question, the disagreement between the reasons of Pigeon J. and Dickson J. was as to whether the *Narcotic Control Act* depended for its constitutional validity upon s. 91(27) of the *B.N.A. Act* or upon some other federal power.

In the result, the issue raised in the first questions was answered in the affirmative by a majority of five to two.

The second question did not relate specifically, as did the first question, to the *Narcotic Control Act*. By its terms it raised the general question as to whether Parliament had the constitutional authority to enact para. (b) of the definition of "Attorney General" in the *Criminal Code*.

Pigeon J., for himself and three other members of the Court, answered this question as follows:

Yes, in respect of a violation or conspiracy to violate any Act of the Parliament of Canada or regulations made thereunder the constitutional validity of which does not depend upon head 27 of s. 91 of the *British North America Act*, no opinion being expressed whether the competence of the Parliament of Canada extends beyond that point.

Spence J. answered the second question in the affirmative.

par le procureur général du Canada. Il a aussi conclu que le pouvoir provincial conféré par le par. 92(14) était restreint par les termes «dans la province» et ne comprenait pas l'application des lois fédérales et l'institution des poursuites pour leur violation. Il a par conséquent répondu à la première question par l'affirmative.

Les motifs des deux autres membres de la Cour ont été exposés par le juge Dickson. Il s'est dit d'avis que le caractère véritable de la *Loi sur les stupéfiants* était celui du droit criminel et, par conséquent, que le pouvoir provincial de surveillance était maintenu par le par. 92(14) de l'*A.A.N.B.* en ce qui concerne les poursuites relatives à des infractions à la *Loi sur les stupéfiants*. Il aurait répondu à la première question par la négative.

En ce qui concerne la réponse à la première question, les opinions des juges Pigeon et Dickson diffèrent sur le point de savoir si la *Loi sur les stupéfiants* du point de vue constitutionnel dépend du par. 91(27) de l'*A.A.N.B.*, ou d'un autre pouvoir fédéral.

En conclusion, une majorité de cinq contre deux a répondu à la première question par l'affirmative.

A la différence de la première question, la seconde ne porte pas spécifiquement sur la *Loi sur les stupéfiants*. Par sa formulation, elle soulève la question générale de la compétence constitutionnelle du Parlement de promulguer l'al. b) de la définition de «procureur général» au *Code criminel*.

Le juge Pigeon, en son nom et en celui de trois autres membres de la Cour, a répondu à cette question en ces termes:

Oui, relativement à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi du Parlement du Canada ou de règlements établis en vertu d'une telle loi, quand la constitutionnalité n'en dépend pas du par. 27 de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, sans opiner que la compétence du Parlement du Canada s'arrête là.

Le juge Spence a répondu à la seconde question par l'affirmative.

Dickson J., for himself and another member of the Court, answered this question as follows:

(2) It is within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation, as in s. 2 of the *Criminal Code*, to authorize the Attorney General of Canada, or his agent, to act as the "Attorney General", and indeed the *only* "Attorney General", in respect of a violation or conspiracy to violate an Act of Parliament enacted under any head of power in s. 91 of the *British North America Act*, other than head 27 relating to the criminal law power.

The *Hauser* case has decided that in respect of the enforcement of federal statutes, whose constitutional validity does not depend upon s. 91(27) of the *B.N.A. Act*, the Attorney General of Canada has the right to initiate proceedings for a violation or a conspiracy to violate such statute, and a majority of the Court has decided that the *Narcotic Control Act* is such a statute.

The Attorney General of Canada contends that the judgment in the *Hauser* case should govern the disposition of this appeal.

The respondent and the provincial attorneys general who were interveners contend that the *Hauser* case is not conclusive. It was argued that the *Hauser* case involved an alleged violation of the *Narcotic Control Act* and was not concerned with a conspiracy to violate that Act. It was submitted that the answer given unanimously to the second question, in so far as it dealt with a conspiracy to violate, was *obiter* and without binding effect. The argument is that in the present case the respondent was charged with having committed a criminal act in breach of para. 423(1)(d) of the *Criminal Code*, which is an offence separate and distinct from the commission of the offence to which the conspiracy relates. As the offence charged is an offence under the *Criminal Code*, the Attorney General of Canada does not have authority to institute proceedings in respect of it.

I am not in agreement with these contentions.

It is clear that the second question formulated by the Chief Justice put in issue the power of the Attorney General of Canada to have the conduct

Le juge Dickson, en son nom et en celui d'un autre membre de la Cour, a répondu à cette question en ces termes:

(2) Le Parlement du Canada a compétence pour promulguer une législation qui, comme à l'art. 2 du *Code criminel*, autorise le procureur général du Canada ou son représentant à agir comme «procureur général» et, en fait, comme *seul* «procureur général», en ce qui concerne la violation ou un complot en vue de violation d'une loi du Parlement édictée dans un domaine de compétence prévu à l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, à l'exclusion du par. 27 relatif à la compétence sur le droit criminel.

L'arrêt *Hauser* décide qu'en ce qui concerne l'application des lois fédérales, dont la constitutionnalité ne dépend pas du par. 91(27) de l'*A.A.N.B.*, le procureur général du Canada a le droit d'instituer des procédures pour une violation de pareille loi ou un complot pour la violer, et une majorité de la Cour a décidé que la *Loi sur les stupéfiants* est une loi de cette nature.

Le procureur général du Canada prétend que l'arrêt *Hauser* doit régir l'issue du présent pourvoi.

L'intimé et les procureurs généraux provinciaux à titre d'intervenants prétendent que l'arrêt *Hauser* n'est pas décisif. Ils font valoir que l'arrêt *Hauser* porte sur une prétendue violation de la *Loi sur les stupéfiants* et non sur un complot pour la violer. Ils soutiennent que la réponse unanime à la seconde question, pour ce qui est du complot pour violer la Loi, est *obiter*, et ne lie pas cette Cour. Leur argument est qu'en l'espèce, l'intimé est accusé d'avoir commis un acte criminel en violation de l'al. 423(1)(d) du *Code criminel*, ce qui est une infraction séparée et distincte de la perpétration de l'infraction à laquelle le complot se rattache; de plus comme l'infraction reprochée est une infraction au *Code criminel*, le procureur général du Canada n'a pas le pouvoir d'instituer des procédures à son égard.

Je ne partage pas ce point de vue.

Il est clair que la seconde question formulée par le Juge en chef vise le pouvoir du procureur général du Canada de diriger les procédures instituées

of proceedings instituted at the instance of the Government of Canada in respect of any conspiracy to violate a federal statute other than the *Criminal Code*. That question was answered unanimously in the affirmative in respect of statutes whose validity was not dependent upon s. 91(27) of the *B.N.A. Act*.

The substance of the answer given to the question is that Parliament can provide for the enforcement of such statutes. This power includes the institution and carriage of proceedings for that purpose.

It is true that the charge against the respondent was for conspiracy under para. 423(1)(d) of the *Criminal Code* but it is clear that, had it wished to do so, Parliament could have provided for a conspiracy to violate the Act in the *Narcotic Control Act* itself, as it has done in para. 239(1)(e) of the *Income Tax Act*. This course was not necessary in view of the provision contained in subs. 115(2) of the *Criminal Code*. Section 115 provides:

115. (1) Every one who, without lawful excuse contravenes an Act of the Parliament of Canada by wilfully doing anything that it forbids or by wilfully omitting to do anything that it requires to be done is, unless some penalty or punishment is expressly provided by law, guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for two years.

(2) Any proceedings in respect of a contravention of or conspiracy to contravene an Act mentioned in subsection (1), other than this Act, may be instituted at the instance of the Government of Canada and conducted by or on behalf of that Government.

The provision contained in subs. (2) has the same effect as if it had been specifically enacted, in substance, in the *Narcotic Control Act*. The mere fact that it appears as a general provision in the *Criminal Code* does not affect its constitutional validity.

Reference may also be made to subs. 27(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23:

27. (2) All the provisions of the *Criminal Code* relating to indictable offences apply to indictable offences created by an enactment, and all the provisions of the *Criminal Code* relating to summary conviction offences apply to all other offences created by an enactment,

sur l'instance du gouvernement du Canada, qui sont relatives à un complot en vue de la violation d'une loi fédérale, à l'exclusion du *Code criminel*. Cette question a reçu, à l'unanimité, une réponse affirmative en ce qui concerne les lois dont la validité ne dépend pas du par. 91(27) de l'*A.A.N.B.*

En substance, la réponse à la question est que le Parlement peut assurer l'application de ces lois. Ce pouvoir emporte celui d'instituer et de mener des procédures à cette fin.

Il est vrai que l'intimé est accusé de complot aux termes de l'al. 423(1)d) du *Code criminel*, mais il est clair que si le Parlement l'avait voulu, il aurait pu inscrire l'infraction de complot en vue de violer la Loi dans la *Loi sur les stupéfiants* elle-même, comme il l'a fait à l'al. 239(1)e) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cela n'était pas nécessaire compte tenu du par. 115(2) du *Code criminel*. L'article 115 dispose:

115. (1) A moins qu'une peine ou un châtiment ne soit expressément prévu par la loi, quiconque, sans excuse légitime, contrevient à une loi du Parlement du Canada en accomplissant volontairement une chose qu'elle défend ou en omettant volontairement de faire une chose qu'elle prescrit, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans.

(2) Le gouvernement du Canada peut instituer des procédures, qu'il dirige ou confie à son représentant, pour désobéissance ou tentative de désobéissance à l'une des lois mentionnées au paragraphe (1), à l'exclusion de la présente.

La disposition contenue au par. (2) a le même effet que si elle avait été spécifiquement promulguée, en substance, dans la *Loi sur les stupéfiants*. Le simple fait qu'elle constitue une disposition générale du *Code criminel* ne porte pas atteinte à sa constitutionnalité.

On peut également renvoyer au par. 27(2) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23;

27. (2) Toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par un texte législatif, et toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à

except to the extent that the enactment otherwise provides.

“Enactment” is defined as an Act of the Parliament of Canada, or a regulation.

The essence of the matter is that if Parliament can give to the Attorney General of Canada authority to institute proceedings for the enforcement of a federal statute, it is necessarily incidental that, for the proper enforcement of such an Act, it can also institute proceedings for a conspiracy to violate that Act.

In considering this issue, I do not agree with the contention of the respondent that we should consider the charge made against the respondent of conspiring to import narcotics without reference to the offence, *i.e.* the unlawful importation of narcotics, to which the conspiracy relates. While it is true that conspiracy is, in itself, a crime distinct from the unlawful act to which it relates, we are entitled, in dealing with the constitutional issue before us, to give consideration to the nature of the conspiracy.

The nature of a conspiracy to traffic in narcotics was considered by this Court in *Cotroni v. Attorney General of Canada*³. That case involved the validity of a warrant of committal under the *Extradition Act*, R.S.C. 1970, c. E-21. The charge against the appellant in the United States was for conspiracy to import a narcotic drug. It was contended that conspiring to import a narcotic drug was not listed in Schedule I to the *Extradition Act* although certain other conspiracies were so listed. Extradition crimes were defined in s. 2 of the Act:

“extradition crime” may mean any crime that, if committed in Canada, or within Canadian jurisdiction, would be one of the crimes described in Schedule I; and, in the application of this Act to the case of any extradition arrangement, “extradition crime” means any crime described in such arrangement, whether or not it is comprised in that Schedule;

By a Supplementary Convention in 1925, there was added a classification, “Crimes and offences against the laws for the suppression of the traffic

toutes les autres infractions créées par un texte législatif, sauf dans la mesure où ce dernier en décide autrement.

«Texte législatif» est défini comme une loi du Parlement du Canada, ou un règlement.

En substance, cela signifie que si le Parlement peut donner au procureur général le pouvoir d’instituer des procédures pour l’application d’une loi fédérale, il en découle nécessairement que, pour son application efficace, il peut aussi instituer des procédures pour un complot visant à la violer.

A ce sujet, je ne suis pas d’accord avec la prétention de l’intimé qu’il faut considérer l’accusation de complot en vue d’importer des stupéfiants portée contre lui sans tenir compte de l’infraction, c.-à-d. l’importation illégale de stupéfiants, à laquelle le complot se rattache. Même s’il est exact que le complot constitue, en soi, un crime distinct de l’acte illégal auquel il se rattache, nous devons, à propos du point constitutionnel qui nous est soumis, de tenir compte de la nature du complot.

Cette Cour a examiné la nature d’un complot visant à faire le trafic de stupéfiants dans *Cotroni c. Le procureur général du Canada*³. Cette affaire portait sur la validité d’un mandat d’incarcération lancé en vertu de la *Loi sur l’extradition*, S.R.C. 1970, chap. E-21. L’appelant avait été inculpé aux États-Unis de complot en vue d’importer un stupéfiant. On a prétendu que le complot pour importer un stupéfiant n’était pas mentionné à l’annexe I de la *Loi sur l’extradition* alors que certains autres complots l’étaient. Les crimes entraînant l’extradition sont définis à l’art. 2 de la Loi:

«crime entraînant l’extradition» peut signifier tout crime qui, s’il était commis au Canada, ou dans la juridiction du Canada, serait l’un des crimes énumérés à l’annexe I; et dans l’application de la présente loi à l’égard de toute convention d’extradition, un crime entraînant l’extradition signifie tout crime décrit dans cette convention, qu’il soit compris dans ladite annexe ou non;

Par une Convention supplémentaire datant de 1925, on a ajouté une catégorie, les «Crimes et infractions contre les lois relatives à la suppression

³ [1976] 1 S.C.R. 219.

³ [1976] 1 R.C.S. 219.

in narcotics". This convention was an "extradition arrangement" within the meaning of the definition in s. 2. The question in issue was as to whether a conspiracy to import a narcotic was within the classification defined in the convention. Spence J., who delivered the judgment of this Court, said, at pp. 222-23:

I am of the opinion that it matters not whether the particular indictment, had it been laid in Canada, would have been laid under the provisions of the *Criminal Code* or the *Narcotic Control Act* or in fact any other statute. The test is what is the essence of the crime charged. I am also of the opinion that the essence of the crime charged in the indictment by the United States Grand Jury was and only could be for a crime against the laws for the suppression of the traffic in narcotics.

It was submitted in argument that the answer to the second question was merely an opinion and did not have binding effect. The answer made was in respect of a constitutional issue raised in the proceedings. It is certainly entitled to the same weight as an answer given to a question posed in a reference to the Court and, as to that, Rinfret C.J. in *Attorney General of Canada v. Higbie et al.*⁴, after referring to a judgment of this Court, said at p. 403:

It is needless to mention here that, although this was not a judgment in the true sense of the word, but merely what is sometimes referred to as an opinion made in a Reference to this Court by the Governor General in Council as provided for by section 55 of the *Supreme Court Act* and the special jurisdiction therein given to this Court, we should regard an opinion of that kind as binding upon this Court and, moreover, one which, in the particular circumstances and in view of the wide experience in these matters which must be recognized to Mr. Justice Newcombe, cannot be held but as having the greatest weight and authority.

Finally, we were urged in argument to reconsider and reverse our judgment in the *Hauser* case. That case was decided on May 1, 1979, after a full argument in which the attorneys general of nine provinces participated. In my opinion, there is no sound reason for now reversing it.

du trafic des narcotiques». Cette convention était une «convention d'extradition» au sens de la définition de l'art. 2. La question en litige était celle de savoir si un complot en vue d'importer un stupéfiant relevait de la catégorie définie dans la convention. Le juge Spence, qui a rendu l'arrêt de cette Cour, a dit, aux pp. 222 et 223:

Que ladite inculpation, si elle avait été prononcée au Canada, l'aurait été en vertu des dispositions du *Code criminel* ou de la *Loi sur les stupéfiants* ou, en fait, de toute autre loi, cela est, à mon avis, sans importance. Le critère réside en la nature du crime qui fait l'objet de l'accusation. Je suis également d'avis que la nature du crime visé par l'inculpation prononcée par le Grand Jury américain était et ne pouvait être que celle d'un crime commis en contravention des lois relatives à la suppression du trafic des narcotiques.

A l'audience, on a plaidé que la réponse à la seconde question n'était qu'une opinion et ne liait pas cette Cour. Cette réponse a trait à un point constitutionnel soulevé dans les procédures. Elle a certainement droit au même poids qu'une réponse à une question déferée à la Cour; à cet égard, dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Higbie et autres*⁴, après avoir fait référence à un autre arrêt de cette Cour, le juge en chef Rinfret a dit à la p. 403:

[TRADUCTION] Il n'est pas nécessaire de souligner ici que, bien qu'il ne s'agisse pas d'un arrêt au vrai sens du mot, mais simplement de ce que l'on qualifie parfois d'opinion donnée sur une question déferée à cette Cour par le gouverneur général en conseil, conformément à l'article 55 de la *Loi sur la Cour suprême* et à la juridiction spéciale qu'il confère à cette Cour, nous devons la considérer comme une opinion qui lie cette Cour et, de plus, comme une opinion à laquelle, dans les circonstances et compte tenu de la vaste expérience de ces questions qu'a le juge Newcombe, on ne peut que donner le plus grand poids et la plus grande valeur.

Enfin, on nous a demandé à l'audience de réexaminer notre arrêt dans l'affaire *Hauser* et de juger le contraire. Cet arrêt a été rendu le 1^{er} mai 1979, au terme d'un débat complet auquel les procureurs généraux de neuf provinces ont participé. A mon avis, il n'y a aucun motif valable de juger le contraire aujourd'hui.

⁴ [1945] S.C.R. 385.

⁴ [1945] R.C.S. 385.

I would allow the appeal and set aside the judgment of the Court of Appeal. As it appears that the respondent had other grounds of appeal besides the one considered in this Court and not dealt with by the Court of Appeal, I would return the case to the Court of Appeal for consideration of the respondent's other grounds of appeal.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: Réjean F. Paul, Montreal.

Solicitor for the respondent: Maurice Leblanc, Montreal.

Solicitor for the Attorney General of Quebec: Yves Berthiaume, Montreal.

Solicitor for the Attorney General for Ontario: Allan Leal, Toronto.

Solicitor for the Attorney General for New-Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

Solicitor for the Attorney General of British Columbia: Richard Vogel, Victoria.

Solicitor for the Attorney General for Alberta: William Henkel, Edmonton.

Solicitor for the Attorney General of Newfoundland: James A. Nesbitt, St. John's.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel. Puisqu'il appert que l'intimé avait d'autres moyens d'appel à faire valoir en plus de celui qu'a examiné cette Cour et que la Cour d'appel ne s'est pas prononcée à leur égard, je suis d'avis de renvoyer l'affaire à la Cour d'appel pour qu'elle se prononce sur les autres moyens d'appel de l'intimé.

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appelante: Réjean F. Paul, Montréal.

Procureur de l'intimé: Maurice Leblanc, Montréal.

Procureur du procureur général du Québec: Yves Berthiaume, Montréal.

Procureur du procureur général de l'Ontario: Allan Leal, Toronto.

Procureur du procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory, Fredericton.

Procureur du procureur général de la Colombie-Britannique: Richard Vogel, Victoria.

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

Procureur du procureur général de Terre-Neuve: James A. Nesbitt, St. John's.