

**IN THE MATTER OF a Reference to the Supreme Court of Newfoundland, Court of Appeal pursuant to *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, Chapter 187, Section 6, as amended, respecting *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, S.N. 1980, Chapter 40**

BETWEEN

**Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Quebec, the Attorney General of Quebec, Royal Trust Co. and General Trust of Canada** *Appellants*;

and

**The Attorney General of Newfoundland** *Respondent*;

and

**The Attorney General of Canada, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General for Saskatchewan and the Attorney General of Manitoba** *Intervenors*.

File No.: 17064.

1982: September 28, 29, 30, October 1; 1984: May 3.

Present: Laskin C.J. \* and Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEWFOUNDLAND

*Constitutional law — Validity of provincial legislation — Legislation providing for reversion to province of ownership and control of certain water within the province — Expropriation of company's assets — Whether legislation impairing status and essential powers of federally-incorporated company — Whether legislation interfering with civil rights outside Province — The Upper Churchill Water Rights Reversion Act, 1980 (Nfld.), c. 40.*

*Evidence — Constitutional law — Validity of legislation — Admissibility of extrinsic evidence.*

Churchill Falls (Labrador) Corp., a federally-incorporated company, developed the hydro-electric resources of Churchill Falls under a statutory lease granted by Newfoundland and provided for in *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*. In

\* The Chief Justice took no part in the judgment.

**DANS L'AFFAIRE d'un renvoi à la Cour suprême de Terre-Neuve, Division d'appel, conformément à *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, chapitre 187, article 6 et modifications, relativement à *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, S.N. 1980, chapitre 40**

ENTRE

**Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Québec, le procureur général du Québec, Compagnie Trust Royal et Trust Général du Canada** *Appelants*;

et

**Le procureur général de Terre-Neuve** *Intimé*;

et

**Le procureur général du Canada, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général du Manitoba** *Intervenants*.

N° du greffe: 17064.

1982: 28, 29, 30 septembre, 1<sup>er</sup> octobre; 1984: 3 mai.

Présents: Le juge en chef Laskin \* et les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE

*Droit constitutionnel — Validité d'une loi provinciale — Loi prévoyant la rétrocession à la province de la propriété et du contrôle de certaines eaux situées dans la province — Expropriation des biens d'une compagnie — La Loi porte-t-elle atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale? — La Loi empiète-t-elle sur des droits civils à l'extérieur de la province? — The Upper Churchill Water Rights Reversion Act, 1980 (T.-N.), chap. 40.*

*Preuve — Droit constitutionnel — Validité d'une loi — Recevabilité d'éléments de preuve extrinsèques.*

Churchill Falls (Labrador) Corp., une compagnie à charte fédérale, a aménagé les ressources hydro-électriques des chutes Churchill en vertu d'un bail législatif consenti par Terre-Neuve et prévu dans *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease)*

\* Le Juge en chef n'a pas pris part au jugement.

1969, the company signed a contract (the Power Contract) with Hydro-Quebec whereby it agreed to supply and Hydro-Quebec agreed to purchase virtually all of the hydro-electric power produced at Churchill Falls for a term of 65 years. Delivery of power to Quebec began in 1971 and the whole development was completed by 1976. Since 1974, however, Newfoundland attempted unsuccessfully to recall more power than was provided for in the Power Contract. In 1980, the Newfoundland Legislature enacted *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* providing for the reversion to the province, free and clear of all encumbrances and claims, of the rights to the use of the waters and the water power rights described in the statutory lease. The Act also provided for the repeal of *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, including the statutory lease, and for the expropriation of the company's fixed assets used in the generation of electric power. The Act limited compensation to creditors and shareholders. Newfoundland referred the matter to the Court of Appeal which held the Act *intra vires* of the Newfoundland Legislature.

*Held:* The appeal should be allowed.

In constitutional cases, extrinsic evidence may be considered to ascertain not only the operation and effect of the impugned legislation but also its true object and purpose as well. Here, *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* is colourable legislation aimed at the Power Contract. The extrinsic evidence, held admissible, showed that the pith and substance of the Act is to interfere with the right of Hydro-Quebec under the Power Contract to receive an agreed amount of power at an agreed price. This right to the delivery in Quebec of Churchill Falls power is situated outside the Province of Newfoundland and is beyond the territorial competence of the Newfoundland Legislature.

*Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, applied; *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65, disapproved; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Credit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-*

*Act, 1961*. En 1969, la compagnie a signé avec Hydro-Québec un contrat (le contrat d'énergie) aux termes duquel elle convenait de fournir, et Hydro-Québec d'acquiescer, pratiquement toute l'énergie hydro-électrique produite aux chutes Churchill pendant une période de 65 ans. La livraison d'énergie au Québec a commencé en 1971 et tous les travaux d'aménagement ont été terminés en 1976. Depuis 1974, Terre-Neuve a cependant vainement tenté de récupérer plus d'énergie que ne le prévoit le contrat d'énergie. En 1980, la législature de Terre-Neuve a adopté *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* qui prévoit la rétrocession à la province, libres et quittes de toutes charges et réclamations, des droits d'utiliser les eaux et des droits relatifs à l'énergie hydro-électrique décrits dans le bail législatif. La Loi prévoit aussi l'abrogation de *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, y compris le bail législatif, et l'expropriation de l'actif immobilisé servant à la production d'énergie électrique. La Loi limite l'indemnisation aux créanciers et aux actionnaires. Terre-Neuve a soumis l'affaire à la Cour d'appel qui a conclu que la Loi relevait de la compétence de la législature de Terre-Neuve.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

Dans les affaires constitutionnelles, on peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques pour vérifier non seulement l'application et la portée de la loi contestée, mais aussi son objet véritable. En l'espèce, *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* est de la législation déguisée qui vise le contrat d'énergie. Les éléments de preuve extrinsèques jugés recevables démontrent que, de par son caractère véritable, la Loi porte atteinte au droit d'Hydro-Québec, en vertu du contrat d'énergie, de recevoir une quantité d'électricité convenue à un prix convenu. Ce droit à la livraison au Québec de l'électricité produite aux chutes Churchill est situé à l'extérieur de la province de Terre-Neuve et en dehors de la compétence territoriale de la législature de Terre-Neuve.

Jurisprudence: arrêts suivis: *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; arrêt critiqué: *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65; arrêts mentionnés: *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Crédit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West*

*General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (the *Manitoba Securities* case), [1929] A.C. 260; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Morgan v. Attorney General of Prince Edward Island*, [1976] 2 S.C.R. 349; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] S.C.R. 383; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771; *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42, referred to.

APPEAL from a judgment of the Newfoundland Court of Appeal (1982), 134 D.L.R. (3d) 288, 36 Nfld. & P.E.I.R. 273, 101 A.P.R. 273, in the matter of a reference concerning the constitutional validity of *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*. Appeal allowed.

*John Sopinka, Q.C.*, and *Kathryn I. Chalmers*, for the appellant Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited.

*T. G. Heintzman, Q.C.*, *Jean-Paul Cardinal, Q.C.*, *Michel Jetté*, and *David I. Hamer*, for the appellant Hydro-Quebec.

*Jean-K. Samson*, *Henri Brun* and *Odette Laverdière*, for the appellant the Attorney General of Quebec.

*Clyde K. Wells, Q.C.*, and *Robert O'Brien, Q.C.*, for the appellant Royal Trust Co.

*Robert Wells, Q.C.*, and *Randell Earle*, for the appellant General Trust of Canada.

*Leonard A. Martin, Q.C.*, *O. Noel Clarke*, *Edward Hearn* and *David Orsborn*, for the respondent.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *P. K. Doody*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*E. R. A. Edwards*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*James C. MacPherson* and *George V. Peacock*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Brian F. Squair*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (l'arrêt *Manitoba Securities*), [1929] A.C. 260; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Morgan c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] R.C.S. 383; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771; *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1982), 134 D.L.R. (3d) 288, 36 Nfld. & P.E.I.R. 273, 101 A.P.R. 273, relativement à un renvoi sur la constitutionnalité de *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*. Pourvoi accueilli.

*John Sopinka, c.r.*, et *Kathryn I. Chalmers*, pour l'appelante Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited.

*T. G. Heintzman, c.r.*, *Jean-Paul Cardinal, c.r.*, *Michel Jetté*, et *David I. Hamer*, pour l'appelante Hydro-Québec.

*Jean-K. Samson*, *Henri Brun* et *Odette Laverdière*, pour l'appelant le procureur général du Québec.

*Clyde K. Wells, c.r.*, et *Robert O'Brien, c.r.*, pour l'appelante Compagnie Trust Royal.

*Robert Wells, c.r.*, et *Randell Earle*, pour l'appelante Trust Général du Canada.

*Leonard A. Martin, c.r.*, *O. Noel Clarke*, *Edward Hearn* et *David Orsborn*, pour l'intimé.

*T. B. Smith, c.r.*, et *P. K. Doody*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*E. R. A. Edwards*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*James C. MacPherson* et *George V. Peacock*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Brian F. Squair*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

The judgment of the Court was delivered by

MCINTYRE J.—This appeal from a judgment of the Court of Appeal of Newfoundland arises from a reference made by the Lieutenant Governor in Council of Newfoundland to that Court by Order in Council, dated February 10, 1981, pursuant to s. 6(1) of *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, c. 187. It concerns the constitutional validity of *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, 1980 (Nfld.), c. 40, hereinafter referred to as the *Reversion Act*. Nine questions were referred to the Court of Appeal and by order of this Court, dated May 6, 1982, the same questions were argued before us. The *Reversion Act* has not yet been proclaimed but by agreement of all parties the appeal was argued on the basis that it was in force. The nine questions are set out below:

1. Is section 4 of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part, and if so, in what particular or particulars and to what extent?
2. Insofar as section 4 of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:
  - a) repeal The Churchill Falls Labrador Corporation (Lease) Act, 1961;
  - b) repeal the Statutory Lease as defined in section 2(d) of the Reversion Act;
  - c) determine the Statutory Lease as defined in section 2(d) of the Reversion Act as contemplated by clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease;
  - d) cause the determination of the leases, described in paragraph 9 of the Statement of Facts attached hereto as Appendix II ('the said Leases'), of Crown Lands authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of the provisions of clause 7(2) of Part III of the Statutory Lease and the termination clauses contained in the said Leases or either or both of such clauses;
  - e) cause to be vested in Her Majesty in right of Newfoundland the improvements made by the lessee on the Crown Lands described in the said Leases and leased pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease or by virtue of the nature of the said

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MCINTYRE—Le présent pourvoi à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve découle d'un renvoi que le lieutenant-gouverneur en conseil de Terre-Neuve a adressé à cette cour par décret en date du 10 février 1981, conformément au par. 6(1) de *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, chap. 187. Il porte sur la constitutionnalité de *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, 1980 (T.-N.), chap. 40, ci-après appelée la *Reversion Act*. Neuf questions ont été soumises à la Cour d'appel et, en vertu de l'ordonnance de cette Cour rendue le 6 mai 1982, les mêmes questions ont été débattues devant nous. La *Reversion Act* n'est pas encore entrée en vigueur par proclamation, mais avec le consentement de toutes les parties, le pourvoi a été entendu en tenant pour acquis qu'elle était en vigueur. Les neuf questions sont les suivantes:

1. L'article 4 de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?
2. Pour autant que l'article 4 de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:
  - a) abroge-t-il The Churchill Falls Labrador Corporation (Lease) Act, 1961?
  - b) abroge-t-il le bail législatif défini à l'alinéa 2d) de la Reversion Act?
  - c) résilie-t-il le bail législatif défini à l'alinéa 2d) de la Reversion Act et selon ce que prévoit la clause 6a) de la partie II du bail législatif?
  - d) emporte-t-il résiliation des baux décrits au paragraphe 9 de l'exposé des faits joint aux présentes comme annexe II («lesdits baux») visant des terres de Sa Majesté, autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif en conformité avec les dispositions de la clause 7(2) de la partie III du bail législatif et des clauses de résiliation inscrites auxdits baux, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?
  - e) a-t-il pour effet de transférer à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les améliorations apportées par le locataire aux terres de Sa Majesté désignées dans lesdits baux et données à bail en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 6a) de la partie II du bail législatif ou en raison de la nature

Leases themselves or either or both of them.

3. Is section 5(1) of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part, and if so, in what particular or particulars and to what extent?

4. Insofar as section 5(1) of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:

- a) determine the Statutory Lease as defined in section 2(d) of the Reversion Act;
- b) cause the determination of the said Leases of Crown Lands authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of the provisions of clause 7(2) of Part III of the Statutory Lease and the termination clauses contained in the said Leases or either or both of such clauses;
- c) cause to be vested in Her Majesty in right of Newfoundland the improvements made by the lessee on the Crown Lands described in the said Leases and leased pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease or by virtue of the nature of the said Leases themselves or either or both of them.

5. Is section 7(1) of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part, and if so, in what particular or particulars and to what extent?

6. Insofar as section 7(1) of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:

- a) determine the said Leases of Crown Lands authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease;
- b) cause to be vested in Her Majesty in right of Newfoundland the improvements made by the lessee on the Crown Lands described in the said Leases and leased pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Lease by virtue of clause 6(a) of Part II of the Statutory Lease or by virtue of the nature of the said Leases themselves or either or both of them.

7. Is section 8 of the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part and if so, in what particular or particulars and to what extent?

desdits baux eux-mêmes, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?

3. Le paragraphe 5(1) de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

4. Pour autant que le paragraphe 5(1) de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:

- a) résilie-t-il le bail législatif défini à l'alinéa 2d) de la Reversion Act?
- b) emporte-t-il résiliation desdits baux visant des terres de Sa Majesté, autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 7(2) de la partie III du bail législatif et des clauses de résiliation inscrites auxdits baux, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?
- c) a-t-il pour effet de transférer à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les améliorations apportées par le locataire aux terres de Sa Majesté désignées dans lesdits baux et données à bail en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 6a) de la partie II du bail législatif ou en raison de la nature desdits baux eux-mêmes, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?

5. Le paragraphe 7(1) de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

6. Pour autant que le paragraphe 7(1) de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:

- a) résilie-t-il lesdits baux visant des terres de Sa Majesté, autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif?
- b) a-t-il pour effet de transférer à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les améliorations apportées par le locataire aux terres de Sa Majesté désignées dans lesdits baux et données à bail en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif, en conformité avec les dispositions de la clause 6a) de la partie II du bail législatif ou en raison de la nature desdits baux eux-mêmes, pour l'une ou l'autre cause ou pour les deux à la fois?

7. L'article 8 de la Reversion Act est-il ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

8. Insofar as section 8 of the Reversion Act is intra vires the Legislature to what extent does it:

a) vest in Her Majesty in right of Newfoundland the hydro-electric works (as defined in section 2(c) of the Reversion Act) attached to the lands held under the said Leases authorized and issued pursuant to clause 7 of Part III of the Statutory Leases?

9. Is the Reversion Act ultra vires the Legislature in whole or in part and, if so, in what particular or particulars and to what extent?

I

The vast hydro-electric potential of the waters of Labrador has long been recognized. It is, however, only recently that steps towards its exploitation have been taken. In 1958 a company named Hamilton Falls Power Corporation was incorporated by federal letters patent with the following objects:

1. To produce or otherwise acquire and to transmit and sell electricity.
2. To harness or otherwise make use of water for the purpose of producing hydro-electric and hydraulic power and for any other purpose.

In the same year the new company acquired an option from Her Majesty the Queen in Right of the Province of Newfoundland, at that time the owner of all water rights in Labrador, to develop the water resources of the Hamilton River in Labrador. In 1960 the company exercised its option and obligated itself to develop the hydro-electric resources of the Hamilton River. The river was renamed the Churchill River and in 1965 the company name was changed to Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (hereinafter referred to as CFLCo). The option having been exercised, the Legislature of Newfoundland on March 13, 1961 enacted what is now *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act*, 1961 (Nfld.), c. 51. This Act was amended in 1963-64, 1966-67, 1968, 1969, and 1970 and the Act, together with its amendments, will be referred to as the *Lease Act*. The *Lease Act* authorized the Lieutenant Governor in Council to execute and deliver a lease to CFLCo, the terms of

8. Pour autant que l'article 8 de la Reversion Act est intra vires des pouvoirs de la Législature, dans quelle mesure:

a) transfère-t-il à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve les ouvrages hydro-électriques (définis à l'alinéa 2c) de la Reversion Act) fixés aux terres détenues en vertu desdits baux autorisés et délivrés en vertu de la clause 7 de la partie III du bail législatif?

9. La Reversion Act est-elle ultra vires des pouvoirs de la Législature en totalité ou en partie et, dans l'affirmative, sous quel aspect ou sous quels aspects et dans quelle mesure?

I

On connaissait depuis fort longtemps l'immense potentiel hydro-électrique des cours d'eau du Labrador. Ce n'est toutefois que récemment qu'on a entrepris d'exploiter ces ressources. En 1958, une compagnie appelée Hamilton Falls Power Corporation a été constituée par lettres patentes fédérales, dont les objets étaient les suivants:

[TRADUCTION]

1. Procurer de l'énergie électrique par production ou autrement, la transporter et la vendre.
2. Harnacher ou autrement utiliser les cours d'eau dans le but de produire de l'énergie hydro-électrique et hydraulique et pour toute autre fin.

Au cours de la même année, la nouvelle compagnie a acquis de Sa Majesté la Reine du chef de la province de Terre-Neuve qui était à l'époque propriétaire de tous les droits sur les eaux du Labrador, le droit de mettre en valeur les ressources hydrauliques du fleuve Hamilton, au Labrador. En 1960, la compagnie a exercé le droit ainsi acquis et s'est engagée à mettre en valeur les ressources hydrauliques du fleuve Hamilton. Le nom du fleuve a été changé pour celui de fleuve Churchill et, en 1965, le nom de la compagnie est devenu Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (ci-après appelée CFLCo). Par suite de l'exercice de ce droit, la législature de Terre-Neuve a adopté, le 13 mars 1961, la loi maintenant connue sous le nom de *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act*, 1961 (T.-N.), chap. 51. Cette loi a été modifiée en 1963-64, 1966-67, 1968, 1969 et 1970. La Loi et ses modifications seront ci-après appelées la *Lease Act*. La *Lease Act* permet au lieutenant-gouverneur en conseil de

which were to be substantially similar to the terms of a draft lease set out in the schedule to the Act. This lease, called the Statutory Lease, was executed and delivered on May 16, 1961. It was specifically approved in the *Lease Act*. It granted to CFLCo full right to the exclusive use of certain waters of the Churchill River and its watershed for the generation of hydro-electric power, together with the right to transmit the power throughout the Province and to export it from the Province. Other leases were also granted by Her Majesty the Queen in Right of Newfoundland to CFLCo in 1968 covering lands and easements necessary for the Churchill Falls project, including leases for the power site itself where the main generating facilities were built, as well as for roads, transmission lines and an airport. These additional grants were referred to in argument as Crown leases.

Until the early 1960's there were two obstacles that stood in the way of developing the water resources of the Churchill River. The first was the problem of transmitting electricity over great distances from the source at Churchill Falls to the nearest market in southern Quebec and the United States without undue loss of power. In the 1960's a feasible means was developed by engineers of Quebec Hydro-Electric Commission (hereinafter referred to as Hydro-Quebec) using high voltage transmission lines (over 700KV) to transmit electricity over long distances without a substantial loss of power. The second obstacle in the way of Churchill Falls development was financial. In order to finance the project CFLCo had to find a credit-worthy purchaser of its electricity, one that would undertake to purchase electric power on a regular basis whether it was needed or not.

In 1963 discussions began between Hydro-Quebec and CFLCo regarding the development of Churchill Falls and the transmission of power to Quebec. As a result of these discussions a Letter of

consentir un bail à CFLCo, selon des conditions essentiellement semblables à celles du projet de bail annexé à la Loi. Ce bail, appelé bail législatif, a été signé le 16 mai 1961. La *Lease Act* le ratifie expressément. Il accorde à CFLCo tous les droits d'usage exclusif de certaines eaux du fleuve Churchill et de son bassin hydrographique pour la production d'énergie hydro-électrique, de même que le droit de transporter cette énergie dans la province et de l'exporter à l'extérieur de la province. En 1968, d'autres baux ont été consentis à CFLCo par Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve quant aux biens-fonds et aux droits de passage nécessaires à l'aménagement des chutes Churchill, notamment des baux relatifs à l'emplacement de la centrale elle-même où l'usine principale a été érigée, de même qu'à l'égard de routes, de lignes de transmission et d'un aéroport. Ces concessions supplémentaires ont été désignées au cours des plaidoiries sous le nom de baux de Sa Majesté.

Jusqu'au début des années 60, il y avait deux obstacles à la mise en valeur des ressources hydrauliques du fleuve Churchill. Le premier de ces obstacles tenait à la difficulté de transporter de l'énergie électrique sur la grande distance qui sépare la centrale, aux chutes Churchill, du marché le plus rapproché au sud du Québec et aux États-Unis, sans perdre une partie importante de cette énergie. Au cours des années 60, les ingénieurs de la Commission hydro-électrique de Québec (ci-après appelée Hydro-Québec) ont trouvé la solution en utilisant des lignes de transmission à haute tension (plus de 700 kV) qui permettraient de transporter l'énergie électrique sur de grandes distances sans en perdre une partie importante. Le second obstacle à l'aménagement des chutes Churchill était d'ordre financier. Pour financer le projet, CFLCo devait trouver, pour l'électricité produite, un acheteur dont le crédit serait solide et qui s'engagerait à acheter l'énergie électrique de façon continue, qu'il en ait besoin ou non.

Les pourparlers entre Hydro-Québec et CFLCo au sujet de l'aménagement des chutes Churchill et du transport de l'énergie électrique au Québec ont commencé en 1963. Par suite de ces pourparlers,

Intent was signed by the parties on October 31, 1966, whereby they expressed an intent to enter into a contract which was to be called the Power Contract for the purchase of hydro-electric power by Hydro-Quebec. The Letter of Intent recognized that the purchase of power by Hydro-Quebec was essential to the feasibility of the project and that the Power Contract would have to meet the requirements of lenders regarding the security for the repayment of debt. The Power Contract and the performance of its various provisions were therefore essential to the completion of the project and after completion it was of fundamental importance to its operation.

In order to finance the project CFLCo was required under the provisions of the Power Contract to raise \$700 million out of an estimated total cost in excess of \$900 million. In addition to bank loans of between \$100 and \$150 million, CFLCo borrowed \$100 million by the issue of General Mortgage Bonds, pursuant to a Deed of Trust of which General Trust of Canada was Trustee, known as the General Mortgage Trust Deed, which was executed on September 1, 1968. It was amended by a supplemental Trust Deed dated May 15, 1969. Pursuant to the Trust Deeds CFLCo assigned and charged all its assets and rights under the Statutory Lease and the Crown leases to the Trustee. The Lieutenant Governor in Council for the Province of Newfoundland consented to this assignment on August 1, 1968.

The bulk of the financing came from the sale of First Mortgage Bonds. CFLCo borrowed \$540 million on the security of Series A bonds and a further \$50 million on the security of Series B bonds. These funds came from lenders outside the Province of Newfoundland and largely from the United States. The Royal Trust was constituted Trustee for the bondholders under a First Mortgage Trust Deed entered into by Royal Trust and CFLCo on May 15, 1969. As security, CFLCo assigned all its assets and rights under the Statutory Lease and Crown leases and all its rights under the Power Contract. General Trust intervened in the Trust Deed as Trustee under the General Mortgage Trust Deed, granting priority to

les parties ont signé, le 31 octobre 1966, un protocole d'entente dans lequel elles exprimaient l'intention de conclure un contrat, qui s'appellerait le contrat d'énergie, pour l'achat d'énergie hydro-électrique par Hydro-Québec. Ce protocole d'entente reconnaissait que l'achat d'énergie par Hydro-Québec était essentiel à la faisabilité du projet et que le contrat d'énergie devrait satisfaire aux exigences des prêteurs quant à la garantie du remboursement de la dette. Le contrat d'énergie et l'exécution de ses différentes dispositions étaient donc essentiels à la réalisation du projet et à l'exploitation de la centrale une fois les travaux terminés.

En vertu des dispositions du contrat d'énergie, CFLCo devait, pour financer le projet, réunir 700 millions de dollars sur un coût total estimé à plus de 900 millions de dollars. En plus d'emprunter de 100 à 150 millions de dollars auprès des banques, CFLCo a emprunté 100 millions de dollars au moyen de l'émission d'obligations d'hypothèque générale, conformément à un acte de fiducie dont le Trust Général du Canada est le fiduciaire, appelé l'acte de fiducie d'hypothèque générale signé le 1<sup>er</sup> septembre 1968. L'acte de fiducie a été modifié par un acte de fiducie supplémentaire en date du 15 mai 1969. Conformément aux actes de fiducie, CFLCo a cédé au fiduciaire tous les droits et tout l'actif qu'elle possédait en vertu du bail législatif et des baux de Sa Majesté. Le lieutenant-gouverneur en conseil de Terre-Neuve a ratifié cette cession le 1<sup>er</sup> août 1968.

Le financement a été réalisé en majeure partie par la vente d'obligations de première hypothèque. CFLCo a effectué un emprunt 540 millions de dollars garanti par des obligations de série A et un autre emprunt de 50 millions de dollars garanti par des obligations de série B. Ces fonds proviennent de prêteurs habitant à l'extérieur de la province de Terre-Neuve et, en grande partie, des États-Unis. Le Trust Royal a été constitué fiduciaire des détenteurs d'obligations en vertu d'un acte de fiducie de première hypothèque signé avec CFLCo le 15 mai 1969. CFLCo cédait, à titre de garantie, tout l'actif et tous les droits qu'elle possédait en vertu du bail législatif et des baux de Sa Majesté ainsi que tous ses droits en vertu du



the First Mortgage Bonds. Newfoundland also intervened in the Trust Deed confirming its consent to the assignment by CFLCo of its assets to the Royal Trust, which consent had been given on May 12, 1969 by an agreement, known as the Financial Agreement, between the Royal Trust, CFLCo, and the Province of Newfoundland. This agreement was made pursuant to and given the force and effect of law by *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Financing) Act*, 1969 (Nfld.), c. 76, (the *Financing Act*).

At the time of the hearing of this appeal, according to the statement of facts which forms part of the record, there remained owing by CFLCo in respect of the above-described borrowings \$98 million in General Mortgage Bonds, \$458,620,000 U.S. in Series A First Mortgage Bonds, and \$45,804,000 Cdn. in Series B Bonds.

It is against this background that the Power Contract between CFLCo and Hydro-Quebec was signed on May 15, 1969. It is a lengthy and detailed document. Under the contract CFLCo agreed to supply and Hydro-Quebec agreed to purchase virtually all of the power produced at Churchill Falls for a term of forty years, which was renewable at the option of Hydro-Quebec for a further term of twenty-five years. The price to be paid for the electricity was to be based on the final capital cost of the project. Provision was made for CFLCo to retain a fixed amount of power for use within Labrador by its subsidiary Twin Falls Power Corporation. In addition CFLCo could recall on three years' minimum notice up to 300 megawatts (MW) to meet the needs of the Province of Newfoundland.

The importance of the relationship between CFLCo and Hydro-Quebec to the success of the Churchill Falls development is made evident by a reading of the Power Contract. Each party was to be responsible for the construction of transmission lines on its side of the Quebec-Labrador boundary. To ensure compatibility of the two systems, the

contrat d'énergie. Le Trust Général est intervenu dans l'acte de fiducie à titre de fiduciaire en vertu de l'acte de fiducie d'hypothèque générale pour accorder la priorité aux obligations de première hypothèque. Terre-Neuve est également intervenue dans l'acte de fiducie pour confirmer son consentement à la cession par CFLCo de son actif au Trust Royal, lequel consentement avait été donné le 12 mai 1969 au moyen d'une convention, désignée sous le nom de convention de financement, intervenue entre le Trust Royal, CFLCo et la province de Terre-Neuve. Cette convention a été signée et a acquis force de loi conformément à *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Financing) Act*, 1969 (T.-N.), chap. 76, (la *Financing Act*).

À l'audition du présent pourvoi, selon l'exposé des faits versé au dossier, CFLCo devait encore sur les emprunts ci-dessus mentionnés 98 millions de dollars en obligations d'hypothèque générale, 458 620 000 \$ US en obligations de première hypothèque de série A et 45 804 000 \$ CAN en obligations de série B.

C'est dans ce contexte que le contrat d'énergie entre CFLCo et Hydro-Québec a été signé le 15 mai 1969. C'est un document volumineux et détaillé. Aux termes de ce contrat, CFLCo a convenu de fournir, et Hydro-Québec d'acquiescer, pratiquement toute l'énergie produite aux chutes Churchill pendant une période de quarante ans; le contrat pourrait être renouvelé, au choix d'Hydro-Québec, pour une durée supplémentaire de vingt-cinq ans. Le prix de l'électricité serait fonction du coût en capital définitif du projet. Il était prévu que CFLCo pourrait retenir une quantité déterminée d'énergie qui serait utilisée au Labrador par sa filiale Twin Falls Power Corporation. De plus, CFLCo pourrait récupérer, après avoir donné un préavis d'au moins trois ans, jusqu'à 300 mégawatts (MW) pour répondre aux besoins de la province de Terre-Neuve.

L'importance que revêtent les rapports entre CFLCo et Hydro-Québec pour la réussite de l'aménagement des chutes Churchill ressort clairement de la lecture du contrat d'énergie. Les parties seraient responsables de la construction des lignes de transmission sur leurs côtés respectifs de la frontière séparant le Québec et le Labrador. Pour

contract provided that transmission lines and related facilities were to be built according to Hydro-Quebec's specifications. Hydro-Quebec was given a supervisory role over CFLCo with respect to maintenance of the development and also acquired the right to operate the plant in the event of CFLCo's failure to do so. For its part Hydro-Quebec agreed to make funds available for the completion of the project over and above the \$700 million to be raised by CFLCo in exchange for mortgage security. If CFLCo lacked the funds necessary to meet debt service payments, Hydro-Quebec agreed to advance the necessary monies in exchange for debentures and shares of CFLCo. The Quebec utility also agreed to pay the difference between six per cent and any greater rate of interest payable by CFLCo on its obligations. Although Hydro-Quebec owns only 34.2 per cent of the issued shares of CFLCo (the remaining 65.8 per cent owned by Newfoundland and Labrador Hydro, a Newfoundland Crown corporation), a voting trust arrangement provides that no substantial changes in the financial or other obligations of CFLCo can be made without the consent of 75 per cent of the shareholders.

The Power Contract also provided that it would be governed and interpreted in accordance with the laws of Quebec and that only the courts of Quebec would have jurisdiction to adjudicate disputes under the Power Contract, subject to ordinary appeal rights and procedures.

The project was a success. CFLCo built the hydro-electric generating plant upon the leased lands in Newfoundland. It has a generating capacity of approximately 5,225 MW of power and is capable of producing 34.5 billion kilowatt hours of energy per annum. The delivery of power to Quebec began in 1971 and the whole development was completed on schedule by 1976. As early as 1974, however, problems had arisen. Newfoundland wanted more power for its own use. In January of 1976 the President of Newfoundland and

assurer la compatibilité des deux systèmes, le contrat prévoyait que les lignes de transmission et les installations accessoires devraient être construites selon les devis d'Hydro-Québec. Hydro-Québec se voyait attribuer un rôle de surveillance à l'égard de CFLCo pour ce qui est de la gestion de l'aménagement et acquerrait également le droit d'exploiter la centrale si jamais CFLCo omettait de le faire. Pour sa part, Hydro-Québec convenait de procurer les fonds nécessaires pour terminer les travaux en sus des 700 millions de dollars que CFLCo devait réunir en contrepartie de garanties hypothécaires. Dans l'hypothèse où CFLCo n'aurait pas les sommes nécessaires pour faire les paiements du service de la dette, Hydro-Québec convenait d'avancer l'argent requis en échange de débentures et d'actions de CFLCo. Hydro-Québec s'engageait aussi à payer la différence entre le taux d'intérêt de six pour cent et tout taux plus élevé que CFLCo pourrait être appelée à payer sur ses obligations. Même si Hydro-Québec ne détient que 34,2 pour 100 des actions émises de CFLCo (les autres 65,8 pour 100 étant détenus par Newfoundland and Labrador Hydro, une société d'État de Terre-Neuve), une convention de vote fiduciaire prévoit qu'on ne peut apporter aucun changement important aux obligations financières ou autres de CFLCo sans le consentement de 75 pour 100 des actionnaires.

Le contrat d'énergie prévoit également qu'il sera régi et interprété en conformité avec les lois du Québec et que seules les cours du Québec auront compétence pour trancher les différends auxquels le contrat d'énergie pourra donner lieu, sous réserve des droits et procédures ordinaires en matière d'appel.

Le projet a été couronné de succès. CFLCo a construit la centrale hydro-électrique à Terre-Neuve sur les terres cédées à bail. La centrale a une capacité d'environ 5 225 MW et peut produire 34,5 milliards de kilowattheures d'énergie par année. La livraison d'énergie au Québec a commencé en 1971 et tous les travaux d'aménagement ont été terminés comme prévu en 1976. Cependant, des difficultés ont surgi dès 1974. Terre-Neuve voulait réserver plus d'énergie à son propre usage. En janvier 1976, le président de Newfoundland

Labrador Hydro requested from Hydro-Quebec the recall of 600MW of power. This request was not met and in May of 1976 another request, this time to the Premier of Quebec, for 800MW was made. No diversion of power to Newfoundland resulted from these requests. On August 6, 1976 the Government of Newfoundland adopted an Order in Council calling upon CFLCo to supply 800MW to Newfoundland commencing on October 1, 1983. CFLCo declined to comply with the Order in Council because of its commitment to Hydro-Quebec under the Power Contract.

In September 1976, the Government of Newfoundland commenced an action in the Newfoundland Supreme Court for a declaration of entitlement to power under the Statutory Lease. This action is still pending in the courts of Newfoundland. In June of 1977 Hydro-Quebec brought an action in the Quebec courts seeking a declaration of its rights under the Power Contract. That action too is still pending. On December 17, 1980 the *Reversion Act* received Royal Assent after passage in the Legislature of Newfoundland and on February 10, 1981 the present Reference was presented to the Newfoundland Court of Appeal.

## II

The purpose of the *Reversion Act* is expressed in s. 3 which reads as follows:

The purpose of this Act is to provide for the reversion to the province of unencumbered ownership and control in relation to certain water within the province.

The sections which follow make it clear that the water which is affected is that of the Churchill River covered by the Statutory Lease. Section 4, which is the very heart of the Act, provides that the *Lease Act*, including the Statutory Lease, is repealed and that all rights and interests arising under the repealed statute and lease revert in Her Majesty in Right of the Province of Newfoundland free and clear of all encumbrances or claims. Subsection 3 of s. 4 makes an exception in the case of Twin Falls Power Corporation which is permitted to retain any interests, rights, and privileges

land and Labrador Hydro demandait à Hydro-Québec la récupération de 600 MW. Hydro-Québec n'a pas acquiescé à cette demande et en mai 1976 une nouvelle demande portant sur 800 MW était faite, cette fois, au premier ministre du Québec. Aucune dérivation d'énergie vers Terre-Neuve n'a eu lieu par suite de ces demandes. Le 6 août 1976, le gouvernement de Terre-Neuve a adopté un décret enjoignant à CFLCo de fournir 800 MW à Terre-Neuve à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1983. CFLCo a refusé d'obtempérer à ce décret à cause de ses engagements pris envers Hydro-Québec en vertu du contrat d'énergie.

En septembre 1976, le gouvernement de Terre-Neuve a intenté une action devant la Cour suprême de Terre-Neuve en vue d'obtenir un jugement déclaratoire concernant son droit à l'énergie en vertu du bail législatif. Cette action est encore en instance devant les tribunaux de Terre-Neuve. En juin 1977, Hydro-Québec a intenté une action devant les tribunaux du Québec en vue d'obtenir un jugement déclaratoire concernant ses droits en vertu du contrat d'énergie. Cette action est encore en instance elle aussi. Le 17 décembre 1980, la *Reversion Act* a reçu la sanction royale après avoir été adoptée par la législature de Terre-Neuve et, le 10 février 1981, le présent renvoi était soumis à la Cour d'appel de Terre-Neuve.

## II

L'objet de la *Reversion Act* est énoncé à l'art. 3 dont voici le texte:

[TRADUCTION] La présente loi a pour objet de pourvoir à la rétrocession à la province de l'entière propriété et du contrôle de certaines eaux situées dans la province.

Les articles suivants énoncent clairement que les eaux en cause sont celles du fleuve Churchill visées par le bail législatif. L'article 4, qui constitue l'essence même de la Loi, prévoit que la *Lease Act*, y compris le bail législatif, est abrogée et que tous les droits et titres qui découlent de la loi et du bail abrogés reviennent à Sa Majesté du chef de la province de Terre-Neuve, libres et quittes de toute charge ou réclamation. Le paragraphe 4(3) énonce une exception en faveur de Twin Falls Power Corporation qui peut retenir tous les droits, titres et privilèges qu'elle a acquis en vertu du bail

acquired under the Statutory Lease or any other lease or licence, save only that Her Majesty in Right of Newfoundland will be substituted for CFLCo as lessor or licensor. Section 4 is reproduced hereunder:

4. (1) *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, including the Statutory Lease, is repealed.

(2) For greater certainty and the avoidance of doubt, all rights, privileges, liberties and interests that cease to be vested in, conferred on or accrued to any person by virtue of subsection (1) shall revert in and be held by Her Majesty free and clear of any claim, encumbrance or other right of any person as if that Act and Statutory Lease had had no effect in law.

(3) Notwithstanding subsections (1) and (2) or any other section of this Act, all rights, privileges, liberties and interests vested in, conferred on or accruing to Twinco under the Statutory Lease and any sublease or licence, as amended, executed pursuant thereto do not cease to vest, confer or accrue and do not revert in Her Majesty but continue on and after the commencement of this Act in all respects as though this Act had not been passed, except that in all respects and for all purposes CFLCo is replaced as lessor or licensor to Twinco by Her Majesty.

(4) For the purpose of subsection (3) "Twinco" means Twinco as defined in paragraph (b) of subsection (1) of clause 7 of Part IV of the Statutory Lease.

Sections 5, 6 and 7 merely make it clear that all rights and interests directly or indirectly stemming from the Statutory Lease or any of the Crown leases revert in the Crown free and clear of all claims and encumbrances. For greater certainty, s. 8 provides specifically that the hydro-electric works of CFLCo vest in the Crown.

Section 9 deals with payment to secured creditors for all indebtedness which has arisen under the Statutory Lease for the works done and created pursuant to its terms. Such payment is to be "both in discharge of the indebtedness and as full and final compensation to persons holding those interests for the reversioning of rights, privileges, liberties and interests referred to in sections 4 to 8 in Her Majesty". The section provides as well for

législatif ou de tout autre bail ou concession avec la seule modification que Sa Majesté du chef de Terre-Neuve remplace CFLCo comme bailleur ou cédant. Voici l'article 4 de la Loi:

[TRADUCTION] 4. (1) *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, y compris le bail législatif, est abrogée.

(2) Pour plus de certitude et pour éliminer tout doute, les droits, privilèges, franchises et titres qui cessent d'appartenir, d'être conférés ou d'échoir à toute personne en vertu du paragraphe (1) reviennent à Sa Majesté, libres et quittes de toute charge, de toute réclamation ou de tout autre droit à l'égard de quiconque comme si la présente loi et le bail législatif n'avaient jamais eu d'effet en droit.

(3) Nonobstant les paragraphes (1) et (2) ou tout autre article de la présente loi, tous les droits, privilèges, franchises et titres attribués, conférés ou échéant à Twinco en vertu du bail législatif et d'un bail de sous-location ou d'une licence et leurs modifications, consentis en vertu dudit bail législatif ne cessent pas d'être attribués, d'être conférés ou d'échoir à Twinco et ne reviennent pas à Sa Majesté, mais sont maintenus sous tous rapports même après l'entrée en vigueur de la présente loi comme si la présente loi n'avait pas été adoptée sauf que, sous tous rapports et à toutes fins, Sa Majesté remplace CFLCo comme bailleur ou concédant vis-à-vis de Twinco.

(4) Aux fins du paragraphe (3), «Twinco» signifie Twinco selon la définition de l'alinéa 7(1)b) de la partie IV du bail législatif.

Les articles 5, 6 et 7 ne font qu'exprimer clairement que tous les droits et titres découlant directement ou indirectement du bail législatif ou de l'un ou l'autre des baux de Sa Majesté reviennent à Sa Majesté libres et quittes de toutes charges et réclamations. Pour plus de certitude, l'art. 8 prévoit expressément que les installations hydro-électriques de CFLCo reviennent à Sa Majesté.

L'article 9 porte sur le paiement aux créanciers garantis de toutes les dettes contractées en vertu du bail législatif pour les travaux exécutés conformément à ses dispositions. Ce paiement doit servir [TRADUCTION] «à éteindre la dette et à indemniser de façon complète et définitive les personnes qui détiennent des droits, en vue de la rétrocession à Sa Majesté des droits, privilèges, franchises et titres mentionnés aux articles 4 à 8». L'article

the settlement of any dispute between a claimant and the Lieutenant Governor in Council by way of an appeal to the Trial Division of the Supreme Court of Newfoundland. Compensation is to include principal, interest accrued to the date of payment, and any premiums due as if the debt instruments were redeemed on the date of payment under subs. (1). Section 9 is reproduced hereunder:

9. (1) Her Majesty shall pay, as set out in subsection (2), the amount of all indebtedness secured by way of mortgage, lien, debenture or other encumbrance against the rights, privileges, liberties or interests referred to in the Statutory Lease and other instruments set forth in subsection (1) of section 5 and section 6 or hydro-electric works held under a Crown lease issued under clause 7 of Part III of the Statutory Lease both in discharge of the indebtedness and as full and final compensation to persons holding those interests for the re-vesting of rights, privileges, liberties and interests referred to in sections 4 to 8 in Her Majesty.

(2) Her Majesty may pay the indebtedness in cash or in such manner as the Lieutenant-Governor in Council may prescribe by regulation, but where payment is permitted by a method other than cash the secured creditor may choose between cash or that other method of payment.

(3) Payment provided for in subsection (1) shall be made after a claim has been established to the satisfaction of the Lieutenant-Governor in Council and the claimant has executed a release in the form prescribed by regulation.

(4) Where a claimant is not satisfied with the decision of the Lieutenant-Governor in Council pursuant to subsection (3), the claimant may appeal to the Trial Division of the Supreme Court of Newfoundland within ninety days of the making of the decision.

(5) The payment provided for in this section is substituted for the security referred to in subsection (1) and, as against Her Majesty or any agent thereof, any claim to, or in respect of, an encumbrance referred to in subsection (1) becomes a claim for such payment and shall no longer affect or be a charge upon the encumbered property.

(6) For the purpose of this section "indebtedness" includes

(a) the principal as of the date of payment,

prévoit également le règlement de tout différend entre un réclamant et le lieutenant-gouverneur en conseil par voie d'appel à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve. L'indemnisation doit comprendre le principal et les intérêts courus jusqu'à la date du paiement et toute prime due comme si les titres de créance étaient rachetés à la date du paiement prévu au par. (1). Voici le texte de l'art. 9:

[TRADUCTION] 9. (1) Sa Majesté doit payer, tel que prévu au paragraphe (2), le montant de toute dette garantie par voie d'hypothèque, de privilège, d'obligation ou de toute autre charge grevant les droits, privilèges, franchises ou titres mentionnés au bail législatif et aux autres documents énumérés au paragraphe (1) de l'article 5 et à l'article 6, ou les installations hydro-électriques détenues en vertu d'un bail de Sa Majesté délivré en application de la clause 7 de la partie III du bail législatif, de manière à éteindre la dette et à indemniser de façon complète et définitive les personnes qui détiennent des droits, en vue de la rétrocession à Sa Majesté des droits, privilèges, franchises et titres mentionnés aux articles 4 à 8.

(2) Sa Majesté peut payer la dette en espèces ou de toute manière que le lieutenant-gouverneur en conseil peut déterminer par règlement, sauf que, si le paiement peut être fait autrement qu'en espèces, le créancier garanti peut choisir entre le paiement en espèces et cet autre mode de paiement.

(3) Le paiement prévu au paragraphe (1) sera fait quand le bien-fondé d'une réclamation aura été démontré à la satisfaction du lieutenant-gouverneur en conseil et après la signature par le réclamant d'une quittance sous la forme prescrite par règlement.

(4) Si un réclamant n'est pas satisfait de la décision du lieutenant-gouverneur en conseil rendue conformément au paragraphe (3), il peut interjeter appel à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la décision.

(5) Le paiement prévu au présent article remplace la garantie mentionnée au paragraphe (1) et, à l'égard de Sa Majesté ou de l'un quelconque de ses mandataires, toute réclamation visant une charge mentionnée au paragraphe (1) devient une réclamation pour ce paiement et ne constitue plus une charge sur les biens grevés.

(6) Aux fins du présent article, «dette» comprend:

a) le principal à la date du paiement,

- (b) all interest as provided for in the debt instruments as may accrue to the date when payment under subsection (1) is made, and
- (c) premiums, if any, due as if the debt instruments were redeemed on the date when payment under subsection (1) is made.

Section 10 provides for compensation to shareholders of CFLCo for any loss in value of their shares resulting from the coming into force of the *Reversion Act*. In case of any dispute as to valuation, the shareholder may appeal to the Trial Division of the Newfoundland Supreme Court. Section 11 provides for payments under the Act from the provincial Consolidated Revenue Fund. Section 10 bars any action arising from the coming into force of the Act other than for compensation as provided in the Act. Sections 10, 11 and 12 are reproduced hereunder:

10. (1) A shareholder of CFLCo has the right to elect to receive compensation from Her Majesty for any reduction in the value of the common shares of CFLCo owned by that shareholder that results from the coming into force of this Act.

(2) A shareholder who elects to receive compensation shall apply to and satisfy the Lieutenant-Governor in Council of the amount by which his shares have been reduced in value.

(3) Compensation for the purposes of subsection (1) shall be calculated in accordance with subsections (4) and (5).

(4) Subject to subsection (5), for the purpose of calculating the amount of the reduction in the value of the CFLCo common shares the value of those shares immediately prior to the coming into force of this Act shall be determined by the Lieutenant-Governor in Council, as if this Act had not come into force, on a fair and equitable basis having regard to

- (a) the projected income or losses of CFLCo over the remaining period of its contractual commitments for the sale of its output of electrical energy;
- (b) the net book value of such shares immediately prior to the coming into force of this Act; and
- (c) such other factors as he may, in his discretion, consider appropriate.

(5) For the avoidance of doubt and only for the purpose of this section, the value of the common shares

- b) les intérêts prévus aux titres de créance et courus à la date du paiement visé au paragraphe (1) et
- c) s'il y a lieu, toute prime due comme si les titres de créance étaient rachetés à la date du paiement visé au paragraphe (1).

L'article 10 prévoit l'indemnisation des actionnaires de CFLCo de toute perte de valeur de leurs actions découlant de l'entrée en vigueur de la *Reversion Act*. En cas de contestation quant à l'évaluation, l'actionnaire peut interjeter appel à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve. L'article 11 édicte que les paiements à effectuer en vertu de la Loi seront faits à même le Fonds du revenu consolidé de la province. L'article 10 empêche toute action émanant de l'entrée en vigueur de la Loi sauf si cette action vise l'indemnisation prévue par la Loi. Les articles 10, 11 et 12 se lisent ainsi:

[TRADUCTION] 10. (1) Tout actionnaire de CFLCo peut choisir d'être indemnisé par Sa Majesté pour toute diminution de valeur des actions ordinaires de CFLCo lui appartenant qui résulte de l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Tout actionnaire qui choisit d'être indemnisé doit faire une demande au lieutenant-gouverneur en conseil et établir le montant de la diminution de valeur de ses actions.

(3) L'indemnisation prévue au paragraphe (1) doit être calculée conformément aux paragraphes (4) et (5).

(4) Sous réserve du paragraphe (5), aux fins de calculer la diminution de valeur des actions ordinaires de CFLCo, le lieutenant-gouverneur en conseil doit déterminer la valeur qu'avaient ces actions immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi comme si la présente loi n'était pas entrée en vigueur, de manière juste et raisonnable compte tenu

- a) des prévisions de revenus ou de pertes de CFLCo pour le reste de la durée de ses engagements contractuels relatifs à la vente de sa production d'énergie électrique;
- b) de la valeur comptable nette de ses actions immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi; et
- c) des autres facteurs qu'il peut, à sa discrétion, juger pertinents.

(5) Pour plus de certitude et pour les seules fins du présent article, la valeur des actions ordinaires de

of CFLCo immediately prior to the coming into force of this Act shall not, other than as set out in subsection (4), be affected by any right or interest consequential to or contingent on the holding of those common shares.

(6) A shareholder may appeal any decision of the Lieutenant-Governor in Council under this section to the Trial Division of the Supreme Court of Newfoundland within ninety days of the making of the decision.

11. Payment by Her Majesty under this Act and expenses incurred in the administration of this Act shall be paid by the Minister of Finance out of the Consolidated Revenue Fund of the province.

12. No action or proceeding lies against any person including Her Majesty, and Minister, agent or servant of Her Majesty or any company in which Her Majesty or an agent thereof has an interest, for or in respect of

- (a) the revesting in Her Majesty by virtue of this Act or the consequent divesting of any person, of any right, privilege, liberty or other interest;
- (b) the reversion to Her Majesty pursuant to this Act or otherwise of any fixtures, structures, improvements or hydro-electric works of any person having any interest extinguished by virtue of this Act;
- (c) the breach, if any, of a leasehold or other covenant or undertaking of Her Majesty to or in favour of any person including the provisions of any agreement entered into by Her Majesty on or prior to the date of the commencement of this Act;
- (d) the breach, if any, by a person of a lease, assignment or covenant within the jurisdiction of the province, where such breach has been caused by reason of this Act;
- (e) injurious affection to the property, hydro-electric works or business of a person caused by or resulting, in whole or in part, by reason of this Act;
- (f) mortgages, liens, judgments or encumbrances, or sums due to the holders thereof, upon or held with respect to rights or interests referred to in sections 4 to 8;
- (g) the payment of compensation or interest thereon except to the extent provided by this Act; or

CFLCo immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi ne sera pas modifiée, sauf dans la mesure prévue au paragraphe (4), par quelque droit ou titre résultant ou dépendant de la possession de ces actions ordinaires.

(6) Tout actionnaire peut interjeter appel de la décision du lieutenant-gouverneur en conseil, rendue en vertu du présent article, à la Division de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la décision.

11. Les montants versés par Sa Majesté en vertu de la présente loi et les dépenses occasionnées par l'application de la présente loi seront payés par le ministre des Finances à même le Fonds du revenu consolidé de la province.

12. Il n'existe aucune action ni aucune procédure à l'encontre de qui que ce soit, notamment Sa Majesté, tout ministre, mandataire ou préposé de Sa Majesté ou toute société dans laquelle Sa Majesté ou l'un de ses mandataires peut détenir une participation, en ce qui concerne:

- a) la rétrocession à Sa Majesté en vertu de la présente loi, ou le dépouillement qui en résulte, pour quiconque, de tout droit, privilège, franchise ou autre titre;
- b) la rétrocession à Sa Majesté, en application de la présente loi ou autrement, de toute installation, construction, amélioration ou de tout ouvrage hydro-électrique appartenant à quiconque a des droits éteints en vertu de la présente loi;
- c) l'inexécution, s'il y a lieu, de tout bail, engagement ou promesse de Sa Majesté en faveur de quiconque, notamment des dispositions de toute convention conclue par Sa Majesté à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ou avant cette date;
- d) l'inexécution, s'il y a lieu, par une personne, d'un bail, d'une cession ou d'un engagement dans le territoire de la province, si cette inexécution découle de la présente loi;
- e) tout effet préjudiciable à la propriété, aux ouvrages hydro-électriques ou aux affaires d'une personne, qui, en totalité ou en partie, est causé par la présente loi ou en découle;
- f) les hypothèques, privilèges, jugements, charges ou sommes dues à leurs détenteurs, relativement aux droits ou titres mentionnés aux articles 4 à 8;
- g) le paiement de l'indemnisation ou des intérêts y relatifs, sauf dans la mesure prévue par la présente loi; ou

- (h) any other matter caused by, arising out of or incidental to the cessation of the rights or benefits in relation thereto and the vesting of those rights and benefits in Her Majesty as provided for in this Act.

Section 15 which came into force on the giving of Royal Assent provides for the making of the Reference to the Court of Appeal, which is the subject of the present appeal, even though the rest of the Act has not been proclaimed in force. It will be recalled, however, that the case is to be dealt with as if the Act were already in force.

### III

In this Court and apparently in the Court of Appeal, the arguments of counsel embraced the constitutional validity of the *Reversion Act* as a whole, rather than dealing with it section by section as contemplated by the nine questions referred to the Court.

The appellants challenged the constitutional validity of the *Reversion Act* on several grounds. Though differently stated by the parties, these grounds may be summarized as follows:

1. The Act interferes with the status and capacity of a federally-incorporated company.
2. The Act is legislation in relation to property and civil rights outside the Province of Newfoundland.
3. The Act is in relation to the regulation of interprovincial trade and commerce.
4. The Act is in relation to an interprovincial work or undertaking.

Not every appellant argued all of the grounds listed above, but each appellant in general terms supported the admissibility of certain extrinsic evidence for the purpose of constitutional characterization of the *Reversion Act*.

An additional argument was advanced by the appellant Royal Trust to the effect that, even if the *Reversion Act* is constitutionally valid, it is ineffective to repeal the rights of secured creditors under the Financial Agreement, the *Financing Act*, and the First Mortgage Trust Deed in which the Province intervened. It was argued that these rights

- h) toute autre question résultant ou découlant de la suppression des droits ou avantages qui s'y rapportent et la dévolution de ces droits et avantages à Sa Majesté conformément à la présente loi.

L'article 15, qui est entré en vigueur au moment de la sanction royale, prévoit qu'il y aura renvoi à la Cour d'appel, lequel renvoi fait l'objet du présent pourvoi, même si les autres articles de la Loi n'ont pas été mis en vigueur par proclamation. On se rappellera cependant que l'affaire doit être entendue comme si la Loi était déjà en vigueur.

### III

En cette Cour et manifestement en Cour d'appel, les plaidoiries des avocats ont porté sur la constitutionnalité de la *Reversion Act* dans son ensemble et non pas article par article comme l'envisagent les neuf questions soumises à la Cour.

Les appellants ont contesté la constitutionnalité de la *Reversion Act* en invoquant plusieurs moyens. Même si les parties ont énoncé ces moyens de façon différente, on peut les résumer ainsi:

1. La Loi porte atteinte au statut et aux pouvoirs d'une compagnie à charte fédérale.
2. La Loi porte sur la propriété et les droits civils à l'extérieur de la province de Terre-Neuve.
3. La Loi porte sur la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux.
4. La Loi porte sur des travaux ou une entreprise de nature interprovinciale.

Les appellants n'ont pas tous invoqué ces quatre moyens, mais chacun d'eux a, de façon générale, préconisé la recevabilité de certains éléments de preuve extrinsèques aux fins de la caractérisation constitutionnelle de la *Reversion Act*.

L'appelante Trust Royal a avancé un autre argument selon lequel, même si la *Reversion Act* est constitutionnelle, elle n'a pas pour effet d'abroger les droits des créanciers garantis en vertu de la convention de financement, de la *Financing Act* et de l'acte de fiducie de première hypothèque dans lequel est intervenue la province. On a soutenu que



were specific and given legislative force and could not be repealed by implication or by general legislation such as the *Reversion Act*. The questions referred to the Court of Appeal and to this Court concern the constitutional validity of the *Reversion Act* and the effect of the Act on various statutes, leases and rights, should certain provisions be *intra vires*. None of the questions refers to the argument advanced by the Royal Trust and most of the parties to this appeal did not address the issue. I therefore do not consider it appropriate to deal with this argument.

The respondent Attorney General of Newfoundland, supported by the Attorney General for Saskatchewan and the Attorneys General of British Columbia and Manitoba, argued that the Statutory Lease and the *Lease Act* were statutory rather than contractual instruments and therefore subject to repeal by the Legislature of Newfoundland, which had enacted them. Accordingly, all rights acquired under the statutory instruments fell with the repeal of the enactments. Alternatively, it was contended that the *Reversion Act* is valid legislation under subs. (5), (10), (13) and (16) of s. 92 of the *Constitution Act, 1867* and is not rendered invalid because of any incidental effects it may have on extra-provincial interests.

#### IV

In general, the same arguments were heard by the Newfoundland Court of Appeal as were argued before this Court. By its judgment on March 5, 1982 the Court of Appeal held that the *Reversion Act* was *intra vires* of the Legislature of Newfoundland. Morgan J.A., speaking for the court, considered that the Act did more than merely repeal provincial legislation in that it expropriated the assets of CFLCo thus raising a constitutional question. He said:

In our view, the Act in question does more than modify or repeal existing legislation. It also purports to expropriate the fixed assets of CFLCo used in the generation of electric power while expressly precluding that company from asserting any claim either for additional compensation for the loss of its property or damages for breach of any of its leases. We must decide, then, whether the legislation is in respect of any of the

ces droits sont spécifiques et ont force de loi et qu'ils ne peuvent être abrogés de façon implicite ou par une loi générale comme la *Reversion Act*. Les questions soumises à la Cour d'appel et à cette Cour portent sur la constitutionnalité de la *Reversion Act* et sur la portée de cette loi sur divers autres textes de lois, baux et droits, si jamais certaines dispositions sont constitutionnelles. Aucune des questions ne mentionne l'argument avancé par Trust Royal et la majorité des parties au présent pourvoi n'ont pas abordé cette question. Je considère donc qu'il est inutile d'aborder cet argument.

Le procureur général de Terre-Neuve intimé, appuyé en cela par les procureurs généraux de la Saskatchewan, de la Colombie-Britannique et du Manitoba, a soutenu que le bail législatif et la *Lease Act* sont des textes législatifs plutôt que des textes contractuels et qu'en conséquence ils sont sujets à abrogation par la législature de Terre-Neuve qui les a adoptés. En conséquence, l'abrogation de ces textes législatifs a pour effet d'annuler tous les droits acquis en vertu de ceux-ci. On a soutenu de façon subsidiaire que la *Reversion Act* est valide en vertu des par. (5), (10), (13) et (16) de l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que les effets secondaires qu'elle peut avoir sur des droits extra-provinciaux ne la rendent pas invalide.

#### IV

De façon générale, les arguments invoqués en Cour d'appel de Terre-Neuve ont été repris en cette Cour. Dans son arrêt du 5 mars 1982, la Cour d'appel a statué que la *Reversion Act* est *intra vires* de la législature de Terre-Neuve. Le juge Morgan, s'exprimant au nom de la cour, a estimé que la Loi fait plus que simplement abroger une loi provinciale parce qu'elle exproprie les biens de CFLCo et de ce fait soulève une question constitutionnelle. Il a affirmé:

[TRADUCTION] À notre avis, la loi en cause fait plus que modifier ou abroger une loi existante. Elle vise aussi à exproprier les immobilisations de CFLCo qui servent à produire l'énergie électrique, tout en empêchant expressément cette compagnie de réclamer une indemnisation additionnelle pour la perte de ses biens ou des dommages-intérêts pour la rupture de l'un ou l'autre de ses baux. Nous devons alors décider si cette loi vise l'une ou

classes of subjects enumerated in s. 92, and assigned exclusively to the provinces and, if so, whether the subject matter of the Act also falls within one of the classes of subjects in s. 91, as a result of which the legislative authority of the Province is thereby overborne.

Citing the decision of this Court in *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] S.C.R. 383, Morgan J.A. expressed the view that a provincial legislature was fully competent to expropriate property within its territorial limits and concluded: "There can thus be no question here that the Reversion Act on its face is validly enacted legislation of the Newfoundland Legislature".

In dealing with the argument regarding the infringement of extra-provincial civil rights, the court considered the admissibility and weight of certain extrinsic evidence tendered by Hydro-Quebec in support of its argument. Morgan J.A. concluded, after considering recent judgments of this Court, that the general rule of inadmissibility of extrinsic evidence to establish the real purpose and intent of an enactment had not been relaxed. He expressed the view that, while such evidence could be admitted to indicate the background against which the legislation was enacted, it could have no weight in determining the real purpose and intent of the statute.

The court then held that the *Reversion Act* in pith and substance concerned civil rights within the Province of Newfoundland and extra-provincial effects were collateral or incidental to its main purpose. As to the question of the regulation of interprovincial trade and commerce, the Court of Appeal held that the mere fact that the *Reversion Act* would have an effect on interprovincial trade did not infringe the federal power under s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, since such an effect was incidental to the main purpose of the Act. The court shortly disposed of the argument that the Act sterilized a federally-incorporated company holding that the expropriation of CFLCo's assets did not affect or impair the company's ability to continue to function. The *Reversion Act* was also held not to be *ultra vires* because of interference with an interprovincial work or undertaking. Morgan J.A. noted that the expro-

l'autre des catégories de sujets énumérés à l'art. 92 et attribués de façon exclusive aux provinces et, dans l'affirmative, si l'objet de la Loi relève également d'une catégorie de sujets énumérés à l'art. 91, ce qui aurait pour effet d'outrepasser la compétence provinciale.

Citant l'arrêt de cette Cour *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] R.C.S. 383, le juge Morgan exprime l'avis que la législature d'une province est tout à fait compétente pour exproprier des biens situés sur son territoire et conclut: [TRADUCTION] «Ainsi, il ne peut y avoir de doute en l'espèce que la Reversion Act est, de prime abord, une loi valide de la législature de Terre-Neuve».

À propos de l'argument relatif à l'empiètement sur les droits civils extra-provinciaux, la cour a examiné la recevabilité et la valeur de certains éléments de preuve extrinsèques soumis par Hydro-Québec à l'appui de son argument. Le juge Morgan a conclu, après avoir étudié la jurisprudence récente de cette Cour, que la règle générale de l'irrecevabilité des éléments de preuve extrinsèques visant à établir l'objet véritable d'une loi n'a pas été assouplie. Il a exprimé l'avis que, même si de tels éléments de preuve étaient recevables pour indiquer le contexte dans lequel la Loi a été adoptée, ils ne pouvaient avoir de valeur pour déterminer l'objet véritable de la Loi.

La cour a ensuite conclu que, de par son caractère véritable, la *Reversion Act* porte sur les droits civils dans la province de Terre-Neuve et que ses effets extra-provinciaux sont accessoires ou secondaires par rapport à son objet principal. Quant à la question de la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux, la Cour d'appel a statué que le simple fait que la *Reversion Act* aurait un effet sur le commerce interprovincial ne constitue pas un empiètement sur la compétence fédérale visée au par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* puisqu'il s'agit là d'un effet secondaire par rapport à l'objet principal de la Loi. La cour a rapidement tranché l'argument selon lequel la Loi paralysait une compagnie à charte fédérale en exprimant l'avis que l'expropriation des biens de CFLCo ne compromettrait pas la capacité de la compagnie de poursuivre ses opérations. On a aussi conclu que la *Reversion Act* n'est pas *ultra vires*

priated works and undertakings are situate wholly within the territorial limits of the Province of Newfoundland, that there is no superseding federal legislation, and that the Act does not purport to regulate the transmission line and its connection at the Quebec-Labrador boundary.

The Court of Appeal therefore concluded that the *Reversion Act* is wholly *intra vires* of the Newfoundland Legislature and it answered in the affirmative questions 1, 3, 5, 7, and 9 of the Reference. The court declined to answer the remaining Reference questions. The main reason for doing so is summarized in the following passage from the court's judgment:

It is undesirable for the Court to answer in the abstract questions that may involve consideration of debatable fact and which may affect the rights of persons not represented before it.

#### V

As noted earlier, the case before us was argued on the basis of the constitutional validity of the *Reversion Act* as a whole, rather than section by section as suggested by the Reference questions. I propose to deal with the issues in the same way. Before dealing with the arguments raised by the appellants regarding the division of legislative powers, it is convenient to deal with the argument of counsel for the Attorney General of Newfoundland that the *Reversion Act* merely repeals provincial legislation and legislative rights and that, therefore, no constitutional issue arises. In my view, this argument was dealt with adequately in the Court of Appeal and I have already quoted the words employed by Morgan J.A. on that point. It is evident that the *Reversion Act* does much more than simply repeal the *Lease Act* and it, therefore, raises the constitutional questions referred to by Morgan J.A.

#### VI

On the hearing before the Court of Appeal Hydro-Quebec tendered as evidence the affidavit of one of its senior counsel, André E. Gadbois,—it

en raison de l'ingérence dans une entreprise ou un ouvrage de nature interprovinciale. Le juge Morgan a souligné que les travaux et entreprises expropriés se trouvent entièrement dans les limites territoriales de la province de Terre-Neuve, qu'il n'y a pas de loi fédérale ayant préséance et que la Loi n'a pas pour objet de régler la ligne de transmission et son raccordement à la frontière qui sépare le Québec du Labrador.

La Cour d'appel a donc conclu que la *Reversion Act* relève entièrement de la compétence de la législature de Terre-Neuve et elle a répondu par l'affirmative aux questions 1, 3, 5, 7 et 9 du renvoi. La Cour d'appel a refusé de répondre aux autres questions posées. Son motif principal de ne pas y répondre est résumé dans l'extrait suivant de ses motifs de jugement:

[TRADUCTION] Il n'est pas souhaitable que la cour réponde dans l'abstrait à des questions qui peuvent comporter l'étude de faits discutables et qui peuvent avoir une incidence sur les droits de personnes qui ne sont pas représentées devant elle.

#### V

Comme je l'ai déjà souligné, l'affaire a été débattue devant nous en fonction de la constitutionnalité de la *Reversion Act* dans son ensemble plutôt qu'article par article comme le proposent les questions du renvoi. J'ai l'intention de traiter les questions en litige de la même façon. Avant d'aborder les arguments soulevés par les appelants au sujet du partage des compétences législatives, il y a lieu de traiter l'argument de l'avocat du procureur général de Terre-Neuve selon lequel la *Reversion Act* ne fait qu'abroger une loi provinciale et des droits accordés par voie législative et, par conséquent, aucune question constitutionnelle n'est soulevée. À mon sens, la Cour d'appel a bien répondu à cet argument et j'ai déjà cité les paroles du juge Morgan à ce sujet. Il est clair que la *Reversion Act* fait plus que simplement abroger la *Lease Act* et qu'elle soulève ainsi les questions constitutionnelles mentionnées par le juge Morgan.

#### VI

À l'audience en Cour d'appel, Hydro-Québec a soumis en preuve la déclaration sous serment de l'un de ses avocats principaux, M<sup>c</sup> André E.

was included as an appendix to the factum of Hydro-Quebec—which set forth the circumstances surrounding the Churchill Falls power development and the negotiations which led up to the execution of the Power Contract. Exhibits to the affidavit dealt with various matters connected with the dealings between the parties, including correspondence regarding the Newfoundland request for the recapture of 800MW of power already committed in the Power Contract for sale to Hydro-Quebec, copies of speeches and public declarations of highly-placed officials in Newfoundland and members of the Newfoundland Legislature made both in and out of the Legislative Assembly, copies of pleadings in the actions pending between the parties in Newfoundland and Quebec, copies of interviews given by the Premier and other Newfoundland cabinet ministers to the press, and a copy of an explanatory pamphlet sent by the Government of Newfoundland to the bondholders under the First Mortgage Bonds and to Hydro-Quebec at the time the *Reversion Act* was introduced in the Newfoundland Legislature. All of this evidence was tendered on the question of the Newfoundland government's policy regarding the Power Contract.

The Court of Appeal reserved judgment as to the relevancy and weight of this material and dealt with the question in the reasons of the court. Morgan J.A. said:

In our view, the extrinsic materials sought to be introduced in the present case can have no weight in determining the true purpose and intent of the Act. However, in so far as they provide background against which the legislation was enacted, they may properly be considered.

Then after commenting that for the purpose of constitutional characterization of an Act evidence of what was in the mind of the Legislature in enacting the legislation could be considered, he said:

The factual background of the Reversion Act is a matter of public general knowledge and is recited in a memorandum published by the Government of Newfoundland dated November 21, 1980 entitled "The

Gadbois,—cette déclaration est jointe en annexe au mémoire d'Hydro-Québec—qui relate les circonstances de l'aménagement hydro-électrique des chutes Churchill et des négociations qui ont précédé la signature du contrat d'énergie. Les pièces jointes à la déclaration portent sur différentes questions liées aux négociations intervenues entre les parties; elles comprennent notamment la correspondance échangée au sujet de la demande de Terre-Neuve visant à récupérer 800 MW déjà promis à Hydro-Québec en vertu du contrat d'énergie, des textes d'allocutions et de déclarations publiques de personnalités de Terre-Neuve et de députés de la législature de Terre-Neuve prononcées tant en Chambre qu'à l'extérieur de celle-ci, des transcriptions des plaidoiries effectuées dans les actions pendantes entre les parties à Terre-Neuve et au Québec, des transcriptions d'entrevues accordées à la presse par le Premier ministre et d'autres membres du cabinet de Terre-Neuve et une copie de la brochure explicative transmise par le gouvernement de Terre-Neuve aux détenteurs d'obligations de première hypothèque et à Hydro-Québec au moment du dépôt devant la Législature de la *Reversion Act*. Tous ces éléments de preuve ont été soumis à l'égard de l'attitude du gouvernement de Terre-Neuve vis-à-vis du contrat d'énergie.

La Cour d'appel a mis en délibéré la pertinence et la valeur probante de ces documents, et elle a tranché la question dans ses motifs de jugement. Le juge Morgan a affirmé:

[TRADUCTION] À notre avis, les pièces extrinsèques qu'on a voulu nous soumettre en l'espèce ne peuvent avoir de valeur pour déterminer l'objet véritable de la Loi. Toutefois, dans la mesure où elles donnent le contexte dans lequel la Loi a été adoptée, elles sont recevables.

Après avoir expliqué qu'aux fins de la caractérisation constitutionnelle d'une loi on peut tenir compte des éléments de preuve relatifs à l'intention qu'avait la Législature en adoptant la Loi, il affirme:

[TRADUCTION] Le contexte factuel de l'adoption de la *Reversion Act* est de notoriété publique générale et il est énoncé dans un mémoire publié par le gouvernement de Terre-Neuve le 21 novembre 1980 et intitulé «The

Energy Priority of Newfoundland and Labrador”, a copy of which was filed with the Court.

and after referring to its contents, he said:

We cite this memorandum, not as evidence of the facts therein recited, but as an indication of the materials the Government of Newfoundland had before them when promoting the statute now in question.

The general exclusionary rule formerly considered to be applicable in dealing with the admissibility of extrinsic evidence in constitutional cases has been set aside or at least greatly modified and relaxed. Dickson J., speaking for this Court, in the *Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714, at p. 722, said:

I think it can be taken from the conduct of the *Anti-Inflation Reference* and the use of extrinsic materials by the members of the Court in that case that the exclusionary rule expressed in *obiter* by Rinfret C.J. in *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*, [1950] S.C.R. 124, can no longer be taken as a correct statement of the law.

He continued by expressing the view that no inflexible rule governing the admission of extrinsic evidence in constitutional references should be formulated and in this he was adopting the view expressed by Laskin C.J., speaking for himself, Judson, Spence, and Dickson JJ. in the *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, at p. 389:

... no general principle of admissibility or inadmissibility can or ought to be propounded by this Court, and ... the questions of resort to extrinsic evidence and what kind of extrinsic evidence may be admitted must depend on the constitutional issues on which it is sought to adduce such evidence.

By way of illustration of the different approaches that could be applied, depending on the nature of the constitutional issue facing the Court, the Chief Justice went on, at pp. 389-90, to say that:

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

Energy Priority of Newfoundland and Labrador» dont un exemplaire a été produit en l'espèce.

Et après avoir fait état du contenu de ce mémoire, il ajoute:

[TRADUCTION] Nous citons ce mémoire non pas comme preuve des faits qui y sont relatés, mais à titre d'indication des documents dont disposait le gouvernement de Terre-Neuve lorsqu'il a proposé la loi en question.

La règle générale d'exclusion des éléments de preuve extrinsèques qui était autrefois jugée applicable aux affaires constitutionnelles a été écartée ou du moins considérablement modifiée et assouplie. Le juge Dickson, s'exprimant au nom de la Cour dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, affirme, à la p. 722:

À mon avis, depuis le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation* et l'utilisation par les membres de cette Cour de documents extrinsèques dans cette affaire, on peut déduire que la règle d'exclusion énoncée par le juge [en chef] Rinfret en *obiter* dans *Reference Re Validity of Wartime Leasehold Regulations*, [1950] R.C.S. 124, n'est plus valable en droit.

Il poursuit en exprimant l'avis qu'on ne devrait pas formuler de règle rigide quant à la recevabilité d'éléments de preuve extrinsèques dans les renvois constitutionnels. Il souscrit, à cet égard, à l'opinion exprimée par le juge en chef Laskin, en son propre nom et en celui des juges Judson, Spence et Dickson, dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373 à la p. 389:

... la Cour doit s'abstenir de formuler un principe général sur l'admissibilité de la preuve extrinsèque, et le droit d'y avoir recours ainsi que le genre d'éléments de preuve susceptibles d'être reçus dépendent des questions constitutionnelles au sujet desquelles on veut les présenter.

Pour illustrer les différentes méthodes qui peuvent être appliquées, selon la nature de la question constitutionnelle soumise à la Cour, le Juge en chef poursuit, aux pp. 389 et 390:

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

poses", the operation and effect of what is in form provincial taxing legislation are relevant matters on which extrinsic evidence may be helpful to enable a Court to decide whether the legislation masks an impermissible purpose or object.

It will therefore be open to the Court in a proper case to receive and consider extrinsic evidence on the operation and effect of the legislation. In view of the positions of the parties, particularly the appellants' contention that the *Reversion Act* has extra-provincial effect, this is, in my opinion, such a case.

I agree with the Court of Appeal in the present case that extrinsic evidence is admissible to show the background against which the legislation was enacted. I also agree that such evidence is not receivable as an aid to construction of the statute. However, I am also of the view that in constitutional cases, particularly where there are allegations of colourability, extrinsic evidence may be considered to ascertain not only the operation and effect of the impugned legislation but its true object and purpose as well. This was also the view of Dickson J. in the *Reference re Residential Tenancies Act, 1979, supra*, at p. 721, where he said:

In my view a court may, in a proper case, require to be informed as to what the effect of the legislation will be. The object or purpose of the Act in question may also call for consideration though, generally speaking, speeches made in the Legislature at the time of enactment of the measure are inadmissible as having little evidential weight.

This view is subject, of course, to the limitation suggested by Dickson J., at p. 723 of the same case, that only evidence which is not inherently unreliable or offending against public policy should be admissible:

A constitutional reference is not a barren exercise in statutory interpretation. What is involved is an attempt to determine and give effect to the broad objectives and purpose of the Constitution, viewed as a "living tree", in the expressive words of Lord Sankey in *Edwards and Others v. Attorney-General for Canada and Others*, [1930] A.C. 124. Material relevant to the issues before the court, and not inherently unreliable or offending

des éléments sur lesquels une preuve extrinsèque peut aider la Cour à décider si la Loi dissimule un objet inadmissible.

Il est donc loisible à la Cour, dans un cas qui s'y prête, de recevoir et d'examiner des éléments de preuve extrinsèques concernant l'application et l'effet de la législation. Compte tenu des positions des parties, notamment de la prétention des appelants que la *Reversion Act* a un effet extra-provincial, nous sommes, à mon sens, en présence d'un tel cas.

Je suis d'accord avec la Cour d'appel qu'en l'espèce les éléments de preuve extrinsèques sont recevables pour montrer le contexte dans lequel la législation a été adoptée. Je suis également d'accord que ces éléments de preuve ne sont pas recevables pour aider à interpréter la Loi. Je suis toutefois d'avis que dans les affaires constitutionnelles, notamment lorsqu'il y a allégation de législation déguisée, on peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques pour vérifier non seulement l'application et l'effet de la loi contestée, mais aussi son objet véritable. C'est également l'avis exprimé par le juge Dickson dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, à la p. 721 où il dit:

À mon avis, une cour peut, quand l'affaire s'y prête, exiger des renseignements sur l'effet qu'aura la loi. L'objet et le but que vise la Loi en question peuvent également devoir être examinés même si, en général, les discours prononcés devant le corps législatif au moment de son adoption sont irrecevables vu leur faible valeur probante.

Cet avis est assujetti, cela va de soi, à la restriction proposée par le juge Dickson à la p. 723 du même arrêt, selon laquelle seuls sont recevables les éléments de preuve qui ne sont pas douteux en soi et qui ne pêchent pas contre l'ordre public:

Un renvoi constitutionnel n'est pas un exercice stérile d'interprétation des lois. Il s'agit d'une tentative pour préciser les objectifs généraux et la portée de la constitution, considérée, selon le langage expressif de lord Sankey dans l'arrêt *Edwards and Others v. Attorney General for Canada and Others*, [1930] A.C. 124, comme un «arbre», et y donner effet. Les documents qui sont pertinents aux questions soumises à la cour, qui ne

against public policy should be admissible, subject to the proviso that such extrinsic materials are not available for the purpose of aiding in statutory construction.

In applying the above principles, I would say that the speeches and public declarations by prominent figures in the public and political life of Newfoundland on this question should not be received as evidence. They represent, no doubt, the considered views of the speakers at the time they were made, but cannot be said to be expressions of the intent of the Legislative Assembly. Much of the material tendered, concerning such matters as the Newfoundland demands for the recall of power, the background of the negotiations leading up to the development of the Power Contract, and the construction of the production facilities, I view as historical facts that were public knowledge in the Province of Newfoundland and may be considered. I am also of the view that the government pamphlet entitled, "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*", may be considered. The purpose of this pamphlet, explained in the pamphlet itself, is to inform the financial community of the Government's reasons for enacting the *Reversion Act*. It was published by the Government less than one month before the *Reversion Act* was given Royal Assent, and actually includes a copy of the Act. It is my opinion that this pamphlet comes within the categorization of materials which are "not inherently unreliable or offending against public policy", to use the words of Dickson J. quoted above, and are receivable as evidence of the intent and purpose of the Legislature of Newfoundland in enacting the *Reversion Act*.

## VII

It was contended by the appellants that the *Reversion Act* was *ultra vires* of the Legislature of Newfoundland, because it impaired the status and essential powers of a federally-incorporated company. This argument was rejected in the Court of Appeal. It concluded that, while the *Reversion Act* deprived CFLCo of most of its assets, it did not affect the essential corporate capacity of the company. It was still at liberty to raise capital by the issue of shares and securities and could thus effec-

sont pas douteux en soi et qui ne pêchent pas contre l'ordre public devraient être recevables, à la condition que ces documents extrinsèques ne servent pas à l'interprétation des lois.

En appliquant les principes qui précèdent, je suis d'avis que les allocutions et les déclarations publiques de personnalités politiques de Terre-Neuve à ce sujet ne devraient pas être reçues en preuve. Elles représentent certainement l'opinion réfléchie de leurs auteurs au moment où ils les ont prononcées, mais on ne peut pas dire qu'elles expriment l'intention de la Législature. Un bon nombre des pièces produites, notamment celles qui concernent la demande de Terre-Neuve visant la récupération d'énergie, le contexte des négociations qui ont mené à la formation du contrat d'énergie et la construction de la centrale constituent, à mon avis, des faits historiques de notoriété publique dans la province de Terre-Neuve, dont on peut tenir compte. Je suis aussi d'avis que la brochure publiée par le gouvernement et intitulée "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*" est recevable. Le but de cette brochure, comme on l'y explique, est de faire connaître aux milieux financiers les motifs de l'adoption de la *Reversion Act* par le gouvernement. Le gouvernement l'a publiée moins d'un mois avant que la *Reversion Act* ne reçoive la sanction royale et le texte de cette loi s'y trouve même reproduit. J'estime que cette brochure se situe dans la catégorie des documents «qui ne sont pas douteux en soi et qui ne pêchent pas contre l'ordre public», pour reprendre les termes du juge Dickson dans le passage précité, et qui sont recevables comme preuve de l'intention et du but visés par la législature de Terre-Neuve en adoptant la *Reversion Act*.

## VII

Les appelants ont fait valoir que la *Reversion Act* outrepassait les pouvoirs de la législature de Terre-Neuve parce qu'elle porte atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale. La Cour d'appel a rejeté ce moyen. Elle a conclu que, même si la *Reversion Act* dépouille CFLCo de la majeure partie de ses biens, elle ne porte pas atteinte aux pouvoirs essentiels de la compagnie. Celle-ci est toujours libre de réunir des fonds par l'émission d'actions et d'obli-

tively further its corporate objects and purposes. It went on to conclude that the fact that the Act was not a law of general application in Newfoundland—it affected only CFLCo—was not a factor in deciding whether the Act was *intra vires*. The court held that it could be supported under the general power of the Province to expropriate property and civil rights within the Province, saying:

If, as was held in the *Great-West Saddlery Co.* [2 A.C. 91], a federal company dealing only in land is subject to provincial mortmain legislation it would, in our view, be equally subject to provincial expropriation legislation which is the subject matter of the Reversion Act.

It then went on to conclude that any inadequacy in compensation did not restrict CFLCo in its corporate capacity and that, while s. 12 of the *Reversion Act* deprives the company of any right to sue in the courts of Newfoundland for compensation, it does not affect the company's general right to sue, to contract, and to carry on its business within Newfoundland.

The appellants argued that the Act effectively sterilizes the Company by expropriating all its operating assets. By limiting compensation to direct payment to creditors and shareholders, and excluding CFLCo, it deprives the Company of any means by which it could function and perform its covenants under the Power Contract, in respect of which it remained liable. In addition, it was argued that, since the objects and powers of the company are limited to hydro-electric power generation and distribution, and in practical terms to the fulfilment of the project on the Upper Churchill River, the Act strips CFLCo of its essential powers and capacity to function as a company. Reference was made to *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65 (B.C.S.C.).

The respondent Attorney General of Newfoundland supported the Court of Appeal's judgment on

gations et ainsi en mesure de réaliser effectivement ses objets. Elle a conclu en outre que le fait que la Loi n'est pas une loi d'application générale à Terre-Neuve—elle ne touche que CFLCo—n'est pas un facteur dont il faut tenir compte pour décider si la Loi est constitutionnelle. La Cour d'appel a statué que la Loi peut s'appuyer sur le pouvoir général de la province d'exproprier des biens et des droits civils dans la province, et elle a dit:

[TRADUCTION] Si, comme on l'a décidé dans l'arrêt *Great-West Saddlery Co.* [2 A.C. 91], une compagnie à charte fédérale qui ne fait affaires que dans le domaine des biens-fonds est assujettie à la législation provinciale sur la mainmorte, à notre avis, elle serait également assujettie à la législation provinciale sur l'expropriation, ce qui est l'objet principal de la Reversion Act.

La Cour a ensuite conclu que l'insuffisance de l'indemnisation ne restreint pas la capacité de CFLCo en tant que personne morale et que, même si l'art. 12 de la *Reversion Act* dépouille la compagnie de tout droit de réclamer devant les cours de Terre-Neuve le paiement d'une indemnisation, elle ne porte pas atteinte au droit général de la compagnie d'ester en justice, de se lier par contrat et de faire affaires à Terre-Neuve.

Les appelants font valoir que la Loi paralyse effectivement la compagnie par l'expropriation de tous ses biens d'exploitation. En limitant l'indemnisation au paiement fait directement aux créanciers et aux actionnaires, et en excluant CFLCo, elle prive la compagnie de tout moyen qui peut lui permettre de fonctionner et de remplir ses obligations en vertu du contrat d'énergie à l'égard duquel elle demeure responsable. Ils soutiennent en outre que puisque les objets et les pouvoirs de la compagnie se limitent à la production et à la distribution d'énergie hydro-électrique et, en pratique, à la réalisation du projet de la source du fleuve Churchill, la Loi dépouille CFLCo de ses pouvoirs essentiels et de sa capacité de fonctionner en tant que compagnie. Ils citent à l'appui de leur argument l'arrêt *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65 (C.S.C.-B.).

Le procureur général de Terre-Neuve intimé appuie l'arrêt de la Cour d'appel sur ce point et



this point and asserted that the Province had, because of its general competence to legislate with respect to property and civil rights within the Province, full power to pass the *Reversion Act* and to expropriate the assets of CFLCo. Such an expropriation, despite the fact that it deprives CFLCo of virtually all its assets, does not impair the status or essential powers of the corporation.

Generally speaking, a federally-incorporated company carrying on business in a province is bound to obey any of the provincial laws which ordinarily apply to it and the trade or business with which it is concerned. In this respect it does not, by virtue of its corporate status, obtain any advantage over a provincially-incorporated company or a natural person. Such a company will be liable to pay taxes competently imposed under provincial legislation. It will be subject to ordinary licensing requirements and regulations under valid provincial legislation, as would be natural persons. In short, it will be subject to all competently enacted laws of general application in the Province. The one exception to this general application of provincial laws is described by Professor Hogg in his *Constitutional Law of Canada* (1977), at p. 355, in this manner:

There is one important exception to the general principle that a company is obliged to obey any valid law which is apt to apply to it. A province may not impair the "status and essential powers" of a federally-incorporated company (hereinafter referred to as a federal company). What this means is that if a province enacts a law which is within its legislative competence, but which would have the effect of impairing the status or essential powers of a federal company, then the law will be held inapplicable to any federal company.

The following question therefore arises: Does the *Reversion Act* impair the status and essential powers of CFLCo?

There are many cases dealing with the subject. The starting point for consideration is generally taken to be *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; and *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91. It is not necessary here to go into detail regarding the cases, but in

soutient que la province, en raison de son pouvoir général de faire des lois relatives à la propriété et aux droits civils dans la province, a pleins pouvoirs pour adopter la *Reversion Act* et exproprier les biens de CFLCo. Même si elle a pour effet de dépouiller CFLCo de presque tous ses biens, cette expropriation ne porte pas atteinte au statut ou aux pouvoirs essentiels de la compagnie.

En général, une compagnie à charte fédérale qui fait affaires dans une province est tenue de se conformer aux lois provinciales qui s'appliquent normalement à elle et au commerce ou à l'entreprise qu'elle exploite. À cet égard, elle ne jouit, en vertu de son statut de compagnie fédérale, d'aucun avantage par rapport à une compagnie à charte provinciale ou à une personne physique. Cette compagnie est tenue de payer les impôts levés en vertu de lois provinciales valides. Tout comme les personnes physiques, elle est assujettie aux exigences en matière de permis et aux règlements normalement applicables en vertu des lois provinciales valides. Bref, elle est assujettie à toutes les lois d'application générale validement adoptées dans la province. À la page 355 de son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada* (1977), le professeur Hogg décrit ainsi la seule exception à cette application générale des lois provinciales:

[TRADUCTION] Le principe général selon lequel une compagnie est tenue de se conformer à toute loi valide susceptible de s'appliquer à elle comporte une exception importante. Une province ne peut porter atteinte au «statut et aux pouvoirs essentiels» d'une compagnie à charte fédérale (ci-après appelée compagnie fédérale). Cela signifie que si une province adopte une loi qui relève de sa compétence législative mais qui aurait pour effet de porter atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie fédérale, alors cette loi sera jugée inapplicable à toute compagnie fédérale.

Par conséquent, la question suivante se pose: la *Reversion Act* porte-t-elle atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels de CFLCo?

Plusieurs arrêts portent sur ce sujet. On considère généralement que les arrêts *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, et *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91, constituent le point de départ de l'examen de cette question. Il n'est pas nécessaire ici d'examiner ces

*John Deere Plow Co.* a provincial enactment (the *Companies Act* of British Columbia) which provided for the licensing of federal companies under the Act as a condition of carrying on business in the Province or of maintaining proceedings in the courts was held *ultra vires*. In the *Great West Saddlery Co.* case the *Mortmain and Charitable Uses Act* of Ontario, which required the federally-incorporated company—and all other companies—to have a provincial licence as a condition of their right to hold land, was held to be *intra vires* as being a law of general application. The Privy Council noted that a Dominion company acquired no more favourable position than any other corporation when it sought to own land within a province.

In *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (the *Manitoba Securities* case), [1929] A.C. 260, it was held by the Judicial Committee of the Privy Council that a provincial enactment prohibiting the sale of shares by any company, provincial or federal, except on terms provided in the Act and with the consent of a provincial commissioner was *ultra vires* in that it struck at the basic capacity of the federal company to create its corporate being by raising capital. In *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, the *Security Frauds Prevention Act, 1930* of Alberta required registration of anyone, including a company, trading in securities. The Judicial Committee held the Act *intra vires* and distinguished the *Manitoba Securities* case, saying at pp. 324-25, after deciding that the principle enunciated in *John Deere Plow* and the *Great West Saddlery* cases was not applicable to the *Security Frauds Prevention Act*:

A Dominion company constituted with powers to carry on a particular business is subject to the competent legislation of the Province as to that business and may find its special activities completely paralysed, as by legislation against drink traffic or by the laws as to holding land. If it is formed to trade in securities there appears no reason why it should not be subject to the competent laws of the Province as to the business of all persons who trade in securities. As to the issue of capital there is no complete prohibition, as in the *Manitoba* case

arrêts en détail, mais dans l'affaire *John Deere Plow Co.* une loi provinciale (la *Companies Act* de la Colombie-Britannique), qui exigeait que les compagnies à charte fédérale obtiennent une licence pour faire affaires dans la province et y ester en justice, a été déclarée *ultra vires*. Dans l'affaire *Great West Saddlery Co.*, la *Mortmain and Charitable Uses Act* de l'Ontario, qui exigeait que les compagnies à charte fédérale, ainsi que toutes les autres compagnies, détiennent une licence provinciale pour pouvoir posséder des biens-fonds, a été déclarée valide pour le motif qu'il s'agissait d'une loi d'application générale. Le Conseil privé a souligné qu'une compagnie à charte fédérale n'était pas dans une meilleure position qu'une autre personne morale lorsqu'elle cherchait à acquérir des biens-fonds dans la province.

Dans l'arrêt *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (l'arrêt *Manitoba Securities*), [1929] A.C. 260, le Comité judiciaire du Conseil privé a déclaré *ultra vires* une loi provinciale qui interdisait la vente d'actions par toute compagnie à charte provinciale ou fédérale, sauf aux conditions prévues dans la Loi et avec le consentement d'un commissaire provincial, parce que cette loi portait atteinte à la capacité fondamentale d'une compagnie fédérale de se donner une existence par la mobilisation de capitaux. Dans *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318, la *Security Frauds Prevention Act, 1930* de l'Alberta exigeait l'enregistrement de toute personne, y compris une compagnie, qui faisait le commerce des valeurs mobilières. Le Comité judiciaire a déclaré que cette loi était valide et a fait la distinction avec l'arrêt *Manitoba Securities*, affirmant aux pp. 324 et 325, après avoir décidé que le principe énoncé dans les arrêts *John Deere Plow* et *Great West Saddlery* ne s'appliquait pas à la *Security Frauds Prevention Act*:

[TRADUCTION] Une compagnie fédérale, constituée dans le but d'exploiter une entreprise particulière, est assujettie à la loi valide de la province concernant ce type d'entreprise et elle peut trouver son activité spécifique complètement paralysée, par exemple par la législation réprimant le trafic des alcools ou par les lois relatives à la propriété foncière. Si elle est constituée pour pratiquer le négoce des valeurs mobilières, il ne semble y avoir aucune raison pour qu'elle ne soit pas assujettie aux lois valides de la province concernant

in 1929; and no reason to suppose that any honest company would have any difficulty in finding registered persons in the Province through whom it could lawfully issue its capital. There is no material upon which their Lordships could find that the functions and activities of a company were sterilized or its status and essential capacities impaired in a substantial degree.

In *Morgan v. Attorney-General of Prince Edward Island*, [1976] 2 S.C.R. 349, a case which did not involve a question of sterilization of a federal company by provincial legislation, Laskin C.J. made the following observation, at pp. 364-65, which is relevant to the issue before us:

The issue here is not unlike that which has governed the determination of the validity of provincial legislation embracing federally-incorporated companies. The case law, dependent so largely on the judicial appraisal of the thrust of the particular legislation, has established, in my view, that federally-incorporated companies are not constitutionally entitled, by virtue of their federal incorporation, to any advantage, as against provincial regulatory legislation, over provincial corporations or over extra-provincial or foreign corporations, so long as their capacity to establish themselves as viable corporate entities (beyond the mere fact of their incorporation), as by raising capital through issue of shares and debentures, is not precluded by the provincial legislation. Beyond this, they are subject to competent provincial regulations in respect of businesses or activities which fall within provincial legislative power.

In *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504, this Court dealt with a case where the appellant, a company engaged in the business of writing automobile insurance, was refused a licence for the conduct of its business in the year 1974, because the provincial government had introduced a statutory scheme of compulsory government insurance which excluded private insurers. It was argued *inter alia* that the legislation creating the plan was *ultra vires* of the Province as legislation in relation to and directed at the status and capacity of a federal company. The legislation was held to be *intra vires* of the provincial legislature.

l'entreprise de tous ceux qui se livrent à ce négoce. Quant à l'émission du capital-actions, il n'y a pas d'interdiction complète comme dans l'affaire *Manitoba* de 1929, et il n'y a pas lieu de supposer qu'une compagnie de bonne foi aurait de la peine à trouver dans la province des personnes enregistrées par l'intermédiaire desquelles elle pourrait valablement émettre son capital-actions. Il n'y a aucun élément de preuve qui permette à leurs Seigneuries de conclure que les fonctions et l'activité d'une compagnie ont été paralysées ou que son statut et ses pouvoirs essentiels ont été radicalement amoindris.

Dans l'arrêt *Morgan c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349, une affaire où il n'était pas question de paralysie d'une compagnie à charte fédérale par une loi provinciale, le juge en chef Laskin formule, aux pp. 364 et 365, l'observation suivante qui est applicable à la question en l'espèce:

Le litige en l'espèce s'apparente à ceux qui ont porté sur la validité des lois provinciales applicables aux compagnies à charte fédérale. La jurisprudence fondée essentiellement sur l'appréciation par les tribunaux de la portée des lois particulières a établi, selon moi, que la Constitution ne donne de ce chef aux compagnies à charte fédérale, à l'égard de la législation provinciale, aucun avantage dont ne bénéficient pas les compagnies provinciales. Il en est de même des compagnies extra-provinciales ou étrangères, tant que la loi provinciale ne détruit pas leur capacité de s'établir comme entités juridiques viables (au-delà du seul fait de leur constitution en corporation), par exemple en se procurant des capitaux par l'émission d'actions et d'obligations. Par ailleurs, elles sont assujetties à la réglementation provinciale normale applicable aux entreprises et activités qui relèvent de la compétence provinciale.

Dans l'arrêt *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504, cette Cour a examiné une affaire où l'appelante, une compagnie qui exploitait le commerce de l'assurance-automobile, s'est vu refuser un permis d'exploitation de ce commerce pour l'année 1974 parce que le gouvernement provincial avait instauré, par voie législative, un régime d'assurance gouvernemental obligatoire qui excluait les assureurs privés. On a fait valoir notamment que la législation qui instaurait ce régime était *ultra vires* de la province parce qu'elle portait atteinte au statut et aux pouvoirs d'une compagnie à charte fédérale. La Cour a déclaré que la loi en

Martland J., writing for this Court, reviewed the relevant authorities and quoted a lengthy passage from the judgment of Aikens J. at trial in the Supreme Court of British Columbia. The passage quoted includes, at p. 518 ([1977] 2 S.C.R.), the words of McGillivray J.A., speaking for the Appellate Division of the Alberta Supreme Court in *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771 at pp. 784-85, where he said:

The distinction between enactments affecting Dominion companies that are of general application and those that may be termed company law is simply this: In the former case there is no attempt to interfere with powers validly granted to the company by the Dominion nor with the status of the company as such. The circumstance that the company consistently with the general laws of the province may not exercise those powers does not destroy or impair the powers. In the latter case the enactment prohibits or imposes conditions upon the exercise of the powers of Dominion companies as such. In short it is aimed at and affects Dominion company powers as distinguished from being aimed at and affecting a trade or business in the province which Dominion companies may happen to be engaged in in common with provincial companies and natural persons.

Martland J. then went on to say that he approved of the passage quoted from the trial judgment and he observed that it accorded with the words of Laskin C.J. in the *Morgan* case which have already been reproduced above.

There are, of course, many other authorities which have dealt with this question. Many are referred to and discussed in the cases cited above. I do not consider that more extensive reference to them is necessary here, because the governing principle in this matter emerges from the cases already cited. The authorities make it clear that it is not competent for a provincial legislature to legislate to impair or destroy the essential status and capacities of a federal company. However, a federal company carrying on business within a province is subject to all laws of general application in the province and as well is subject to all laws of particular application to the business, trade, or function with which the federal company

cause relevait de la compétence de la province. Le juge Martland, qui a rédigé les motifs de la Cour, a passé en revue la jurisprudence pertinente et cité un long passage du jugement rendu en première instance par le juge Aikens de Cour suprême de la Colombie-Britannique. Le passage cité comprend, à la p. 518 ([1977] 2 R.C.S.), l'extrait suivant de l'arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta, *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771, où le juge McGillivray affirme, aux pp. 784 et 785:

[TRADUCTION] La distinction entre les dispositions législatives d'application générale qui atteignent les compagnies du Dominion et celles que l'on peut qualifier de droit des compagnies est simplement la suivante: dans le premier cas il n'existe aucune tentative de porter atteinte aux pouvoirs régulièrement accordés à la compagnie par le Dominion ni aux statuts de la compagnie comme telle. Le fait que la compagnie ne puisse, si elle se conforme aux lois générales de la province, exercer ces pouvoirs ne détruit ni n'amointrit ceux-ci. Dans le second cas, les dispositions empêchent ou restreignent l'exercice des pouvoirs des compagnies du Dominion en tant que telles. En bref, elles visent et atteignent les pouvoirs des compagnies du Dominion, plutôt qu'elles ne visent et atteignent un négoce ou commerce dans la province dont les compagnies du Dominion pourraient éventuellement partager l'exploitation avec des compagnies provinciales et des personnes physiques.

Le juge Martland ajoute qu'il est d'accord avec le passage tiré du jugement de première instance et fait remarquer que ce passage concorde avec l'extrait précité des motifs du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Morgan*.

Certes, cette question a été examinée dans de nombreux autres arrêts. Plusieurs sont mentionnés et analysés dans les arrêts précités. J'estime qu'il n'est pas nécessaire en l'espèce de s'y attarder plus longuement puisque les arrêts déjà cités énoncent le principe applicable à cette question. La jurisprudence énonce clairement que la législature d'une province n'a pas compétence pour adopter une loi qui amoindrit ou détruit le statut et les pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale. Cependant, une compagnie à charte fédérale qui fait affaires dans une province est assujettie à toutes les lois d'application générale de la province et est également assujettie à toutes les lois qui s'appliquent particulièrement au genre d'entre-

is concerned, and the federal company does not acquire any favoured position in relation to other companies or to natural persons or obtain any peculiar advantages by reason only of its federal incorporation. Provincial legislation may license and regulate the activities of federal companies within the field of provincial competence and may impose sanctions for the enforcement of its regulations, but such sanctions may not be such as to strike at the essential capacities and status of a federal company. In exercising its legislative powers, however, the provincial legislature may not venture into the field of company law in respect of the federal company. It may not legislate so as to affect the corporate structure of the federal entity or so as to render the federal company incapable of creating its corporate being and exercising its essential corporate powers as a company. I now turn to a consideration of the facts in the present case.

The *Reversion Act* on its face does nothing more than expropriate for all practical purposes all of the assets of CFLCo and make certain provisions regarding compensation to shareholders and creditors but no compensation to the Company. While the result of the Act would be to deprive CFLCo of the business it formerly conducted, in my view it cannot be said that the corporate being of CFLCo would be affected. It would still be a corporation in being and its essential structure would remain unchanged. It seems perfectly clear that if the *Reversion Act* applied to a provincially-incorporated company no challenge could be maintained as to its constitutionality on this branch of the argument. Can it be said then that the mere fact of federal incorporation clothes CFLCo with any immunity from expropriation under valid provincial law not possessed by a provincial company or for that matter a natural person? In addressing this question the Court of Appeal quoted from *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536 at p. 548:

prise, de commerce ou d'activité qu'exploite la compagnie à charte fédérale, et celle-ci n'est pas dans une meilleure position que les autres compagnies ou personnes physiques et elle ne jouit d'aucun avantage particulier du seul fait qu'elle ait une charte fédérale. Les lois provinciales peuvent autoriser et réglementer les activités des compagnies à charte fédérale dans les domaines de compétence provinciale et elles peuvent prescrire des sanctions pour l'application de leurs règlements, mais ces sanctions ne doivent pas porter atteinte aux pouvoirs essentiels et au statut des compagnies à charte fédérale. Dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs cependant, la législature provinciale ne peut s'aventurer dans le domaine du droit des compagnies qui se rapporte aux compagnies à charte fédérale. Elle ne peut, par ses lois, porter atteinte à la structure des compagnies à charte fédérale ni empêcher une compagnie à charte fédérale de se donner une existence et d'exercer les pouvoirs essentiels qu'elle possède en tant que compagnie. Examinons maintenant les faits en l'espèce.

À première vue, la *Reversion Act* ne fait rien d'autre qu'exproprier à toutes fins pratiques tous les biens de CFLCo et édicter certaines dispositions relatives à l'indemnisation des actionnaires et des créanciers sans offrir aucune indemnisation à la compagnie. Même si la Loi avait pour effet de dépouiller CFLCo de l'entreprise qu'elle exploitait auparavant, on ne peut dire à mon avis que cela porterait atteinte à l'existence même de CFLCo. Elle continuerait d'exister comme personne morale et sa structure essentielle resterait la même. Il semble tout à fait évident que si la *Reversion Act* s'appliquait à une compagnie à charte provinciale, on ne pourrait s'appuyer sur cet argument pour contester sa constitutionnalité. Peut-on dire alors que le simple fait d'être une compagnie à charte fédérale confère à CFLCo, à l'encontre de l'expropriation en vertu d'une loi provinciale valide, une immunité que ne possède pas une compagnie à charte provinciale ou une personne physique? Pour répondre à cette question, la Cour d'appel a cité l'extrait suivant de l'arrêt *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536 à la p. 548:

There appears to be no authority, and no reason for the opinion, that legislation in respect of property and civil rights must be general in character and not aimed at a particular right. Such a restriction would appear to eliminate the possibility of special legislation aimed at transferring a particular right or property from private hands to a public authority for public purposes. The legislature is supreme in these matters, and its actions must be assumed to be taken with due regard for justice and good conscience. They are not, in any case, subject to control by the courts.

A federal company is entitled to establish itself as a corporation in a province and for this purpose it is entitled to raise capital and to create its corporate being without interference from provincial legislation. Having done so, however, it is in no better position with respect to the conduct or continuation of its business than a provincial company or natural person. As has been pointed out in a "Note on the Favoured Position of the Dominion Company Under the B.C. Power Case", in *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 4th ed., 1975, p. 559, at p. 561:

If, as has been held, a federal company dealing only in land is subject to provincial mortmain legislation, it would be equally subject to provincial expropriation legislation. And why would a federal company dealing in shares of provincial companies or in the shares of only one provincial company be in any different position?

It is difficult to conceive how ownership of all the shares of a provincial company as a federal company's choice of business can go to the matter of its incorporation. The argument of "impairment of the status and capacities of a federal company in a substantial degree" cannot go beyond protection of the federal company's right to become launched as a corporation by raising capital. Does a federal company by limiting itself to one line of business within provincial competence obtain a constitutional right to be left alone in its ownership, thus enjoying an advantage not open to a natural person?

On the authorities already discussed, the question posed in the Note requires a negative answer. It

[TRANSLATION] Il semble n'y avoir aucune jurisprudence ni aucun motif à l'appui de l'opinion selon laquelle une loi relative à la propriété et aux droits civils doit être de nature générale et ne doit pas viser un droit précis. Une telle restriction semblerait éliminer la possibilité d'adopter une loi spéciale destinée à faire passer un droit ou un bien déterminé d'un propriétaire privé à des autorités publiques pour des fins d'intérêt public. La législature est souveraine dans ce domaine et il faut présumer qu'elle agit honnêtement et en tenant dûment compte de la justice. Ses actes ne sont en aucun cas sujets au contrôle judiciaire.

Une compagnie à charte fédérale a le droit de s'établir comme personne morale dans une province et, à cette fin, elle a droit de réunir des capitaux et de se donner une existence sans que le législateur provincial n'intervienne. Cela fait, sa situation relativement à la conduite ou à la poursuite de ses affaires n'est cependant pas meilleure que celle d'une compagnie à charte provinciale ou d'une personne physique. Comme on le fait remarquer dans une note intitulée «Note on the Favoured Position of the Dominion Company Under the B.C. Power Case», dans *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 4<sup>e</sup> éd., 1975, p. 559, à la p. 561:

[TRANSLATION] Si, comme on l'a décidé, une compagnie à charte fédérale qui ne fait affaires que dans le domaine des biens-fonds est assujettie à la législation provinciale sur la mainmorte, elle serait également assujettie à la législation provinciale sur l'expropriation. Et pourquoi une compagnie à charte fédérale qui fait le commerce des actions de compagnies à charte provinciale ou des actions d'une seule compagnie à charte provinciale serait-elle dans une situation différente?

On peut difficilement s'imaginer comment la propriété de toutes les actions d'une compagnie à charte provinciale, qu'une compagnie à charte fédérale a choisies comme objet de son commerce, puisse toucher à sa constitution en compagnie. L'argument de «l'atteinte sérieuse au statut et aux pouvoirs d'une compagnie à charte fédérale» ne peut aller plus loin que la protection du droit d'une compagnie à charte fédérale de s'établir par la mobilisation de capitaux. En limitant ses affaires à un seul objet qui relève de la compétence provinciale, une compagnie à charte fédérale obtient-elle le droit constitutionnel d'en avoir la propriété en toute tranquillité et de jouir ainsi d'un avantage dont ne peut bénéficier une personne physique?

Selon la jurisprudence déjà examinée, la question que pose la note exige une réponse négative. Étant

will be evident from what I have said that I do not regard *B. C. Power Corporation v. The Attorney General of British Columbia* as authoritative on this point. It is not, in my view, in accordance with the governing authorities.

In the case at bar the Legislature of Newfoundland in passing the *Reversion Act* effectively transferred the assets of CFLCo from private ownership to ownership by the Government. CFLCo is left with its corporate structure intact and with the capability to raise new capital and issue shares. It is my opinion that, whatever attacks may be made on the validity of the *Reversion Act* under other heads of argument raised in this case, the Legislature in passing the *Reversion Act* did not contravene the constitutional strictures against interference with the essential status and powers of a federally-incorporated company.

### VIII

One of the principal attacks made against the *Reversion Act* was that the Act interferes with civil rights existing outside the Province of Newfoundland. While no quarrel was made with the proposition that the Legislature of Newfoundland is fully competent to expropriate property within its boundaries, it was argued that when the exercise of expropriation powers derogates from civil rights outside the Province the enactment is *ultra vires*. On this point the appellants contended that the extrinsic evidence, which has already been discussed, is particularly relevant to show the purpose of the *Reversion Act* and to show how and where its operation would be effective. It was contended that, while all that would be taken under the Act is physically situated within the Province of Newfoundland, the effect of the Act would be to destroy lawfully acquired civil rights outside the Province.

The Attorney General of Newfoundland contended that the *Reversion Act* applies only to the *Lease Act*, the Statutory Lease, and the assets of CFLCo. All of the rights and property to which the Act applies are situated within the Province of Newfoundland. Any effect on rights outside the territorial limits of the Province are therefore

donné ce que j'ai dit, il est évident que je ne considère pas que l'arrêt *B. C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* fait autorité sur ce point. À mon avis, cet arrêt déroge à la jurisprudence dominante.

En l'espèce, par l'adoption de la *Reversion Act*, la législature de Terre-Neuve a effectivement fait passer les biens de CFLCo d'un propriétaire privé au gouvernement. CFLCo conserve intacte sa structure en tant que compagnie ainsi que le pouvoir de réunir de nouveaux capitaux et d'émettre des actions. Quelles que soient les attaques portées contre la validité de la *Reversion Act* dans les autres arguments soulevés en l'espèce, je suis d'avis que lorsqu'elle a adopté la *Reversion Act*, la Législature n'a pas enfreint les restrictions d'ordre constitutionnel qui interdisent de porter atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale.

### VIII

Une des principales attaques dont fait l'objet la *Reversion Act* est que cette loi porte atteinte à des droits civils à l'extérieur de la province de Terre-Neuve. Bien qu'on ne conteste pas que la législature de Terre-Neuve a pleins pouvoirs pour exproprier des biens dans les limites de son territoire, on fait valoir que, lorsque l'exercice des pouvoirs d'expropriation porte atteinte à des droits civils à l'extérieur de la province, la loi est *ultra vires*. Sur ce point, les appelants font valoir que la preuve extrinsèque, qui a déjà été examinée, revêt un intérêt particulier en ce qu'elle fait ressortir l'objet de la *Reversion Act* de même que comment et dans quels cas elle doit s'appliquer. Ils font valoir que, bien que tout ce qui est exproprié en vertu de la Loi soit situé dans la province de Terre-Neuve, la Loi a pour effet de détruire des droits civils légitimement acquis à l'extérieur de la province.

Le procureur général de Terre-Neuve fait valoir que la *Reversion Act* s'applique uniquement à la *Lease Act*, au bail législatif et aux biens de CFLCo. Tous les droits et les biens auxquels s'applique la Loi sont situés dans la province de Terre-Neuve. Toute incidence sur des droits à l'extérieur des limites territoriales de la province est donc sans

irrelevant as being merely consequential. Newfoundland argued that the "pith and substance" test employed in division of powers cases has no application to the determination of the territoriality issue.

The appellants argued, firstly, that any provincial legislation that has extraterritorial effect is *ultra vires*. Alternatively, it was argued that the true purpose and intent of the legislation, its pith and substance, governs in the issue of territorial limitation just as it does in other constitutional cases involving division of powers. The appellants contended that the *Reversion Act* is aimed at the destruction of the rights of Hydro-Quebec under the Power Contract, rights situate outside Newfoundland. Consequently, the Act is beyond the legislative competence of the Province.

The territorial limitation on provincial legislative competence is contained in the *Constitution Act, 1867*. The opening words of s. 92 are: "In each Province . . .". Subsection (13) of s. 92 gives the Provinces exclusive legislative authority over "Property and Civil Rights in the Province" (emphasis added), and subs. (16), similarly, is confined to matters of a purely local or private nature in the Province. There is, however, some disagreement in the case authorities as to the test which should be applied in determining the constitutional validity of a provincial statute that has extraterritorial effects.

The appellants relied heavily on the case of *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283, and the cases which followed it, including *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265 (C.A.); *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796 (C.A.); and *Credit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365 (Alta. C.A.). These cases have been considered to be strong authority for the proposition that a provincial legislature may not validly legislate in derogation of extra-provincial rights. In the *Royal Bank* case the proceeds of a bond issue made by a railway company were held by the appellant Bank.

importance du fait qu'elle soit simplement indirecte. Terre-Neuve prétend que le critère du «caractère véritable» employé dans les arrêts qui portent sur le partage des pouvoirs ne s'applique pas pour trancher la question de la territorialité.

Les appelants font valoir, premièrement, que toute loi provinciale qui a un effet extra-territorial est *ultra vires*. À titre subsidiaire, ils soutiennent que l'objet et l'esprit véritables de la Loi, son caractère véritable, ont une incidence déterminante sur la question des limites territoriales tout comme dans les autres affaires constitutionnelles qui portent sur le partage des pouvoirs. Les appelants soutiennent que la *Reversion Act* vise à anéantir les droits que possède Hydro-Québec en vertu du contrat d'énergie, lesquels droits sont situés à l'extérieur de Terre-Neuve. Par conséquent, la Loi outrepassé la compétence législative de la province.

Les limites territoriales de la compétence législative provinciale sont prévues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 92 commence par les mots «Dans chaque province . . .». Le paragraphe 92(13) donne aux provinces le pouvoir exclusif de faire des lois sur «la propriété et les droits civils dans la province» (c'est moi qui souligne) et de même, le par. (16) ne concerne que les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Il y a cependant désaccord dans la jurisprudence quant au critère qui devrait être appliqué pour déterminer la constitutionnalité d'une loi provinciale qui a des répercussions extra-territoriales.

Les appelants s'appuient fortement sur l'arrêt *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283, et sur les arrêts qui l'ont suivi, dont les arrêts *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265 (C.A.), *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796 (C.A.), et *Crédit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365 (C.A. Alb.). On a considéré que ces arrêts appuient fortement la thèse selon laquelle la législature d'une province ne peut valablement adopter une loi qui viole des droits extra-provinciaux. Dans l'arrêt *Royal Bank*, la banque appelante détenait le produit d'une émission d'obligations faite par



The railway company had made default in the payment of interest and in the construction of the railway line, and the Alberta government, which had guaranteed the bonds, enacted a statute ratifying the guarantee and requiring payment of the money from the Bank into the General Revenue Fund of the Province. It was not entirely clear from the report whether the funds were held by the Bank in an account in Montreal or in an account in Alberta, but the judgment seems to proceed on the basis that the monies were, in fact, held in Montreal. The Bank refused to pay on the ground that the right to the money upon default of the railway company revested in the bondholders and this right was a right outside Alberta. The statute was held by the Judicial Committee of the Privy Council to be *ultra vires* upon that ground.

In the *Ottawa Valley Power* case, on facts somewhat similar to those at bar, contracts were made between the Hydro-Electric Power Commission of Ontario and Ottawa Valley Power Company, a Quebec company distributing power in Quebec. An Ontario Act which declared the contracts "to be and always to have been illegal, void, and unenforceable as against The Hydro-Electric Power Commission of Ontario" was held to be *ultra vires* in the Court of Appeal of Ontario as being legislation in derogation of extra-provincial rights. In the *Beauharnois* case a similar result was reached on similar facts, and in the *Credit-Foncier* case the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta held that an Act affecting interest payable on certain debts, owing by residents of Alberta to creditors outside of Alberta, was *ultra vires* as derogating from extra-provincial civil rights.

It has been said that the courts in these cases did not differentiate, at least expressly, between statutes which are directed at extra-provincial rights and statutes which only incidentally affect those rights. See, for example, the words of Viscount Haldane, at p. 298 of the *Royal Bank* case:

une compagnie de chemins de fer. La compagnie de chemins de fer était en défaut quant au paiement des intérêts et à la construction du chemin de fer, et le gouvernement de l'Alberta, qui avait garanti les obligations, a adopté une loi qui ratifiait la garantie et exigeait que la banque verse la somme dans le Fonds du revenu général de la province. Le recueil ne dit pas clairement si les fonds étaient détenus par la banque dans un compte à Montréal ou dans un compte en Alberta, mais le jugement semble tenir pour acquis que les sommes étaient en fait détenues à Montréal. La banque a refusé de payer pour le motif que le droit à la somme, en cas de défaut de la part de la compagnie de chemins de fer, était dévolu aux obligataires et que ce droit était situé à l'extérieur de l'Alberta. Pour ce motif, le Comité judiciaire du Conseil privé a déclaré la loi *ultra vires*.

Dans l'affaire *Ottawa Valley Power*, dont les faits sont quelque peu semblables à ceux en l'espèce, Hydro-Electric Power Commission of Ontario et Ottawa Valley Power Company, une compagnie québécoise qui distribuait de l'électricité au Québec, avaient conclu des contrats. Une loi de l'Ontario qui déclarait que les contrats [TRADUCTION] «sont et ont toujours été illégaux, nuls et non exécutoires à l'encontre de The Hydro-Electric Power Commission of Ontario» a été déclarée *ultra vires* par la Cour d'appel de l'Ontario pour le motif que cette loi violait des droits extra-provinciaux. Une décision semblable fondée sur des faits semblables a été rendue dans l'arrêt *Beauharnois* et, dans l'arrêt *Crédit-Foncier*, la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta a décidé qu'une loi qui touchait l'intérêt payable sur certaines dettes par des résidents de l'Alberta à des créanciers à l'extérieur de l'Alberta était *ultra vires* pour le motif qu'elle violait des droits civils extra-provinciaux.

On a dit que, dans ces arrêts, les cours n'ont pas fait, du moins de façon expresse, la différence entre les lois qui visent directement des droits extra-provinciaux et celles qui portent atteinte à ces droits de façon indirecte seulement. Voir, par exemple, les propos du vicomte Haldane, à la p. 298 de l'arrêt *Royal Bank*:

In the opinion of their Lordships the effect of the statute of 1910, if validly enacted, would have been to preclude the bank from fulfilling its legal obligation to return their money to the bondholders, whose right to this return was a civil right which had arisen, and remained enforceable outside the province. The statute was on this ground beyond the powers of the Legislature of Alberta, inasmuch as what was sought to be enacted was neither *confined* to property and civil rights within the province nor directed *solely* to matters of merely local or private nature within it.

(Emphasis added.)

There is other authority which is frequently referred to on this question and it was heavily relied on in argument by Newfoundland. The leading case is *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468. This case concerned provincial legislation which amalgamated certain municipalities in Ontario into the City of Windsor. In the process of this amalgamation the securities for the debts of the various component municipalities were replaced by new bonds issued by the new City of Windsor with modifications in interest rates and other terms of the indebtedness. There was no question that the rights of many municipal creditors situate outside of Ontario were affected and, in some degree at least, derogated from. Lord Atkin held that the pith and substance of the Acts was in relation to municipal institutions within the Province and that, in addition, as far as they affected public utility commissions, they were justified as having been passed in relation to local works and undertakings under s. 92(10) of the *British North America Act*. He rejected the argument of colourability with these words, at p. 482:

It was suggested in argument that the impugned provisions should be declared invalid because they sought to do indirectly what could not be done directly—namely, to facilitate repudiation by Provincial municipalities of obligations incurred outside the Province. It is unnecessary to repeat what has been said many times by the Courts in Canada and by the Board, that the Courts will be careful to detect and invalidate any actual violation of constitutional restrictions under pretence of keeping with the statutory field. A colourable device will not avail. But in the present case nothing has

[TRANSLATION] De l'avis de leurs Seigneuries, la Loi de 1910, si elle avait été adoptée valablement, aurait eu pour effet d'empêcher la banque de s'acquitter de son obligation légale de rendre leur argent aux obligataires dont le droit au remboursement était un droit civil qui avait pris naissance et demeurait exécutoire à l'extérieur de la province. Pour ce motif, la Loi outrepassait les pouvoirs de la législature de l'Alberta, puisque la loi qu'on cherchait à adopter n'était pas *limitée* à la propriété et aux droits civils dans la province et qu'elle ne visait pas *uniquement* des matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

(Les italiques sont de moi.)

Il y a un autre courant de jurisprudence qui est souvent mentionné relativement à cette question et sur lequel Terre-Neuve s'appuie fortement. L'arrêt principal est l'arrêt *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468. Il porte sur une loi provinciale qui fusionnait certaines municipalités ontariennes pour former la ville de Windsor. Dans le cours de cette fusion, les titres de créance des diverses municipalités touchées ont été remplacés par de nouvelles obligations émises par la nouvelle ville de Windsor, qui comportaient des modifications des taux d'intérêt et des autres conditions de ces dettes. Il était évident que les droits d'un bon nombre de créanciers à l'extérieur de l'Ontario étaient touchés et qu'ils étaient violés du moins dans une certaine mesure. Lord Atkin a conclu que le caractère véritable des lois en question se rapportait aux institutions municipales dans la province et que, de plus, en autant qu'elles concernaient des commissions de services publics, elles étaient justifiées puisqu'elles avaient été adoptées relativement à des travaux et à des entreprises d'une nature locale en vertu du par. 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il a rejeté l'argument de la législation déguisée en ces termes, à la p. 482:

[TRANSLATION] On a fait valoir que les dispositions attaquées doivent être déclarées *ultra vires* parce qu'elles visent à faire indirectement ce qu'elles ne peuvent faire directement, savoir, faciliter la répudiation, par des municipalités de la province, d'obligations contractées à l'extérieur de la province. Il n'est pas nécessaire de répéter ce que les cours canadiennes et la Commission ont dit à plusieurs reprises, savoir que les cours s'appliqueront à découvrir et à annuler tout acte qui viole des restrictions d'ordre constitutionnel sous prétexte de demeurer à l'intérieur des limites fixées par la loi. Un

emerged even to suggest that the Legislature of Ontario at the respective dates had any purpose in view other than to legislate in times of difficulty in relation to the class of subject which was its special care—namely, municipal institutions.

He went on to reject the argument that the legislation was *ultra vires* as being in derogation of extra-provincial rights by saying, at pp. 482-83:

... and though they affect rights outside the Province they only so affect them collaterally, as a necessary incident to their lawful powers of good government within the Province.

The British Columbia Court of Appeal reached a similar result a year earlier in the case of *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345, and in so doing followed the decision of the Ontario Court of Appeal in *Ladore v. Bennett*, *supra*, which was later affirmed by the Judicial Committee of the Privy Council.

It will be seen that there is an apparent conflict between the *Royal Bank* line of cases and *Ladore v. Bennett*. In *Royal Bank* the view expressed by Viscount Haldane (see quotation from p. 298, *supra*) would appear to be that any provincial enactment not wholly confined in its effect to the Province would on that account be *ultra vires*. The same reasoning appears to have been applied in *Ottawa Valley* and *Beauharnois* as well as in *Credit-Foncier*. These cases have been criticized as adopting too narrow a view of the territorial limitation on provincial legislative competence. Professor Hogg in his work, *Constitutional Law of Canada*, *supra*, said at pp. 209-10:

The general rule of constitutional law is that a law is classified by its pith and substance, and incidental effects on subjects outside jurisdiction are not relevant to constitutionality. No one would quarrel with the proposition that a provincial statute whose pith and substance is the destruction or modification of rights outside the province must be unconstitutional. But where the cases go wrong, as it seems to me, is in refusing to recognize that a statute whose pith and substance is a matter inside the province may incidentally destroy or modify rights outside the province.

moyen déguisé ne tiendra pas. Mais en l'espèce, rien ne laisse même entendre qu'à ces dates respectives, la législature de l'Ontario visait un but autre que l'adoption, à une époque difficile, d'une loi relative à un sujet auquel elle portait une attention spéciale, soit les institutions municipales.

Il a ensuite rejeté l'argument portant que la législation était *ultra vires* parce qu'elle violait des droits extra-provinciaux, affirmant, aux pp. 482 et 483:

[TRADUCTION] ... et même si elles portent atteinte à des droits à l'extérieur de la province, elles ne le font que de manière accessoire et nécessairement incidente à leurs pouvoirs légitimes de bon gouvernement dans la province.

Un an plus tôt, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique avait rendu une décision semblable dans l'arrêt *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345, et ce faisant, elle avait suivi l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, *Ladore v. Bennett*, précité, que le Comité judiciaire du Conseil privé a confirmé ultérieurement.

On constate un conflit évident entre le courant de jurisprudence qui s'inspire de l'arrêt *Royal Bank* et celui qui s'inspire de l'arrêt *Ladore v. Bennett*. Dans *Royal Bank*, l'opinion du vicomte Haldane (voir l'extrait précité de la p. 298) semblerait être que toute loi provinciale dont l'effet ne se limite pas entièrement à la province serait à ce titre *ultra vires*. Le même raisonnement semble avoir été appliqué dans les arrêts *Ottawa Valley*, *Beauharnois* et *Crédit-Foncier*. On a critiqué ces arrêts en leur reprochant d'adopter une conception trop étroite des limites territoriales de la compétence législative des provinces. Dans l'ouvrage *Constitutional Law of Canada*, précité, le professeur Hogg affirme, aux pp. 209 et 210:

[TRADUCTION] En droit constitutionnel, la règle générale est qu'une loi est classée suivant son caractère véritable, et les effets secondaires qu'elle a sur des sujets dans d'autres ressorts n'ont rien à voir avec sa constitutionnalité. Nul ne conteste la thèse de l'inconstitutionnalité d'une loi provinciale qui, de par son caractère véritable, vise à anéantir ou à modifier des droits à l'extérieur de la province. Mais il me semble que c'est à tort que la jurisprudence refuse de reconnaître qu'une loi, qui de par son caractère véritable porte sur une matière de compétence provinciale, puisse de façon incidente anéantir ou modifier des droits à l'extérieur de la province.

The clash between *Royal Bank* and *Ladore v. Bennett* is thus clearly illustrated in the above quotation. The factual basis for the *Royal Bank* case is not entirely clear from the report. It must be assumed, however, that there was at least an implied finding that the pith and substance of the Act in question was in relation to extra-provincial rights if it is to be accepted today as authority. It should be noted that the other cases referred to above which followed *Royal Bank* were all decided before *Ladore v. Bennett*, which case in my view states the law correctly.

Where the pith and substance of the provincial enactment is in relation to matters which fall within the field of provincial legislative competence, incidental or consequential effects on extra-provincial rights will not render the enactment *ultra vires*. Where, however, the pith and substance of the provincial enactment is the derogation from or elimination of extra-provincial rights then, even if it is cloaked in the proper constitutional form, it will be *ultra vires*. A colourable attempt to preserve the appearance of constitutionality in order to conceal an unconstitutional objective will not save the legislation. I refer to the words of Lord Atkin quoted above that "a colourable device will not avail".

The appellants argued that the *Reversion Act* is colourable legislation aimed at the Power Contract. In support of this argument reference was made to the extrinsic evidence which has already been mentioned. That part of the evidence which I have held to be reliable and therefore admissible indicates the true purpose and intent of the Act. Newfoundland attempted to recall more power than was provided for in the Power Contract, first by a request to Hydro-Quebec and then to the Quebec Premier. These attempts failed. A demand to CFLCo by Order in Council was also refused. A whole section of the government pamphlet, "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*", deals with the price paid by Hydro-Quebec for Churchill Falls power under the Power Contract and the benefits realized by Hydro-Quebec from its investment. The section concludes:

L'extrait précité illustre ainsi clairement le conflit entre les arrêts *Royal Bank* et *Ladore v. Bennett*. Les faits à l'origine de l'arrêt *Royal Bank* ne sont pas exposés très clairement dans le recueil. Il faut cependant supposer qu'il s'y trouvait au moins une constatation implicite que le caractère véritable de la Loi en question se rapportait à des droits extra-provinciaux si on doit aujourd'hui l'accepter comme faisant autorité. Il faut souligner que les autres arrêts mentionnés ci-dessus qui ont suivi l'arrêt *Royal Bank* ont tous précédé l'arrêt *Ladore v. Bennett* qui, à mon avis, énonce correctement la règle applicable.

Lorsque le caractère véritable d'une loi provinciale se rapporte à des matières qui relèvent du domaine de la compétence législative des provinces, les effets accessoires ou indirects sur des droits extra-provinciaux ne rendent pas cette loi *ultra vires*. Cependant, si de par son caractère véritable la loi provinciale porte atteinte à des droits extra-provinciaux ou les élimine, elle est *ultra vires* même si elle revêt une forme constitutionnelle appropriée. Une tentative déguisée de préserver l'apparence de constitutionnalité en vue de dissimuler un objectif inconstitutionnel ne permettra pas de sauver cette loi. Je reprends les mots précités de lord Atkin, «un moyen déguisé ne tiendra pas».

Les appelants font valoir que la *Reversion Act* est une loi déguisée qui s'attaque au contrat d'énergie. Ils fondent cet argument sur la preuve extrinsèque dont il a déjà été question. Cette partie de la preuve, que j'ai déjà déclarée digne de foi et par conséquent recevable, montre l'objet et l'esprit véritables de la Loi. Terre-Neuve a tenté de récupérer plus d'électricité que ne le prévoyait le contrat d'énergie, par une demande adressée d'abord à Hydro-Québec et ensuite au premier ministre du Québec. Ces tentatives ont échoué. Une réclamation adressée à CFLCo par décret a également été rejetée. Toute une partie de la brochure gouvernementale intitulée "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*" est consacrée au prix que paie Hydro-Québec pour l'électricité des chutes Churchill en vertu du contrat d'énergie et aux avantages qu'Hydro-Québec tire de ce placement. Cette partie de la brochure se termine ainsi:

The foregoing financial estimates have been included here to illustrate the harsh inequity created by the Power Contract since 1972. This inequity will clearly magnify to unconscionable proportions and amounts over the remaining 61 years of the Power Contract. It is this very Power Contract which Hydro-Quebec is using to deny Newfoundland's right to access 800 MW of Churchill Falls power at this time. The increasing inequity of the Power Contract adds impetus to the Government's determination to reach a resolution to its right of access. Such access would only begin to reduce the inequity and to move towards a fair and equitable utilization of the Churchill Falls resource.

Another section is entitled, "Newfoundland's Case for Fairness and Equity", and outlines Newfoundland's attempt to renegotiate the Power Contract in terms of both price and Newfoundland's access to Churchill Falls power. Even the *Reversion Act* itself provides for compensation to shareholders and creditors directly, rather than the CFLCo, thus depriving the company of any assets upon which recovery by Hydro-Quebec for breach of the Power Contract could be effected. As soon as the *Reversion Act* came into force, Hydro-Quebec's right to receive power according to the terms of the Power Contract would be effectively destroyed. Even if the flow of electricity to Quebec continued at the same rate and for the same price after the coming into force of the Act, it would then be in the form of a privilege rather than an enforceable right. All of this, in my opinion, points to one conclusion: the *Reversion Act* is a colourable attempt to interfere with the Power Contract and thus to derogate from the rights of Hydro-Quebec to receive an agreed amount of power at an agreed price.

It was also argued by the appellants that the *Reversion Act* is *ultra vires* in that it affects the rights of secured creditors outside the Province. In my opinion, there is nothing in the Act itself nor in the extrinsic evidence to indicate that the Act is aimed at the rights of secured creditors. Any effect on these rights would be of an incidental nature and, in accordance with the principle of *Ladore v. Bennett* discussed above, would not of itself be grounds for declaring the Act *ultra vires*.

[TRANSLATION] Les chiffres qui précèdent ont été énoncés ici pour illustrer la grande injustice que crée le contrat d'énergie depuis 1972. Il est évident que cette injustice prendra des proportions démesurées et portera sur des sommes énormes au cours des 61 ans qui restent au contrat d'énergie. C'est ce contrat même dont se sert Hydro-Québec pour nier actuellement à Terre-Neuve le droit d'accès à 800 MW d'électricité des chutes Churchill. L'inéquité croissante du contrat d'énergie renforce l'intention du gouvernement de trouver une solution à son droit d'accès. Ce droit d'accès permettrait seulement de commencer à diminuer cette injustice et à promouvoir une utilisation juste et équitable des ressources des chutes Churchill.

Une autre partie intitulée «Newfoundland's Case for Fairness and Equity» expose la tentative de Terre-Neuve de renégocier les conditions du contrat d'énergie relatives au prix et à l'accès de Terre-Neuve à l'électricité des chutes Churchill. Même la *Reversion Act* prévoit indemniser directement les actionnaires et les créanciers plutôt que CFLCo, privant ainsi la compagnie de tous les biens qui pourraient servir à indemniser Hydro-Québec pour la violation du contrat d'énergie. Dès l'entrée en vigueur de la *Reversion Act*, le droit d'Hydro-Québec de recevoir l'électricité conformément aux conditions du contrat d'énergie serait effectivement aboli. Même si le débit et le prix de l'électricité distribuée au Québec demeuraient les mêmes après l'entrée en vigueur de la Loi, cela relèverait d'un privilège plutôt que d'un droit exécutoire. À mon avis, tout cela entraîne une seule conclusion: la *Reversion Act* est une tentative déguisée de modifier le contrat d'énergie et de porter atteinte au droit d'Hydro-Québec de recevoir une quantité d'électricité convenue à un prix convenu.

Les appelants soutiennent également que la *Reversion Act* est *ultra vires* parce qu'elle porte atteinte aux droits des créanciers garantis à l'extérieur de la province. À mon avis, il n'y a rien, ni dans la Loi elle-même ni dans la preuve extrinsèque, qui indique que la Loi vise les droits des créanciers garantis. Tout effet sur ces droits serait de nature accessoire et, suivant le principe énoncé dans *Ladore v. Bennett* que nous avons examiné plus haut, ne constituerait pas en soi un motif permettant de déclarer la Loi *ultra vires*.

A finding that the *Reversion Act* is aimed at the rights of Hydro-Quebec under the Power Contract would render the Act *ultra vires* only if the rights so attacked are situate in Quebec beyond the jurisdiction of the Legislature of Newfoundland. Little argument was advanced on this issue and the case seemed to proceed on the general assumption that the rights of Hydro-Quebec were situate in Quebec. The fact, of course, is that Hydro-Quebec has the right under the Power Contract to receive delivery in Quebec of hydro-electric power and thereafter to dispose of it for use in Quebec or elsewhere as it may choose. If these facts are not sufficient for the purpose of the constitutional characterization of the *Reversion Act*, it may be noted in any event that ordinarily the rule is that rights under contracts are situate in the province or country where the action may be brought: see Castel, *Canadian Conflict of Laws* (1977), vol. 2, p. 347, and Dicey & Morris, *The Conflict of Laws*, vol. 2, 10th ed., 1980, p. 533, and cases cited therewith. It will be recalled that the Power Contract provided that the courts of Quebec would have jurisdiction to adjudicate disputes arising under it and it is, therefore, the Province of Quebec where enforcement of the contract may be ordered and where the intangible rights arising under the contract are situate.

It was argued by the Attorney General of Newfoundland that control over the power generated at Churchill Falls is essential for the effective management by Newfoundland of its water resources and to meet the energy needs of the Province. However, it is not for this Court to consider the desirability of legislation from a social or economic perspective where a constitutional issue is raised. As Laskin C.J. said in *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42 at p. 76:

Where governments in good faith, as in this case, invoke authority to realize desirable economic policies, they must know that they have no open-ended means of achieving their goals when there are constitutional limitations on the legislative power under which they purport to act. They are entitled to expect that the Courts, and especially this Court, will approach the task of

Conclure que la *Reversion Act* vise les droits que le contrat d'énergie confère à Hydro-Québec, rendrait la Loi inconstitutionnel seulement si ces droits sont situés au Québec hors de la compétence de la législature de Terre-Neuve. On a dit peu de choses à cet égard au cours des plaidoiries et il appert qu'on a présumé tout au long de l'affaire que les droits d'Hydro-Québec étaient situés au Québec. Il est vrai, évidemment, qu'Hydro-Québec a le droit en vertu du contrat d'énergie de prendre livraison au Québec de l'énergie hydro-électrique et de l'écouler au Québec ou ailleurs à son choix. Si ces faits ne sont pas suffisants aux fins de la caractérisation constitutionnelle de la *Reversion Act*, il convient de noter de toute façon que normalement la règle veut que les droits découlant de contrats soient situés dans la province ou le pays où l'action peut être intentée: voir Castel, *Canadian Conflict of Laws* (1977), vol. 2, p. 347, ainsi que Dicey et Morris, *The Conflict of Laws*, vol. 2, 10<sup>e</sup> éd., 1980, p. 533 et les arrêts qui y sont cités. Il faut se rappeler que le contrat d'énergie stipule que les tribunaux du Québec ont compétence pour trancher les litiges en découlant et, par conséquent, c'est dans la province de Québec que l'exécution du contrat peut être ordonnée et où sont situés les droits incorporels découlant du contrat.

Le procureur général de Terre-Neuve a fait valoir que le contrôle de l'énergie produite aux chutes Churchill est essentiel pour permettre à Terre-Neuve d'administrer efficacement ses ressources hydrauliques et de répondre aux besoins en énergie de la province. Cependant, il n'appartient pas à cette Cour d'examiner le caractère souhaitable d'une loi d'un point de vue social ou économique lorsqu'une question constitutionnelle est soulevée. Comme l'a dit le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42, à la p. 76:

Lorsque les gouvernements invoquent de bonne foi, comme en l'espèce, leur pouvoir de mettre sur pied des politiques économiques souhaitables, ils doivent savoir qu'ils n'ont pas à leur disposition des moyens illimités d'atteindre leur but lorsque le pouvoir législatif en vertu duquel ils entendent agir est limité par la Constitution. Ils sont en droit de s'attendre que les tribunaux, et

appraisal of the constitutionality of social and economic programmes with sympathy and regard for the serious consequences of holding them *ultra vires*. Yet, if the appraisal results in a clash with the Constitution, it is the latter which must govern. That is the situation here.

It is also the situation in the present case, and it follows that the *Reversion Act* is *ultra vires*.

## IX

In view of the conclusion I have reached on the issue of extra-provincial civil rights, I do not consider it necessary to deal with the other arguments advanced by the appellants regarding the regulation of interprovincial trade and commerce and interference with an interprovincial work or undertaking.

## X

In conclusion, having found that the pith and substance of the *Reversion Act* is to interfere with the rights of Hydro-Quebec outside the territorial jurisdiction of Newfoundland, it is my opinion that the Act, taken as a whole, is *ultra vires* of the Legislature of Newfoundland. Question 9 of the Reference must be answered accordingly. It therefore becomes unnecessary to answer the other eight questions.

I would allow the appeal. The appellants, Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Quebec, Royal Trust Co. and General Trust of Canada, are entitled to their costs throughout. There will be no costs by or to the Attorneys General.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitor for the appellant Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited: John Sopinka, Toronto.*

*Solicitors for the appellant Hydro-Quebec: Geoffrion, Prud'homme, Montréal.*

*Solicitors for the appellant the Attorney General of Quebec: Henri Brun, Jean-K. Samson et Odette Laverdière, Ste-Foy.*

particulièrement cette Cour, abordent la tâche de déterminer la constitutionnalité des programmes sociaux et économiques avec compréhension et en étant pleinement conscients des graves conséquences de les déclarer *ultra vires*. Mais si après examen il est jugé qu'ils vont à l'encontre de la Constitution, c'est cette dernière qui doit l'emporter. C'est le cas en l'espèce.

C'est également le cas dans la présente espèce et il s'ensuit que la *Reversion Act* est *ultra vires*.

## IX

Étant donné mes conclusions sur la question des droits civils extra-provinciaux, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres arguments des appelants concernant la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux et l'ingérence dans des travaux ou une entreprise de nature interprovinciale.

## X

En conclusion, après avoir constaté que, de par son caractère véritable, la *Reversion Act* porte atteinte aux droits d'Hydro-Québec situés hors de la compétence territoriale de Terre-Neuve, je suis d'avis que la Loi, dans sa totalité, est *ultra vires* de la législature de Terre-Neuve. Il y a donc lieu de répondre en conséquence à la question 9 du renvoi. Il devient donc inutile de répondre aux huit autres questions.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi. Les appelants, Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Québec, Compagnie Trust Royal et Trust Général du Canada, ont droit à leurs dépens dans toutes les cours. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens en faveur ou à l'encontre des procureurs généraux.

*Pourvoi accueilli avec dépens.*

*Procureur de l'appelante Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited: John Sopinka, Toronto.*

*Procureurs de l'appelante Hydro-Québec: Geoffrion, Prud'homme, Montréal.*

*Procureurs de l'appelant le procureur général du Québec: Henri Brun, Jean-K. Samson et Odette Laverdière, Ste-Foy.*

*Solicitors for the appellant Royal Trust Co.: Wells and Company, St. John's.*

*Solicitors for the appellant General Trust of Canada: Wells, O'Dea, Halley, Earle, Shortall & Burke, St. John's.*

*Solicitors for the respondent: Martin, Woolridge, Poole, Althouse & Clarke, Corner Brook.*

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

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

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.*

*Procureurs de l'appelante Compagnie Trust Royal: Wells and Company, St. John's.*

*Procureurs de l'appelante Trust Général du Canada: Wells, O'Dea, Halley, Earle, Shortall & Burke, St. John's.*

*Procureurs de l'intimé: Martin, Woolridge, Poole, Althouse & Clarke, Corner Brook.*

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

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Richard H. Vogel, Victoria.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Richard Gosse, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Gordon E. Pilkey, Winnipeg.*