

IN THE MATTER OF Section 55 of the *Supreme Court Act*

and

IN THE MATTER OF a Reference by the Governor in Council concerning the validity of the *Anti-Inflation Act*, as set out in Order in Council P.C. 1976-581 dated the 11th day of March 1976.

1976: May 31, June 1, 2, 3 and 4; 1976: July 12.

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

REFERENCE BY THE GOVERNOR IN COUNCIL

Constitutional law—Power of Parliament in National Emergency to enact legislation on matters normally within exclusive provincial authority—“national emergency”—“national economic emergency”—Form of legislation—Absence of word “emergency” from preamble to Act—Requirement only of rational basis for Parliament’s action rather than proof of exceptional circumstances—Anti-Inflation Act, 1975 (Can.), c. 75—Supreme Court Act, R.S.C. 1970, c. S-19, s. 55—British North America Act, ss. 91, 92.

Constitutional law—Legislation—Conditional legislation—Power of Province to extend the federal legislation by executive rather than legislative action—Effect of an agreement executed by authority of provincial Order in Council—Anti-Inflation Act, 1975 (Can.), c. 75, s. 4(3).

The *Anti-Inflation Act*, 1974-75-76 (Can.), c. 75, was passed on December 15, 1975, with some retroactive effect from October 14, 1975, to provide for the restraint of profit margins, prices, dividends and compensation in Canada and thereby to accomplish the containment and reduction of the current levels of inflation which the Parliament of Canada recognized as contrary to the interests of all Canadians. Such containment and reduction of inflation was recognized by the Parliament of Canada as a matter of serious national concern. The Act provided for the establishment by the Governor in Council of guidelines for the restraint of prices and profit margins, compensation of employees and dividends, and by s. 4(1) applied to the Government

DANS L’AFFAIRE DE l’article 55 de la *Loi sur la Cour suprême*

et

DANS L’AFFAIRE DES questions soumises par le gouverneur en conseil sur la validité de la *Loi anti-inflation*, par le décret C.P. 1976-581 en date du 11 mars 1976.

1976: le 31 mai et les 1^{er}, 2, 3 et 4 juin; 1976: le 12 juillet.

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

QUESTIONS SOUMISES PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Droit constitutionnel—Pouvoir du Parlement dans les situations d’urgence nationale d’adopter une loi portant sur des sujets ordinairement de compétence exclusivement provinciale—«Urgence nationale»—«Situation économique d’urgence nationale»—Forme de la Loi—Absence du mot «urgence» dans le préambule de la Loi—Il suffit de démontrer un fondement rationnel à l’action du Parlement plutôt que l’existence de circonstances exceptionnelles—Loi anti-inflation, 1975 (Can.), c. 75—Loi sur la Cour suprême, S.R.C. 1970, c. S-19, art. 55—Acte de l’Amérique du Nord britannique, art. 91 et 92.

Droit constitutionnel—Législation—Législation conditionnelle—Pouvoir d’une province à étendre l’application de la Loi fédérale en ayant recours à l’autorité exécutive plutôt qu’à un texte législatif—Validité d’un accord conclu en vertu de l’autorité conférée par un arrêté en conseil provincial—Loi anti-inflation, 1975 (Can.), c. 75, art. 4(3).

La *Loi anti-inflation*, 1974-75-76 (Can.), c. 75, a été adoptée le 15 décembre 1975, avec effet rétroactif à certains égards au 14 octobre 1975. Cette Loi a pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au Canada, dans le but de réduire et d’endiguer le taux actuel d’inflation que le Parlement du Canada reconnaît comme étant incompatible avec l’intérêt général de tous les Canadiens. Selon le Parlement du Canada, la réduction et l’endiguement du taux d’inflation posaient un grave problème national. Selon la Loi, le gouverneur en conseil peut prescrire des Indicateurs pour la limitation des prix et des marges bénéficiaires, de la rémunération des employés, et des dividendes. Aux termes du par. (1) de son art. 4, cette

of Canada and its agents and the Territorial Governments and their agents. By s. 4(2) it did not purport to apply to matters generally within the provincial public sector, but ss. 4(3) and 4(4) provided that the Minister might, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province to make the act binding in accordance with the terms of the agreement in that province and its public sector. The Act as supplemented by the Guidelines which were promulgated on February 3, 1976, established supervision, control and regulation of prices, profits, wages, salaries, fees and dividends by way of monitoring and limiting increases in order to combat inflation. By Order in Council P.C. 1976-581 dated March 11, 1976, the Governor General in Council invoked the authority conferred by s. 55 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19 and referred for the opinion of the Supreme Court the following two questions:

- I) Is the Anti-Inflation Act, Statutes of Canada 1974-75-76, Chapter 75 (a copy of which Act and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder are attached hereto as Annex "A") *ultra vires* the Parliament of Canada either in whole or in part, and, if so, in what particular or particulars and to what extent?
- II) If the Anti-Inflation Act is *intra vires* the Parliament of Canada, is the Agreement entitled "Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario", entered into on January 13, 1976, (a copy of which is annexed hereto together with copies of the Orders of the Governor in Council and the Lieutenant Governor in Council as Annex "B") effective under the Anti-Inflation Act to render that Act binding on, and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder applicable to, the provincial public sector in Ontario as defined in the Agreement.

Held in answer to Question I (Beetz and de Grandpré JJ. dissenting):

No. The Act is not *ultra vires* in whole or in part.

Held in answer to Question II:

No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

Per Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ.: The *Anti-Inflation Act* is valid legislation for the peace, order and good government of Canada and does not, in

Loi lie le gouvernement du Canada et ses mandataires, ainsi que les gouvernements des territoires et leurs mandataires. Aux termes du par. (2) de son art. 4, la Loi ne s'applique pas aux matières tombant ordinairement dans le secteur public provincial, mais les par. (3) et (4) de l'art. 4 disposent que le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application, aux conditions stipulées dans cet accord, de la Loi dans ladite province et à son secteur public. La Loi, complétée par les Indicateurs promulgués le 3 février 1976, prévoit le contrôle et la réglementation des prix, des profits, des traitements, des salaires, des honoraires et des dividendes au moyen d'un système de surveillance et de limitation des augmentations, le tout pour combattre l'inflation. Par le décret C.P. 1976-581 en date du 11 mars 1976, le gouverneur général en conseil a exercé le pouvoir que lui confère l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, c. S-19, et a soumis à la Cour suprême les deux questions suivantes:

- I) La Loi anti-inflation, chapitre 75 des Statuts du Canada de 1974-75-76 (dont un exemplaire, de même que les Indicateurs anti-inflation établis sous le régime de ladite loi, figurent à l'annexe «A» ci-après), est-elle inconstitutionnelle en totalité ou en partie, et, dans l'affirmative, à quels égards et dans quelle mesure?
- II) Si la Loi anti-inflation est constitutionnelle, l'Accord intitulé «Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario», conclu le 13 janvier 1976 (dont un exemplaire, de même que le texte des décrets du gouverneur et du lieutenant-gouverneur en conseil, figurent à l'annexe «B» ci-après), a-t-il pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation?

Arrêt relatif à la question I (les juges Beetz et de Grandpré étant dissidents):

Non. La Loi n'est pas inconstitutionnelle en totalité ou en partie.

Arrêt relatif à la question II:

Non. L'accord n'a pas pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson: La *Loi anti-inflation* est une législation valide pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada,

the circumstances under which it was enacted and having regard to its temporary character, invade provincial legislative jurisdiction. The Supreme Court would have been unjustified in concluding on the submission and all the material put before it that Parliament did not have a rational basis for regarding the Act as a measure which in its judgment, was temporarily necessary to meet a situation of economic crisis imperilling the well-being of the people of Canada as a whole and requiring Parliament's stern intervention in the interests of the country as a whole. The form of the Act, particularly the provisions respecting the provincial public sector, could not be regarded as indicative that the Government and Parliament were not seized with urgency, or manifested a lack of any sense of crisis, in the establishment of the programme. Provincial governmental concern about rising inflation and concurrent unemployment was a matter of public record and only two provinces had not entered into agreements to apply the Federal guidelines. That such contracting in was envisaged underlined the national character of the programme. The preamble to the Act was sufficiently indicative that Parliament was introducing a far-reaching programme prompted by what was in its view a serious national condition and the absence of the very word "emergency" was not unduly significant. The validity of the Act did not stand or fall on the preamble but the preamble provided a base for assessing the gravity of the circumstances giving rise to the legislation. In considering the relevancy and weight of the extrinsic evidence and the assistance to be derived from judicial notice the Court need not go so far as to look at the material in terms of proof of the exceptional circumstances as a matter of fact but merely to persuade itself that there was a rational basis for the legislation under the head of power invoked in support of its validity.

In enacting the challenged legislation, Parliament was proceeding from legislative power bases entitling it to wage war on inflation through monetary and fiscal policies and to embrace within the *Anti-Inflation Act* some of the sectors covered by the Act without relying on its general power to legislate for the peace, order and good government of Canada. The particular economic circumstances justified it in invoking that general power to extend its embrace into sectors otherwise within provincial legislative power.

Having regard to the conclusion that the Act and Guidelines were validly enacted and promulgated as

et, vu les circonstances où elle a été adoptée et compte tenu de son caractère temporaire, elle n'empiète pas sur la compétence législative des provinces. La Cour suprême ne serait pas justifiée de conclure selon les arguments soumis ainsi que tous les éléments de preuve mis devant elle, que le Parlement n'a pas agi rationnellement en considérant la Loi comme une mesure, qui, selon lui, s'avérerait temporairement nécessaire pour faire face à une situation de crise économique qui mettait en danger le bien-être de l'ensemble de la population du Canada et exigeait que le Parlement intervienne de façon vigoureuse dans l'intérêt du pays. La forme de la Loi, particulièrement les dispositions relatives au secteur public provincial, ne peut être considérée comme un signe que le gouvernement et le Parlement du Canada n'aient pas vu d'urgence ou n'aient pas manifesté le sentiment qu'une crise existait lorsqu'ils ont établi le programme législatif. Il est de notoriété publique que les gouvernements provinciaux étaient préoccupés de l'augmentation simultanée du coût de la vie et du chômage, et seulement deux provinces n'ont pas conclu d'accord en vue de l'application des Indicateurs fédéraux. Cette attitude des provinces met en relief le caractère national du programme. Le préambule de la Loi indique suffisamment l'intention du Parlement d'introduire un programme d'envergure, dicté par ce qu'il considère la gravité du problème national, et l'absence du mot «urgence» est sans conséquence. La validité de la Loi ne dépend pas uniquement de son préambule, mais on peut y recourir pour évaluer la gravité des circonstances qui ont mené à l'adoption de la législation. En examinant la pertinence et le poids de la preuve extrinsèque ainsi que l'importance de la connaissance d'office, la Cour n'est pas appelée à se demander si ces éléments de preuve démontrent l'existence des circonstances exceptionnelles comme on prouve un fait dans une cause ordinaire, mais plutôt à se convaincre que la loi contestée a un fondement rationnel dans le pouvoir législatif invoqué à l'appui de sa validité.

Pour adopter la législation contestée, le Parlement s'est fondé sur les pouvoirs qui lui permettent de lutter contre l'inflation par des politiques monétaires et fiscales, embrassant ainsi dans la *Loi anti-inflation* des secteurs touchés par cette Loi, sans pour autant se fonder sur son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Les circonstances économiques particulières le justifient d'invoquer son pouvoir général pour permettre à la Loi d'embrasser certains secteurs qui, autrement, seraient soumis au pouvoir législatif provincial.

Compte tenu de la conclusion que la Loi et les Indicateurs ont été valablement adoptés et promulgués à titre de

temporary measures to meet a national economic crisis, it was unnecessary to decide whether they could also be supported as dealing with matters which had attained national dimensions.

The agreement between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario was executed on behalf of the Government of Ontario by a provincial minister to whom authority for the execution was given by a provincial Order in Council. There was no statutory authorisation for the execution by the provincial Minister. Section 4(3) of the Act does not provide that, upon consummation of an agreement with the government of a province for the application of the Act and the Guidelines, they shall take effect pursuant to their terms; rather that they shall take effect in accordance with the terms of the agreement. There is no principle in Canada that the Crown may legislate by proclamation or order in Council to bind citizens when it so acts without the support of a statute of the legislature. Thus the fact that the Crown can contract carries the matter no farther than that the contract may be binding on it or that it may sue the other contracting party on the contract. The agreement in question was not a contract in that sense at all, but an agreement to have certain legislative enactments become operative as provincial law. It could not have the effect claimed for it, that is, to render the Act binding on and the Guidelines applicable to the public sector in Ontario as the provincial executive had no authority to impose by mere agreement legal obligations upon persons in the Province.

Per Martland, Ritchie and Pigeon JJ.: Whether or not the *Anti-Inflation Act* is *ultra vires* must depend on whether or not the legislation was enacted to combat a national economic emergency. There is nothing to exclude the application of the principles enunciated in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*, [1947] A.C. 87, and *Reference as to the Validity of the Wartime Leasehold Regulations*, [1950] S.C.R. 124, to a situation created not by war and the aftermath of it, but by highly exceptional economic conditions in time of peace. Such conditions exist where there can be said to be an urgent and critical situation adversely affecting all Canadians presenting an emergency which can only be effectively dealt with by Parliament in exercise of the power of s. 91 of the *B.N.A. Act* "to make laws for the peace, order and good government of Canada". However the authority of Parliament in this regard is limited to dealing with critical conditions and the necessity to which they give

mesures temporaires pour faire face à une crise économique nationale, il n'est pas nécessaire d'examiner si leur validité peut également se fonder sur le fait qu'ils portent sur des matières ayant atteint une dimension nationale.

L'accord entre le gouvernement du Canada et celui de la province de l'Ontario a été signé au nom de ce dernier par un ministre provincial autorisé par arrêté en conseil provincial. Aucun texte législatif n'autorisait le ministre provincial à conclure l'accord. Le paragraphe (3) de l'art. 4 de la Loi ne décrète pas qu'à la conclusion d'un accord avec le gouvernement d'une province prévoyant l'application de la Loi et des Indicateurs, ceux-ci s'appliqueront selon leur teneur; il prévoit plutôt qu'ils s'appliqueront conformément aux conditions de l'accord. En ce pays, rien ne permet à Sa Majesté de légiférer par proclamation, décret ou arrêté en conseil de façon à lier les citoyens sans s'appuyer sur une loi de la législature. Ainsi, le pouvoir de contracter qu'a le gouvernement ne signifie rien de plus qu'il peut se trouver lié par le contrat ou peut poursuivre l'autre partie contractante. L'accord en question n'est aucunement une obligation contractuelle en ce sens, mais un accord ayant pour objet de donner à certaines dispositions législatives l'effet d'une loi provinciale. Cet accord ne peut avoir l'effet que l'on veut lui donner, soit d'assujettir le secteur public ontarien à la Loi et aux Indicateurs, puisque l'exécutif provincial n'a pas le pouvoir d'imposer des obligations légales aux citoyens de la province par simple accord.

Les juges Martland, Ritchie et Pigeon: Pour répondre à la question si la *Loi anti-inflation* est inconstitutionnelle, il faut déterminer si elle a été adoptée pour faire face à une situation économique d'urgence nationale. Rien n'empêche l'application des principes énoncés dans *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*, [1947] A.C. 87, et dans le *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*, [1950] R.C.S. 124, à une situation provoquée non pas par la guerre ou l'après-guerre mais plutôt par des conditions économiques véritablement exceptionnelles en temps de paix. Ces conditions existent si l'on peut affirmer que la situation est urgente et critique et qu'elle cause préjudice à l'ensemble du pays, créant ainsi une situation d'urgence à laquelle seul le Parlement peut remédier en exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* «de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada». Toutefois, ce pouvoir du Parlement ne peut

rise and must be confined to legislation of a temporary character.

The validity of the Act does not rest on the "national dimension" or "national concern" doctrine. At least since the *Japanese Canadians* case unless such national concern is made manifest by circumstances amounting to a national emergency Parliament is not entitled under the "peace, order and good government" clause to legislate on matters reserved to the Provinces under s. 92 of the *B.N.A. Act*. Parliament did not derive its authority to pass the *Anti-Inflation Act* from any of the enumerated classes referred to in s. 91 of the *B.N.A. Act*. The source of the Federal power must, therefore, be found in the "peace, order and good government" clause and the federal authority to which that clause relates can only be extended to invade the provincial area when the legislation is directed to coping with a genuine national emergency.

To determine whether the legislation in question was indeed enacted to combat such an emergency it was essential for the purpose of disclosing the antecedent circumstances to consider not only the Act but the material which Parliament had before it, principally, the White Paper tabled in the House by the Minister of Finance. While neither the preamble to the *Anti-Inflation Act* nor any of its provisions specifically declare the existence of a national emergency, the language of the preamble read in the context of the White Paper made it unnecessary for Parliament to use a particular form of words to disclose its belief that an emergency existed. The White Paper discloses the conditions with which Parliament purported to cope in enacting the legislation and when the words "serious national concern" are read against the White Paper it is apparent that they were employed by Parliament in recognition of the existence of a national emergency.

Per Beetz and de Grandpré JJ., dissenting: The *Anti-Inflation Act* and the guidelines thereunder directly and ostensibly interfere with classes of matters which have invariably been held to come within exclusive provincial jurisdiction, more particularly property and civil rights and the law of contract. *Prima facie*, the Act is *pro tanto ultra vires* of the Parliament of Canada. Two submissions were however made in support of its validity, the first based on the "national dimension or national concern doctrine", the second on the "national emergency doctrine".

être exercé que pour faire face à des circonstances exceptionnelles et à la nécessité en découlant; par conséquent, il doit être restreint à une législation de caractère temporaire.

La validité de la Loi ne repose pas sur la doctrine dite de la «dimension nationale» ou de l'«intérêt national». Au moins depuis l'arrêt *Japanese Canadians* il est admis qu'à moins que cet intérêt ne découle de circonstances exceptionnelles qui constituent une situation d'urgence nationale, le Parlement n'a pas le pouvoir de légiférer, sous le couvert de la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement», à l'égard de matières qui, en vertu de l'art. 92 de l'*A.A.N.B.*, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Le pouvoir du Parlement d'adopter la *Loi anti-inflation* prend sa source dans aucune des catégories de sujets énumérées à l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*. La compétence législative du Parlement se fonde donc sur la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» et l'étendue de la compétence fédérale découlant de cette clause ne peut être élargie de façon à envahir le champ de compétence provinciale que lorsque la Loi vise directement à conjurer une véritable situation d'urgence.

Pour déterminer si la Loi en cause a été adoptée pour faire face à pareille urgence et afin de connaître les circonstances qui ont déterminé le Parlement à agir, il faut non seulement faire l'analyse de la Loi, mais aussi prendre en considération les renseignements que le Parlement avait devant lui, soit, surtout, le Livre blanc déposé à la Chambre par le ministre des Finances. Ni le texte du préambule de la *Loi anti-inflation* ni aucune de ses dispositions ne déclarent spécifiquement l'existence d'une situation d'urgence nationale, mais la lecture du préambule avec le Livre blanc révèle que le Parlement n'était pas obligé d'exprimer en une formule rituelle sa conviction qu'une situation d'urgence existait. Le Livre blanc décrit les problèmes que le Parlement voulait solutionner en adoptant la Loi, et lorsqu'on lit les mots «gravité du problème national» à la lumière du Livre blanc, il devient clair que le Parlement les a employés pour reconnaître l'existence d'une situation d'urgence nationale.

Les juges Beetz et de Grandpré, dissidents: La *Loi anti-inflation* et les Indicateurs empiètent directement et ostensiblement sur des catégories de sujets qui ont toujours été considérés par les tribunaux comme relevant de façon exclusive de la compétence provinciale, notamment la propriété et les droits civils et le droit des contrats. *Prima facie*, la Loi est *pro tanto ultra vires* du Parlement du Canada. Toutefois, deux moyens ont été avancés à l'appui de la validité de cette Loi, le premier se rapportant à la «doctrine de la dimension nationale ou de l'intérêt national», le second à la «doctrine de la situation d'urgence nationale.»

If the first submission is to be accepted its constitutional effects on the principles which underlie the distribution of powers would be very far reaching. If Parliament has exclusive authority in relation to the "containment and reduction of inflation", as being of national dimension or concern, a fundamental feature of the constitution, its federal nature, the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislature would disappear not gradually but rapidly. The submission does not however express the state of the law, it goes against the persistent trend of the authorities, and is founded on an erroneous characterization of the Act. The submission is predicated on the proposition that the subject matter of the Act is inflation or the containment and reduction of inflation. Even accepting that inflation was the reason for the Act, inflation was not its subject matter. In order to characterize an enactment one must look at its operation, at its effects and their scale rather than at its ultimate purpose where that is practically all embracing. Parliament may fight inflation with the powers at its disposal but cannot, apart from a declaration of national emergency or from constitutional amendment, fight inflation with powers exclusively reserved to the provinces as it has attempted to do in enacting the *Anti-Inflation Act*. The recognition of the containment and reduction of inflation as a Federal head of power would render most provincial powers nugatory.

The second submission was that the inflationary situation was, in October of 1975 and thereafter, such as to constitute a national emergency. In practice the emergency doctrine operates as a partial and temporary alteration of the distribution of powers. It is not true to say that the national concern or national dimension doctrine and the national emergency doctrine amount to the same. The power of Parliament to make laws in a great crisis knows no limits other than those dictated by the nature of the crisis. But one of the limits is the temporary nature of the crisis. The extraordinary nature and the constitutional features of the emergency power of Parliament dictate the manner and form in which it should be invoked and exercised. In cases where the existence of an emergency may be a matter of controversy, it is imperative that Parliament should not have recourse to its emergency power except in the most explicit terms indicating that it is acting on the basis of that power; and while such an indication is not conclusive to support the legitimacy of the action of Parliament, its absence is fatal. Otherwise it is the Courts which would indirectly be called upon to proclaim the state of emergency whereas it is essential that this be

Faire droit au premier moyen produirait des effets considérables sur les principes constitutionnels qui président à la distribution des pouvoirs. Si le Parlement possède la compétence exclusive de légiférer en matière «d'endiguement et de réduction de l'inflation», celle-ci étant considérée de dimension ou d'intérêt national, un aspect fondamental de la constitution, son caractère fédéral, la distribution des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales, disparaîtrait rapidement. Toutefois, ce moyen ne constitue pas un exposé correct du droit sur la question, il va à l'encontre d'une jurisprudence bien établie et il est fondé sur une qualification erronée de la Loi. Il est fondé sur la prémisse selon laquelle le sujet de la Loi est l'inflation ou son endiguement et sa réduction. On peut admettre que l'inflation a constitué la raison de la promulgation de cette Loi, mais on ne peut pas accepter qu'elle en constitue le sujet. Pour qualifier une disposition législative, il faut examiner son opération, ses effets et l'étendue de ceux-ci plutôt que son but ultime lorsque ce dernier embrasse tout. Le Parlement peut combattre l'inflation en se servant des pouvoirs dont il est investi mais il ne peut, à moins de déclarer qu'existe une situation d'urgence nationale ou à moins d'amendement à la Constitution, combattre l'inflation avec les pouvoirs exclusivement réservés aux provinces ce qu'il a, en fait, tenté de faire en adoptant la *Loi anti-inflation*. Faire de l'endiguement et la réduction de l'inflation l'objet d'une compétence fédérale rendrait illusoires la plupart des pouvoirs provinciaux.

Le second moyen est que l'inflation était en octobre 1975, et est encore telle qu'elle constitue une situation d'urgence nationale. En pratique, la doctrine d'urgence entraîne une modification partielle et temporaire du partage des pouvoirs. Est fausse la proposition selon laquelle la doctrine d'intérêt ou de dimension nationale et la doctrine d'urgence veulent dire la même chose. Le pouvoir du Parlement de légiférer dans une situation critique n'a d'autres limites que celles qui sont dictées par la situation. Mais l'une de ces limites est le caractère temporaire des circonstances critiques. Le caractère extraordinaire du pouvoir d'urgence du Parlement ainsi que ses caractéristiques constitutionnelles dictent le mode selon lequel il peut être invoqué et appliqué. Dans les cas où l'existence d'une situation d'urgence peut prêter à controverse, il est essentiel que le Parlement n'ait pas recours à son pouvoir d'urgence à moins d'indiquer dans les termes les plus explicites qu'il se fonde sur ce pouvoir; et bien que pareil signal ne soit pas concluant pour légitimer l'action du Parlement, son absence est fatale. Autrement, ce seraient les tribunaux qui seraient indirectement appelés à proclamer la situation d'urgence, alors qu'il est essentiel que ce rôle soit joué par

done by a politically responsible body. There is nothing in the *Anti-Inflation Act* or the Guidelines to show that they have been passed to deal with a national emergency and its lack of comprehensiveness may be indicative of its ordinary character. Parliament did not rely on its extraordinary power in enacting this legislation and it was not necessary to make a finding of fact from the consideration of extrinsic material on whether Parliament was entitled to rely on that power. However if the Court was entitled to look at extrinsic material of the type suggested, a policy statement in the House of Commons, statistics, an economic study, a speech of the Governor of the Bank of Canada it was not improper to read Hansard, not to construe and apply the provisions of the Act, but to ascertain its constitutional pivot. Reliance on statements in Hansard, while not essential to the conclusions, reinforce the view that the Act was not enacted with specific reference to a national emergency or under the extraordinary power, because it was believed, erroneously, that Parliament had the ordinary power to enact it under the national concern or national dimension doctrine.

REFERENCE by the Governor in Council concerning the validity of the *Anti-Inflation Act*. Act held not to be *ultra vires* in whole or in part, Beetz and de Grandpré JJ. dissenting; Agreement with Government of Ontario held to be ineffective.

J. J. Robinette, Q.C., and T. B. Smith, Q.C., for the Attorney General of Canada.

Roy McMurtry, Q.C., D. W. Mundell, Q.C., and John Cavarzan, for the Attorney General of Ontario.

Roger Thibault, Q.C., and Gerald Beaudoin, Q.C., for the Attorney General of Quebec.

D. H. Vickers, H. Smith, and R. Edwards, for the Attorney General of British Columbia.

K. Lysyk, Q.C., and D. G. Bogdasavich, for the Attorney General of Saskatchewan.

Ross Paisley, Q.C., and W. Henkel, Q.C., for the Attorney General of Alberta.

un organisme politiquement responsable. Rien dans la *Loi anti-inflation* ou dans les Indicateurs ne démontre que leur adoption vise à faire face à une situation d'urgence nationale, et la portée limitée de cette Loi peut révéler qu'elle ne revêt pas un caractère extraordinaire. Le Parlement ne s'est pas fondé sur son pouvoir d'urgence pour adopter cette Loi de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner des éléments de preuve extrinsèques qui permettraient de tirer des faits la conclusion qu'il existe une base rationnelle à la décision du Parlement de recourir à ce pouvoir. Toutefois, s'il est permis à la Cour d'examiner des éléments de preuve extrinsèque du genre proposé, comme une déclaration de principe déposée à la Chambre des communes, des statistiques, une étude économique, le texte d'un discours prononcé par le gouverneur de la Banque du Canada, il serait alors normal de lire le harsard, non pas dans le but d'interpréter et d'appliquer les dispositions de la Loi, mais pour en rechercher le pivot constitutionnel. Bien que l'on puisse conclure sans s'appuyer sur les déclarations contenues dans le harsard, elles renforcent l'opinion que la Loi n'a pas été adoptée en raison d'une urgence nationale ou en vertu du pouvoir extraordinaire, puisque que l'on croyait, erronément, que le Parlement avait le pouvoir ordinaire de légiférer en se fondant sur la doctrine de l'intérêt national ou de la dimension nationale.

QUESTIONS soumisees par le gouverneur en conseil sur la validité de la *Loi anti-inflation*. La Loi est jugée ne pas être inconstitutionnelle en totalité ou en partie, les juges Beetz et de Grandpré étant dissidents; l'Accord avec le gouvernement de l'Ontario est jugé inopérant.

J. J. Robinette, c.r., et T. B. Smith, c.r., pour le procureur général du Canada.

Roy McMurtry, c.r., D. W. Mundell, c.r., et John Cavarzan, pour le procureur général de l'Ontario.

Roger Thibault, c.r., et Gérald Beaudoin, c.r., pour le procureur général du Québec.

D. H. Vickers, H. Smith, et R. Edwards, pour le procureur général de la Colombie-Britannique.

K. Lysyk, c.r., et D. G. Bogdasavich, pour le procureur général de la Saskatchewan.

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

Maurice W. Wright, Q.C., P. W. Hogg and L. Soloway, for the Canadian Labour Congress.

J. W. Garrow and P. Gilchrist, for the Ontario Teachers' Federation.

A. E. Golden, W. R. Lederman, Q.C., and Paul J. Cavaluzzo, for Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation and Ontario Secondary School Teachers' Federation.

Ian Scott, Q.C., S. T. Goudge and C. G. Paliare, for the Ontario Public Service Employees' Union and the Canadian Union of Public Employees and Canadian Union of Public Employees, Local 1230.

Lorne Ingle, for the United Steel Workers of America.

The judgment of Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—By order in Council P.C. 1976-581 dated March 11, 1976, the Governor General in Council invoked the authority conferred by s. 55 of the *Supreme Court Act*, R.S.C. 1970, c. S-19 and referred the following two questions to this Court for its opinion:

1. Is the Anti-Inflation Act, Statutes of Canada 1974-75-76, Chapter 75 (a copy of which Act and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder are attached hereto as Annex "A") *ultra vires* the Parliament of Canada either in whole or in part, and, if so, in what particular or particulars and to what extent?
2. If the Anti-Inflation Act is *intra vires* the Parliament of Canada, is the Agreement entitled "Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario", entered into on January 13, 1976, (a copy of which is annexed hereto together with copies of the Orders of the Governor in Council and the Lieutenant Governor in Council as Annex "B") effective under the Anti-Inflation Act to render that Act binding on, and the Anti-Inflation Guidelines made thereunder applicable to, the provincial public sector in Ontario as defined in the Agreement.

Attached to the Order of Reference as annex A were a copy of the *Anti-Inflation Act* and a copy of the *Anti-Inflation Guidelines* made thereunder;

Maurice W. Wright, c.r., P. W. Hogg et L. Soloway, pour le Congrès canadien du travail.

J. W. Garrow et P. Gilchrist, pour l'Ontario Teachers' Federation.

A. E. Golden, W. R. Lederman, c.r., et Paul J. Cavaluzzo, pour Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation and Ontario Secondary School Teacher's Federation.

Ian Scott, c.r., S. T. Goudge et C. G. Paliare, pour l'Ontario Public Service Employees' Union et le Syndicat canadien de la Fonction publique et le Syndicat canadien de la Fonction publique, local 1230.

Lorne Ingle, pour United Steel Workers of America.

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Judson, Spence et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Par le décret C.P. 1976-581 en date du 11 mars 1976, le gouverneur général en conseil a exercé le pouvoir que lui confère l'art. 55 de la *Loi sur la Cour suprême*, S.R.C. 1970, c. S-19, et a soumis à la Cour les deux questions suivantes:

1. La Loi anti-inflation, chapitre 75 des Statuts du Canada de 1974-1975-1976 (dont un exemplaire, de même que les Indicateurs anti-inflation établis sous le régime de ladite loi, figurent à l'annexe «A» ci-après), est-elle inconstitutionnelle en totalité ou en partie, et, dans l'affirmative, à quels égards et dans quelle mesure?
2. Si la Loi anti-inflation est constitutionnelle, l'Accord intitulé «Between the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario», conclu le 13 janvier 1976 (dont un exemplaire, de même que le texte des décrets du gouverneur et du lieutenant-gouverneur en conseil, figurent à l'annexe «B» ci-après), a-t-il pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit Accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation?

Étaient jointes au décret, dont elles constituaient l'annexe A, une copie de la *Loi anti-inflation* et une copie des *Indicateurs anti-inflation* établis

and attached as annex B were a copy of the agreement involved in the second question and copies of orders of the Governor General in Council and of the Lieutenant Governor in Council approving the entry into the agreement by the Governments of Canada and of Ontario which are the respective parties thereto. Nothing else appears in or is attached to the Order of Reference.

The Bill which became the *Anti-Inflation Act* was introduced into the House of Commons on October 16, 1975 (notice having been given on October 14), and was passed on December 15, 1975, but with effect to a degree from October 14, 1975. Its long title and preamble are as follows:

An Act to provide for the restraint of profit margins, prices, dividends and compensation in Canada

WHEREAS the Parliament of Canada recognizes that inflation in Canada at current levels is contrary to the interests of all Canadians and that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern;

AND WHEREAS to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary to restrain profit margins, prices, dividends and compensation;

Its scope is indicated in ss. 3 and 4. Sufficient indication of that scope for the purposes of this Reference is provided by quoting s. 3(1), (2) and s. 4 (1), (2), (3), (4). They are as follows:

3. (1) The Governor in Council may from time to time cause to be published and made known guidelines for the guidance of all Canadians in restraining profit margins, prices, dividends and compensation.

(2) The Governor in Council may, by regulation, establish guidelines for the restraint of

(a) prices and profit margins of

- (i) public sector suppliers of commodities or services,
- (ii) private sector suppliers of commodities or services who employ five hundred or more persons in Canada,
- (iii) suppliers of services prescribed by the regulations to be professional services,
- (iv) persons carrying on business in the construction industry who employ twenty or more persons in Canada, and

sous le régime de celle-ci; étaient en outre jointes au décret, dont elles constituaient l'annexe B, une copie de l'accord afférent à la seconde question et des copies des décrets du gouverneur général en conseil et du lieutenant-gouverneur en conseil approuvant la conclusion de l'accord par les parties, savoir les gouvernements du Canada et de l'Ontario. Rien d'autre ne figure au décret ou n'y est joint.

Le projet de loi anti-inflation a été déposé à la Chambre des communes le 16 octobre 1975 (avis en ayant été donné le 14 octobre) et la Loi a été adoptée le 15 décembre 1975, mais avec effet rétroactif à certains égards au 14 octobre 1975. En voici le titre au complet et le préambule:

Loi ayant pour objet de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations au Canada

ATTENDU que le Parlement reconnaît l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général, ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son endiguement

ET qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations,

La portée de la Loi est indiquée à ses art. 3 et 4. Aux fins des présentes, il suffit de citer les par. (1) et (2) de l'art. 3 et les par. (1), (2), (3) et (4) de l'art. 4. Voici le texte de ces dispositions:

3. (1) Le gouverneur en conseil peut publier ou diffuser des indicateurs pour guider les citoyens dans leurs efforts en vue de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations.

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prescrire des indicateurs pour la limitation

a) des prix et des marges bénéficiaires

- (i) des fournisseurs d'articles ou de services du secteur public,
- (ii) des fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé qui ont au moins cinq cents employés au Canada,
- (iii) des fournisseurs de services professionnels désignés par règlement,
- (iv) des personnes qui exploitent, dans l'industrie de la construction, des entreprises qui ont au moins vingt employés au Canada, et

(v) private sector suppliers of commodities or services who are from time to time declared by order of the Governor in Council made on the recommendation of the Anti-Inflation Board pursuant to subsection 12(2) after an inquiry as provided for by that subsection, to be of strategic importance to the containment and reduction of inflation in Canada;

(b) compensation of

(i) employees of suppliers and persons whose prices or profit margins are subject to restraint in accordance with guidelines established pursuant to any of subparagraphs (a)(i), (ii), (iv) or (v),

(ii) employees, who are members of a profession, of persons whose prices or profit margins are subject to restraint in accordance with guidelines established pursuant to subparagraphs (a)(iii), and

(iii) all public sector employees not described in subparagraph (i) including, without restricting the generality of the foregoing, all Ministers of the Crown, all members of the Senate or House of Commons of Canada and all other persons holding public offices; and

(c) dividends.

4. (1) This Act is binding on Her Majesty in right of Canada, agents of Her Majesty in right of Canada, the governments of the Yukon Territory and Northwest Territories and agents of those governments.

(2) Subject to subsection (3), this Act is not binding on

(a) Her Majesty in right of a province and agents of Her Majesty in right of a province;

(b) municipalities in a province and municipal or public bodies performing a function of government in a province;

(c) corporations, commissions and associations described in paragraph 149(1)(d) of the *Income Tax Act* that are owned or controlled by Her Majesty in right of a province or a municipality in a province; and

(d) such other bodies in a province as provide what are generally considered to be public services and as are from time to time prescribed by the regulations for the purposes of that province.

(3) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application of this Act and the guidelines to

(a) Her Majesty in right of that province,

(b) agents of Her Majesty in that right,

(v) des fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé que le gouverneur en conseil déclare, par un décret pris sur la recommandation de la Commission en vertu du paragraphe 12(2), être d'une importance fondamentale pour la réduction et l'endiguement de l'inflation au Canada;

b) de la rémunération

(i) des employés des fournisseurs et des personnes dont les prix ou les marges bénéficiaires sont susceptibles d'être limités par les indicateurs prescrits en vertu des sous-alinéas a)(i), (ii), (iv) ou (v),

(ii) des personnes qui exercent une profession libérale pour le compte d'un employeur dont les prix et les marges bénéficiaires sont assujettis aux indicateurs établis en vertu du sous-alinéa a)(iii), et

(iii) des employés du secteur public non visés au sous-alinéa (i) y compris, sans limiter la portée générale des termes qui précèdent, de tous les ministres de la Couronne, des sénateurs, des députés et de tous les titulaires de charges publiques; et

c) des dividendes.

4. (1) La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada et ses mandataires ainsi que les gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest et leurs mandataires.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la présente loi ne lie pas

a) Sa Majesté du chef d'une province et ses mandataires;

b) les corporations municipales des provinces et les organismes municipaux ou publics qui exécutent des fonctions de gouvernement dans une province;

c) les corporations, commissions ou associations visées à l'alinéa 149(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dont Sa Majesté du chef d'une province ou une corporation municipale située dans une province ont la propriété ou le contrôle; et

d) les autres organismes des provinces généralement reconnus comme des organismes de services publics et désignés par règlement pour les fins d'une province.

(3) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application de la présente loi et des indicateurs

a) à Sa Majesté du chef d'une province,

b) à ses mandataires,

(c) bodies described in paragraphs (2)(b) and (c), and

(d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, and where any such agreement is entered into, this Act is binding in accordance with the terms of the agreement and the guidelines apply in accordance with the terms thereof with effect on and after the day on and after which the guidelines apply, by virtue of the operation of this Act, with respect to Her Majesty in right of Canada.

(4) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application to

(a) Her Majesty in right of that province,

(b) agents of Her Majesty in that right,

(c) bodies described in paragraphs (2)(b) and (c), and

(d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, of such of the guidelines made under subsection 3(2) as are applicable to public sector suppliers of commodities or services and public sector employees and their employers, and for the administration and enforcement of those guidelines in their application thereto in a manner provided for in the agreement or as determined by the government of the province.

Administration is confided to an Anti-Inflation Board, with enforcement powers vested in an Administrator from whose orders an appeal, if timely, may be taken to an Anti-Inflation Appeal Tribunal. Nothing, so far as the questions before this Court are concerned, turns on the character or powers of the agencies set up under the Act.

Section 46 of the Act fixes an immediate in force date and prescribes a termination date subject to earlier termination under a prescribed procedure, and provides also for extension of its operation by order in council, but subject to the overall control of Parliament. The section reads as follows:

46. (1) This Act shall come into force on the day immediately following the day it is assented to.

(2) This Act expires on December 31, 1978, or on such earlier date as may be fixed by proclamation or a

c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et

d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d);

la présente loi s'applique, dès la conclusion de l'accord, conformément aux conditions qu'il stipule et les indicateurs s'appliquent, aux mêmes conditions, à compter de la date à laquelle les indicateurs s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada par l'effet de la présente loi.

(4) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application

a) à Sa Majesté du chef d'une province,

b) à ses mandataires,

c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et

d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d),

des indicateurs prescrits en vertu du paragraphe 3(2) qui s'appliquent aux fournisseurs d'articles ou de services du secteur public et aux employés du secteur public ainsi qu'à leurs employeurs, et prévoyant le mode d'application des indicateurs ou prévoyant que celui-ci sera déterminé par le gouvernement de la province.

L'administration de cette mesure est confiée à la Commission de lutte contre l'inflation. Les sanctions relèvent d'un Directeur dont les ordonnances peuvent, à l'intérieur de certains délais, être portées en appel devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation. Les questions soumises à cette Cour ne mettent pas en cause la nature ni les pouvoirs de ces organismes.

L'article 46 de la Loi prévoit que celle-ci entre en vigueur dès le lendemain de sa sanction et prescrit la date où elle cessera d'avoir effet si l'on n'a pas décidé entre temps d'y mettre fin par une procédure prescrite; il en prévoit aussi la prorogation par décret du conseil, mais sous le contrôle du Parlement. Voici le texte de l'article 46:

46. (1) La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa sanction.

(2) La présente loi cesse d'avoir effet à la date fixée par proclamation ou par une motion d'examen de la

motion for the consideration of the House of Commons that is approved by the House pursuant to subsections (6) and (7) unless, before December 31, 1978 or any earlier date fixed by proclamation or any such motion for the consideration of the House that is so approved by the House, an Order in Council is made to the effect that this Act shall continue in force for such period of time as may be set out in the Order in Council.

(3) A motion for consideration of an Order in Council referred to in subsection (2) shall be laid before Parliament not later than three days after the Order is made or, if Parliament is not then sitting, within the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting, and each House shall, in accordance with the Rules of that House, take up and consider the motion, and all questions in connection with the motion taken up and considered by that House shall be debated without interruption and decided not later than the end of the third sitting day next after the day the motion is first so taken up and considered.

(4) If, at the conclusion of the consideration of an Order in Council pursuant to subsection (3), both Houses of Parliament do not resolve that the Order in Council be approved, it shall thereupon cease to have effect.

(5) Failure of either House or both Houses of Parliament to resolve that an Order in Council referred to in subsection (2) be approved does not affect the validity of any action taken or not taken in reliance on the Order in Council prior to the conclusion of consideration thereof pursuant to subsection (3).

(6) Where, at any time after March 31, 1977 and before July 1, 1977, a motion for the consideration of the House of Commons, signed by not less than 50 members of the House, is filed with the Speaker to the effect that this Act shall expire on a date before December 31, 1978 that is specified in the motion, the House of Commons shall, within the first fifteen days next after the motion is filed that the House is sitting, in accordance with the Rules of the House, take up and consider the motion, and if the motion, with or without amendments, is approved by the House, this Act expires on the date that is specified in the motion.

(7) All questions in connection with any motion taken up and considered by the House of Commons pursuant to subsection (6) shall be debated without interruption and decided not later than the end of the third sitting day next after the day the motion is first so taken up and considered.

The Act as supplemented by the Guidelines, which were promulgated on December 22, 1975

Chambre des communes approuvée par elle en vertu des paragraphes (6) et (7) ou, au plus tard, le 31 décembre 1978, sauf signature, avant cette date, d'un décret prévoyant sa prorogation pour le terme y indiqué.

(3) Une motion d'examen de tout décret mentionné au paragraphe (2) doit être déposée devant le Parlement dans les trois jours de sa signature ou, le cas échéant, dans les quinze premiers jours de la séance suivante; chaque Chambre procède, selon son règlement, à l'examen de la motion, toutes les questions soulevées à ce sujet étant débattues sans interruption et tranchées dans les trois jours de séance suivants.

(4) Le décret cesse d'avoir effet si, à l'issue de l'examen prévu au paragraphe (3), les deux Chambres ne l'approuvent pas.

(5) La décision des deux Chambres ou de l'une d'entre elles de ne pas approuver le décret visé au paragraphe (2) n'attaque pas la validité des actions ou abstentions appuyées sur lui avant la fin de l'examen prévu au paragraphe (3).

(6) Lorsque, à quelque moment postérieur au 31 mars 1977, mais antérieur au 1^{er} juillet 1977, une motion, signée par au moins 50 députés et portant que la présente loi cesse de s'appliquer à la date, antérieure au 31 décembre 1978, qu'elle précise, est remise à l'Orateur pour être examinée par la Chambre des communes, cette dernière doit, dans les quinze premiers jours qui suivent cette remise et au cours desquels la Chambre siège, procéder selon les règles de la Chambre à l'examen de cette motion et, si elle approuve celle-ci avec ou sans modifications, la présente loi cesse de s'appliquer à la date prévue par la motion.

(7) Toutes questions relatives à toute motion dont la Chambre des communes procède à l'examen en application du paragraphe (6) doivent être débattues sans interruption et tranchées au plus tard le troisième jour de séance suivant celui du début de l'examen de la motion.

La Loi, complétée par les Indicateurs promulgués le 22 décembre 1975 et modifiés le 3 février

and amended on February 3, 1976, establishes supervision, control and regulation of prices, profits, wages, salaries, fees and dividends by way of monitoring and limiting increases in order to combat inflation. Flexibility in administration is built into the Guidelines by making allowance for such matters as cost increases and productivity factors. The Guidelines are complex in their detail as well as in their language, and it is consoling that an elaboration of their terms is not a prerequisite to the determination of the answers to the two questions referred to this Court.

The agreement, the subject of the second question and made on January 13, 1976, between (according to its designation of parties) the Government of Canada and the Government of the Province of Ontario, each represented by a responsible Minister, was entered into pursuant to s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act*, rather than pursuant to s. 4(4) under which it would have been open to the Province to take over or agree on separate administration and enforcement. Entry into the agreement was authorized by an Order in Council of January 12, 1976, approved by the Lieutenant Governor of Ontario and by an order of January 13, 1976, of the Governor General in Council. The agreement provides that the *Anti-Inflation Act* and Guidelines shall apply to the provincial public sector, save that Part I of the Guidelines dealing with restraint of prices and profit margins should apply only to those portions of the provincial public sector set out in a Schedule. The provincial public sector is defined in s. 1(d) of the agreement as follows:

(d) "provincial public sector" means

- (i) Her Majesty in right of the Province and agents of Her Majesty in right of the Province,
- (ii) municipalities in the Province and municipal or public bodies performing a function of government in the Province,
- (iii) corporations, commissions and associations described in paragraph 149(1)(d) of the *Income Tax Act* that are owned or controlled by Her Majesty in right of the Province or a municipality in the Province, and
- (iv) such other bodies in the Province as provide what are generally considered to be public services

1976, prévoit le contrôle et la réglementation des prix, des profits, des traitements, des salaires, des honoraires et des dividendes au moyen d'un système de surveillance et de limitation des augmentations, le tout pour combattre l'inflation. Les Indicateurs prévoient une certaine flexibilité en tenant compte de facteurs tels que les augmentations de coûts et les coefficients de productivité. Les Indicateurs sont complexes tant par leur rédaction que par les détails qu'ils comportent, et il est heureux qu'il ne soit pas nécessaire de les décrire pour répondre aux deux questions soumises à la Cour.

L'accord visé par la seconde question a été (selon la désignation des parties) conclu le 13 janvier 1976 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la province de l'Ontario, chacun représenté par un ministre, sous le régime du par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation* et non pas du par. (4) en vertu duquel la province aurait pu se charger de l'application des Indicateurs ou convenir d'un mode d'application distinct. La conclusion de l'accord a été autorisée par un arrêté en conseil du lieutenant-gouverneur de l'Ontario daté le 12 janvier 1976 et par un décret du gouverneur général en conseil daté le 13 janvier 1976. L'accord stipule que la *Loi anti-inflation* et les Indicateurs s'appliqueront au secteur public provincial, sauf que la partie I des Indicateurs, qui traite de la limitation des prix et des marges bénéficiaires, ne s'applique qu'aux parties du secteur public provincial énumérées dans une annexe. A l'al. d) de la clause 1 de l'accord figure la définition suivante du secteur public provincial:

[TRADUCTION] d) «secteur public provincial» désigne

- (i) Sa Majesté du chef de la province et ses mandataires,
- (ii) les corporations municipales de la province et les organismes municipaux ou publics qui exécutent des fonctions de gouvernement dans la province,
- (iii) les corporations, commissions ou associations visées à l'alinéa 149(1)d) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dont Sa Majesté du chef de la province ou une corporation municipale située dans la province ont la propriété ou le contrôle, et
- (iv) les autres organismes de la province généralement reconnus comme des organismes de services

and as are from time to time prescribed by the regulations made under section 39 of the federal act, and as are named in Schedule A to this agreement.

Provision is made for retroactive effect of the agreement from October 14, 1975, and also for termination, which may be coincident with the termination or expiration of the *Anti-Inflation Act* or may be effected unilaterally by either party by notice any time after January 15, 1977, termination in such case to occur 90 days later.

Pursuant to an order made on March 18, 1976, upon an application by the Attorney General of Canada for directions, the Attorneys-General of British Columbia, Manitoba, Ontario and Saskatchewan as well as the Attorney-General of Canada were given status as interested parties, as were the Canadian Labour Congress, the Ontario Teachers' Federation, the Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation, the Ontario Public Service Employees' Union, the Canadian Union of Public Employees, and the Canadian Union of Public Employees, Local 1230. Subsequently, pursuant to the terms of a supplementary order of April 6, 1976, the Attorney-General of Alberta, the Attorney-General of Quebec and the United Steelworkers of America were added as interested parties. The Attorney-General of Manitoba later filed a notice of withdrawal. All the other parties aforementioned filed factums and were represented by counsel at the hearing.

The Attorney-General of Canada, having the carriage of the Reference, included in the Case (1) the Order of Reference and the Annexes thereto; (2) the federal Government's White Paper, entitled *Attack on Inflation*, being the policy statement of the Minister of Finance tabled in the House of Commons on October 14, 1975, as a prelude to the introduction of the bill, which became the *Anti-Inflation Act*, and to the Guidelines promulgated thereunder; and (3) the monthly bulletin of Statistics Canada for October 1975

publics et désignés par règlement établi en vertu de l'article 39 de la loi fédérale, et dont le nom figure à l'annexe A du présent accord.

Il est stipulé à l'accord que celui-ci est rétroactif au 14 octobre 1975 et, en outre, qu'il cessera de produire ses effets soit quand la *Loi anti-inflation* cessera d'être en vigueur soit par l'action unilatérale de l'une ou l'autre des parties après le 15 janvier 1977, auquel cas l'accord cessera de produire ses effets 90 jours après l'avis donné à cette fin.

En conformité d'une ordonnance rendue le 18 mars 1976, à la suite d'une demande d'instructions présentée par le procureur général du Canada, la qualité de partie intéressée a été donnée aux procureurs généraux de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Ontario et de la Saskatchewan, tout comme au procureur général du Canada; cette qualité a en outre été donnée au Congrès du travail du Canada, à la Ontario Teachers' Federation, à la Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation, à la Ontario Public Service Employees' Union, au Syndicat canadien de la Fonction publique et au Syndicat canadien de la Fonction publique, local 1230. Par la suite, en vertu d'une ordonnance supplémentaire du 6 avril 1976, la qualité de partie intéressée a été donnée au procureur général de l'Alberta, au procureur général du Québec et aux Métallurgistes unis d'Amérique. Le procureur général du Manitoba a par la suite déposé un avis de désistement. Toutes les autres parties susmentionnées ont produit un factum et ont été représentées à l'audience par avocat.

Le procureur général du Canada, qui, vu l'origine du renvoi, avait l'initiative de la procédure, a mis au dossier (1) le décret de renvoi et les annexes; (2) le Livre blanc du gouvernement fédéral intitulé «Offensive contre l'inflation», qui est l'exposé de principe du ministre des Finances déposé à la Chambre des communes le 14 octobre 1975 en guise de prélude à la présentation du projet qui a donné naissance à la *Loi anti-inflation*, et aux Indicateurs; (3) le numéro d'octobre 1975 du bulletin mensuel de Statistique Canada,

containing, *inter alia*, various consumer price indices showing the index positions for certain periods up to and including September, 1975. Leave was given in the order for directions of April 6, 1976, to other interested parties to file additional materials, and the Canadian Labour Congress included as an appendix to its factum an untitled study by Professor Richard G. Lipsey, now a professor of economics at Queen's University, Kingston, Ontario, in which he dealt with (1) the harm caused by inflation, (2) Canadian inflationary experience, (3) the state of the Canadian economy in 1975 and (4) various policy options in dealing with inflation, among them a prices and incomes policy. Telegrams from a large number of economists supporting the analysis made by Professor Lipsey were also submitted by the Canadian Labour Congress. The Attorney-General of Canada, following the filing of Professor Lipsey's study and as permitted by the order for directions, filed in answer a transcript of a speech delivered on September 22, 1975, by the Governor of the Bank of Canada, Mr. Gerald Bouey. The Attorney-General of Ontario filed, after the permitted period for submitting answering material, a comment, prepared by the Ontario Office of Economic Policy, on the 1975 Economic Environment and the Anti-Inflation Program, designed to show the need for national action; and it also submitted a critique of Professor Lipsey's study, directed to the emphases of that study and to its interpretation of the historical context in which the federal anti-inflation programme was instituted.

All extrinsic materials filed in this Reference were subject to reserve by the Court as to their relevancy and as to their weight. They were addressed not to the construction of the terms of the *Anti-Inflation Act* but to its constitutional characterization, what was it directed to and was it founded on considerations which would support its validity under the legislative power to which it was attributed. The material offered by the Attorney-General of Canada concerned the social and economic circumstances under which the *Anti-Inflation Act* was passed and the evils with which it purported to deal. The Canadian Labour Congress also related its material to the circumstances under

où figurent, entre autres, divers indices des prix à la consommation pour certaines périodes jusqu'à septembre 1975 inclusivement. Par ordonnance rendue le 6 avril 1976, les autres parties intéressées ont été autorisées à produire d'autres documents et le Congrès du travail du Canada a joint à son factum, en appendice, une étude sans titre faite par Richard G. Lipsey, actuellement professeur de science économique à l'Université Queen, à Kingston (Ontario). L'auteur y traite (1) des effets néfastes de l'inflation, (2) de son évolution au Canada, (3) de l'état de l'économie canadienne en 1975, et (4) des solutions possibles, entre autres, une politique de contrôle des prix et des revenus. Le Congrès du travail du Canada y a joint des messages reçus d'un grand nombre d'économistes appuyant l'analyse du professeur Lipsey. Le procureur général du Canada, comme lui permettait de le faire l'ordonnance susdite, a produit en guise de réponse à cette étude le texte d'un discours prononcé le 22 septembre 1975 par le gouverneur de la Banque du Canada, M. Gerald Bouey. Après l'expiration de la période prévue pour la production des réponses, le procureur général de l'Ontario a déposé un commentaire préparé par le Ontario Office of Economic Policy sur le climat économique de 1975 et le programme anti-inflation, commentaire destiné à démontrer le besoin d'une action à l'échelle nationale; il a aussi présenté une critique de l'étude du professeur Lipsey où l'on attaque le choix des aspects sur lesquels celui-ci a décidé d'appuyer ainsi que son interprétation du contexte historique dans lequel a été institué le programme fédéral de lutte à l'inflation.

Tous les éléments de preuve extrinsèques ont été reçus sous réserve du droit de la Cour de décider de leur pertinence et de leur poids. Ils visent non pas l'interprétation de la *Loi anti-inflation* mais sa qualification sur le plan constitutionnel; en d'autres termes, quel est son objet, est-elle fondée sur des motifs qui justifient de sa validité en regard du pouvoir législatif auquel elle est attribuée? Les documents présentés par le procureur général du Canada décrivent les conditions sociales et économiques existant au moment où la Loi a été adoptée et les maux auxquels elle prétend porter remède. Les documents présentés par le Congrès du travail du Canada ont aussi trait aux conditions existant

which the *Anti-Inflation Act* was passed, but advanced that material as showing that the evils which prompted the Parliament of Canada to enact it did not provide a constitutional base for the legislation, especially when regard was had to its probable ineffectiveness to accomplish its alleged purpose. Arguments were addressed by parties contesting the validity of the *Anti-Inflation Act* that not only the extrinsic material but the terms of the Act as well disclosed that, far from dealing with a matter within exclusive federal competence, the Act invaded exclusive provincial legislative jurisdiction.

In order to assess how relevant and, if relevant, what weight should be assigned to the extrinsic material, it is necessary to examine the ambit of the legislative power under which the *Anti-Inflation Act* was enacted. It is my opinion that only in such a context can the Court be urged, whether through a doctrine of judicial notice or through an adaptation to constitutional purposes of the rules in *Heydon's case*, to consider extrinsic materials as bearing on the validity of challenged legislation. It may well be that in most situations it is unnecessary to go beyond the terms of the impugned legislation to determine its validity. Yet, even where this has been deemed sufficient Courts have thought it proper to consider the operation and effect of the legislation as providing a key to its purpose, especially where the allegation is that the legislation has been cast in a colourable form. This was done by this Court in *Reference re Alberta Legislation*¹, and the Privy Council, on appeal, *sub. nom. Attorney-General of Alberta v. Attorney-General of Canada*², at p. 130, supported this approach. There, Lord Maugham speaking for the Judicial Committee, pointed out that a necessary step in a case of difficulty is to examine the effect of the legislation and "for that purpose the Court must take into account any public general knowledge of which the Court may take judicial notice, and may in a proper case require to be informed by evidence as to what the effect of the legislation will be".

lors de l'adoption de la Loi, mais, selon lui, ces documents établissent que les maux qui ont amené le Parlement du Canada à adopter cette loi n'en constituent pas un fondement valide sur le plan constitutionnel, d'autant plus qu'elle n'aura probablement pas les effets escomptés, dit-il. Ceux qui contestent la validité de la Loi ont soutenu qu'il ressort non seulement des éléments de preuve extrinsèques mais des dispositions mêmes de la Loi que loin de s'intéresser à un domaine de compétence fédérale, elle empiète sur un domaine de compétence législative provinciale.

Pour établir la pertinence des éléments de preuve extrinsèques et, dans l'affirmative, le poids qu'il faut y attacher, il faut examiner l'étendue du pouvoir législatif en vertu duquel la *Loi anti-inflation* a été décrétée. A mon avis, c'est uniquement dans ce contexte qu'on peut, soit en invoquant la théorie de la connaissance d'office soit en adaptant au droit constitutionnel les règles exposées dans l'arrêt *Heydon*, demander à la Cour de prendre en considération des éléments de preuve extrinsèques pour statuer sur la validité d'une loi contestée. Il se peut que dans la plupart des cas il ne soit pas nécessaire d'aller au-delà des dispositions de la loi contestée pour en déterminer la validité. Et pourtant, même lorsque cela a été jugé suffisant, les tribunaux ont jugé convenable d'examiner l'application et l'effet de la loi comme indices de son objet, surtout lorsqu'on a prétendu que la rédaction en était spécieuse. C'est ce qu'a fait cette Cour dans le *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta*¹. Le Conseil privé, en appel (*Attorney-General of Alberta v. Attorney-General of Canada*², à la p. 130), a sanctionné cette façon de procéder. Lord Maugham, parlant au nom du Comité judiciaire, y a signalé qu'il faut, dans une affaire difficile, examiner l'effet de la loi et que, [TRADUCTION] «à cette fin, la cour doit tenir compte de tout renseignement public d'ordre général dont elle peut prendre connaissance d'office, et elle peut, quand les circonstances s'y prêtent, exiger d'être renseignée par des témoignages sur l'effet qu'aura la loi en question».

¹ [1938] S.C.R. 100.

² [1939] A.C. 117.

¹ [1938] R.C.S. 100.

² [1939] A.C. 117.

This Court supported such an approach to extrinsic evidence in *Lower Mainland Dairy Products Board v. Turner's Dairy Ltd.*³, at p. 583, where Taschereau J., as he then was, speaking for the majority of the Court said that "in certain cases, in order to avoid confusion extraneous evidence is required to facilitate the analysis of legislative enactments, and thus disclose their aims which otherwise would remain obscure or even completely concealed". The references by Lord Maugham to the admissibility of extrinsic evidence "in a proper case" and by Taschereau J. to admissibility of such evidence "in certain cases" support my view that no general principle of admissibility or inadmissibility can or ought to be propounded by this Court, and that 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.

This view is strengthened by the fact that this Court and the Privy Council have recognized that in some kinds of cases the effect of legislation has no bearing on its constitutional validity. Hence, extrinsic evidence as to its effect has no weight. Thus, in *Attorney-General of Saskatchewan v. Attorney-General of Canada*⁴, the Privy Council, adopting a proposition of Rand J. in this Court in that case (see [1947] S.C.R. 394, at p. 413) said that "consequential effects are not the same thing as legislative subject matter. It is the 'true nature and character of the Legislation'—not its ultimate economic results—that matters", and cited *Russell v. The Queen*⁵, at pp. 839-40 in support.

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 purposes", the operation and effect of what is in form provincial taxing

Dans l'arrêt *Lower Mainland Dairy Products Board c. Turner's Dairy Ltd.*³, à la p. 583, cette Cour s'est dite d'accord avec cette attitude à l'égard de la preuve extrinsèque. Le juge Taschereau, alors juge puîné, parlant au nom de la majorité, y a déclaré que [TRADUCTION] «dans certains cas, pour éviter toute confusion, il faut avoir recours à la preuve extrinsèque pour faciliter l'analyse de dispositions législatives et ainsi faire apparaître leur objet, qui resterait autrement difficile à distinguer ou même complètement caché». Cette acceptation de la preuve extrinsèque «quand les circonstances s'y prêtent» (lord Maugham) ou «dans certains cas» (le juge Taschereau) étaye mon opinion sur la question: 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.

Le fait que cette Cour et le Conseil privé ont reconnu que dans certains genres d'affaires l'effet de la loi n'influe en rien sur sa constitutionnalité vient renforcer cette opinion. Alors une preuve extrinsèque de l'effet de la loi est sans utilité. C'est ainsi que dans l'arrêt *Attorney-General of Saskatchewan v. Attorney-General of Canada*⁴, le Conseil privé, adoptant une proposition formulée par le juge Rand en cette Cour (voir [1947] R.C.S. 394, à la p. 413), a déclaré que [TRADUCTION] «les effets de la loi et son objet sont deux choses différentes. C'est «la nature et le caractère véritables de la législation»—non pas ses conséquences économiques—qui importent». Le Conseil privé a cité à l'appui *Russell v. The Queen*⁵, aux pp. 839 et 840.

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 des éléments sur lesquels une preuve extrinsèque peut aider la Cour

³ [1941] S.C.R. 573.

⁴ [1949] A.C. 110.

⁵ (1882), 7 App. Cas. 829.

³ [1941] R.C.S. 573.

⁴ [1949] A.C. 110.

⁵ (1882), 7 App. Cas. 829.

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. This was the view taken in the *Alberta Bank Taxation* case above-mentioned. On the other hand, this Court in its judgment in *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*⁶, held, when concluding that certain provincial taxing legislation was invalid as imposing an export tax upon iron ore mined in the Province, that extrinsic evidence in the form of ministerial statements would not have been admissible, even if proved to have been made, to show that the legislation was *ultra vires*. The Court was able to come to that conclusion without the aid of such evidence. Another illustration, also in respect of provincial taxing legislation, where certain economic evidence was held by the majority of the Saskatchewan Court of Appeal to be inadmissible, is *Cairns Construction Ltd. v. Government of Saskatchewan*⁷, affirmed on the merits by this Court. Culliton J.A., as he then was, noted that a legal test had been adopted of the meaning of a direct tax, which was not subject to variation by economic criteria applicable to the incidence of the tax in particular cases. Again, it was his view there that oral evidence relating to the method of administration of the Act was of no relevance on the issue of its constitutionality.

Where an exercise of the federal taxing power is challenged, there will, understandably, be even greater reluctance of a Court to admit extrinsic evidence to impugn the legislation because the federal taxing power is plenary. The Parliament of Canada is authorized to raise money "by any mode or system of taxation", and it would be an unusual case where this power, so apparently limitless, could be challenged as colourably used and thus make it appropriate for the Court to consider extrinsic material to show colourability. Thus, in *Attorney-General of Canada v. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*⁸, this Court rejected a tender of extrinsic evidence in the form of the budget speech of the Minister of Finance and oral

à décider si la Loi dissimule un objet inadmissible. C'est ce qu'on a décidé dans l'arrêt *Alberta Bank Taxation* susmentionné. D'autre part, cette Cour, statuant dans l'arrêt *Texada Mines Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*⁶, qu'une loi fiscale provinciale était invalide au motif qu'elle levait une taxe à l'exportation sur le minerai de fer extrait dans la province, a décidé que des déclarations ministérielles n'auraient pas été admissibles, à titre de preuve extrinsèque, pour démontrer l'inconstitutionnalité de la Loi. La Cour a pu en venir à cette conclusion sans l'aide de cette preuve. L'arrêt *Cairns Construction Ltd. c. Le gouvernement de la Saskatchewan*⁷, confirmé au fond par cette Cour, est une autre illustration des dangers de la généralisation. Dans cet arrêt, portant lui aussi sur une loi fiscale provinciale, la majorité de la Cour d'appel de la Saskatchewan a décidé que les opinions d'économistes n'étaient pas admissibles en preuve. Le juge d'appel Culliton a fait observer qu'on avait adopté un critère juridique pour établir le sens de l'expression «impôt direct», et que ce sens ne pouvait être modifié par les critères économiques de l'incidence de l'impôt dans certains cas. Il s'est dit d'avis que la preuve testimoniale du mode d'application de la Loi ne peut servir à statuer sur sa constitutionnalité.

Dans les cas où c'est l'exercice du pouvoir fiscal fédéral qui est contesté, les tribunaux, cela se comprend, hésiteront encore plus à admettre une preuve extrinsèque, vu la plénitude du pouvoir fiscal fédéral. Le Parlement du Canada est autorisé à prélever des deniers «par tous modes ou systèmes de taxation» et ce ne serait que par exception que ce pouvoir, en apparence aussi illimité, pourrait être contesté au motif que son exercice constituerait un artifice, de façon à donner lieu à l'examen par la Cour d'éléments de preuve extrinsèques pour prouver l'existence de cet artifice. C'est ainsi que dans l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Reader's Digest Association (Canada) Ltd.*⁸, la Cour a refusé d'accepter

⁶ [1960] S.C.R. 713.

⁷ (1958), 16 D.L.R. (2d) 465; aff'd. [1960] S.C.R. 619.

⁸ [1961] S.C.R. 775.

⁶ [1960] S.C.R. 713.

⁷ (1958), 16 D.L.R. (2d) 465; conf. [1960] R.C.S. 619.

⁸ [1961] R.C.S. 775.

evidence touching it where such evidence was offered in support of a contention that certain federal taxing legislation was an encroachment on provincial legislative authority.

That was a different kind of case than *Reference re Employment and Social Insurance Act*⁹, where the federal legislation combined a scheme of exactions with a scheme of disbursement which, in the view of the majority of this Court and of the Privy Council at that time, resulted in unconstitutional regulation. I would not exclude in a situation of this kind a proffer of extrinsic material, at least as relating to the circumstances under which the legislation was enacted, in order to assist the Court to decide whether it fell within the legislative authority upon which it purported to be founded. However, its relevancy and weight would, as I have already indicated, depend on whether it bore any relation to the ambit of the legislative authority relied on.

The present case is likewise one in which federal legislation is challenged as involving unconstitutional regulation, and I am of the opinion that extrinsic material, bearing on the circumstances in which the legislation was passed, may be considered by the Court in determining whether the legislation rests on a valid constitutional base. There is no issue in this case as to the meaning of the terms of the legislation nor, in my opinion, is there any issue as to the object of the legislation. As will appear from what follows, the arguments of the proponents and the opponents of the *Anti-Inflation Act* turn substantially on whether the social and economic circumstances upon which Parliament can be said to have proceeded in passing the Act were such as to provide support for the Act in the power of Parliament to legislate for the peace, order and good government of Canada. The extrinsic material proffered in this case was directed to this question and may, hence, be properly considered thereon.

—II—

I turn, therefore, for the purposes of the present case and in order to answer the first question

⁹ [1936] S.C.R. 427; aff'd. [1937] A.C. 355.

comme éléments de preuve extrinsèques le discours du budget du ministre des Finances avec un témoignage à ce sujet, au soutien de la prétention qu'une loi fiscale fédérale constituait un empiétement sur le pouvoir législatif provincial.

L'affaire et la loi en cause n'étaient pas du même genre que ce qui était en litige dans le *Renvoi sur la Loi sur le placement et les assurances sociales*⁹, où la loi fédérale alliait un régime de prélèvements à un régime de prestations et constituait ainsi, de l'avis de la majorité en cette Cour et du Conseil privé à cette époque, une réglementation inconstitutionnelle. Dans une situation de ce genre, je n'exclurais aucun élément de preuve extrinsèque, du moins quant aux circonstances entourant l'adoption de la Loi, pour aider la Cour à décider si elle se situe dans les limites du pouvoir législatif en vertu duquel on la prétend fondée. Cependant, comme je l'ai déjà indiqué, la pertinence et le poids à attacher à ces éléments de preuve dépendraient de leur rapport avec l'étendue du pouvoir législatif invoqué.

En l'espèce, on conteste de même une loi fédérale au motif qu'elle constitue, prétend-on, une réglementation inconstitutionnelle, et je suis d'avis que la Cour peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques des circonstances qui ont entouré l'adoption de la Loi pour déterminer si elle repose sur un fondement solide. Dans le présent cas, la contestation ne porte pas sur le sens de la Loi et son objet ne me semble pas non plus poser de difficulté. Comme on le verra par la suite, les arguments de ceux qui défendent comme de ceux qui attaquent la *Loi anti-inflation* portent surtout sur la question de savoir si les conditions sociales et économiques qui auraient amené le Parlement à l'adopter étaient telles qu'il se trouvait habilité à prendre cette mesure en vertu de son pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Les éléments de preuve extrinsèques présentés en l'espèce portaient sur cette question, la Cour peut donc en tenir compte.

—II—

Je vais donc maintenant, pour répondre à la première question soumise à la Cour, passer à

⁹ [1936] R.C.S. 427; conf. [1937] A.C. 355.

referred to this Court, to an examination of the constitutional basis for the *Anti-Inflation Act* and its implementing Guidelines put forward by the Attorney-General of Canada, who was fully supported in his submissions by the Attorney-General of Ontario. Simply put, the *Anti-Inflation Act* is supported by the Attorney-General of Canada under the opening words of s. 91 of the *British North America Act*, as being a law for the peace, order and good government of Canada in relation to matters not coming within the classes of subjects assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces. There are two prongs to this assertion, and they relate to two lines of judicial decision which have both given substance and placed limitations on the so-called general power of Parliament. Fully spelled out, this general power, which is operative outside of the powers assigned to the provincial Legislatures, is also fed by a catalogue of exclusive enumerated federal powers which are declared to be paramount to and thus diminish the scope of provincial legislative authority. Among the federal enumerated powers that are material here are the powers in relation to the regulation of trade and commerce, in relation to currency and coinage, in relation to banking and the issue of paper money, in relation to interest, in relation to the raising of money by any mode or system of taxation and in relation to the borrowing of money on the public credit, *i.e.*, of Canada.

Although it is conceded that the Parliament of Canada could validly legislate as it has done if it had limited the legislation to the federal public service and to enterprises or undertakings which are within exclusive federal legislative authority, such as interprovincial transportation and communication services, radio operations, aerial navigation, atomic energy enterprises, banks and works declared to be for the general advantage of Canada, the *Anti-Inflation Act* embraces sectors of industry and of services, including employers and employees therein, which are admittedly subject in respect of their intraprovincial operation to provincial regulatory authority. I take it as undeniable that it would have been open to each Province to impose price and wage restraints in those sectors, to the extent to which there was no invasion

l'examen du fondement constitutionnel sur lequel, d'après le procureur général du Canada pleinement appuyé à cet égard par le procureur général de l'Ontario, reposent la *Loi anti-inflation* et les Indicateurs qui doivent en assurer l'application. En bref, la *Loi anti-inflation*, selon le procureur général du Canada, trouve son fondement dans les premiers mots de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, car, selon lui, elle est une loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à des matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces. Cette prétention comporte deux branches, correspondant à deux séries de décisions judiciaires qui ont toutes deux établi en quoi consiste le pouvoir général du Parlement et ce qu'en sont les limites. Pour être plus précis, ce pouvoir général, qui s'exerce en dehors des pouvoirs attribués aux législatures provinciales, est également sustenté par une liste de pouvoirs qui sont attribués exclusivement au fédéral, qui ont prépondérance sur le pouvoir législatif provincial et se trouvent donc à en diminuer l'étendue. Au nombre des pouvoirs fédéraux énumérés à l'art. 91 qu'il importe de considérer en l'espèce se trouvent la réglementation des échanges et du commerce, le cours monétaire et le monnayage, les banques et l'émission du papier-monnaie, l'intérêt, le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation et l'emprunt de deniers sur le crédit public, c'est-à-dire celui du Canada.

Il est admis que le Parlement du Canada aurait pu valablement promulguer la loi dont il s'agit si elle ne visait que la fonction publique fédérale et les entreprises ou activités tombant sous la compétence législative fédérale, comme les services de transport et de communication interprovinciaux, la radio, la navigation aérienne, les entreprises d'énergie atomique, les banques et les ouvrages déclarés être à l'avantage général du Canada. Mais la *Loi anti-inflation* touche, en même temps que les employeurs et employés qui y sont engagés, certains secteurs de l'industrie et des services, qui, de l'aveu général, sont soumis à la réglementation provinciale quant à leur fonctionnement à l'intérieur des provinces. J'estime indéniable qu'il aurait été loisible à chaque province d'imposer un contrôle des prix et des salaires dans ces secteurs, pour

of federal powers such as that in relation to the regulation of trade and commerce. It is equally undeniable that each Province could have validly dealt with restraint of salaries and wages of persons in its public service. It is part of the submission of the Attorney-General of Canada that Parliament could have brought the members of the provincial public service under the *Anti-Inflation Act* and Guidelines without permitting Provinces to "contract in" under s. 4(3) and (4), and that the validity of the Act is not affected by their express exclusion from its coverage subject to inclusion under an agreement as prescribed by s. 4(3) or (4).

An argument on the inseparability of the *Anti-Inflation Act*, so far as concerned limiting it to matters concededly within federal authority, was raised by counsel for the Canadian Labour Congress; and an argument that s. 4(3) of the Act was *ultra vires* and severable even if the remainder of the Act was valid (which was, of course, contested) was made by counsel for the Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation and the Ontario Secondary School Teachers' Federation. I find it unnecessary to deal with either of these submissions. As to the first of them, the Attorney-General of Canada made no submissions in support of severability and, indeed, his case is founded squarely on the validity of the Act in all its comprehensiveness. As to the second submission, this Court did not require a reply to it by the Attorney-General of Canada, being of the unanimous opinion that the position of the provincial public sector under s. 4(3) (and apart, of course, from the issue of its construction relative to the second question referred to this Court) did not differ for constitutional purposes from the position of the provincial private sector, and that, therefore, the Act in that respect could not be and need not be sundered. There was, however, an argument made by various of the provincial Attorneys-General who contested the validity of the Act, and by other parties in opposition thereto, based not only on s. 4(3) but as

autant qu'il n'y ait pas d'empiétement sur les pouvoirs fédéraux tels que celui relatif à la réglementation des échanges et du commerce. Il est tout aussi indéniable que chaque province aurait pu valablement légiférer en matière de contrôle des salaires et des traitements dans sa fonction publique. Le procureur général du Canada prétend que le Parlement aurait pu assujettir la fonction publique provinciale à la *Loi anti-inflation* et aux Indicateurs même en l'absence de dispositions permettant aux provinces de s'associer, en vertu du par. (3) ou du par. (4) de l'art. 4, à l'action fédérale, et que l'exclusion expresse des fonctionnaires provinciaux, sauf accord conclu en vertu de ces dispositions, et sans influence sur la validité de la Loi.

Les avocats du Congrès du travail du Canada ont argué l'indissociabilité des dispositions de la *Loi anti-inflation* et nié la possibilité d'en détacher les dispositions qui ne portent pas de l'aveu général sur des matières de compétence fédérale; les avocats de la Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation et de la Ontario Secondary School Teachers' Federation, ont quant à eux soutenu que le par. (3) de l'art. 4 de la Loi est inconstitutionnel et dissociable même si le reste de la Loi est valide (ce qu'ils contestent néanmoins). Il ne me paraît pas nécessaire de m'arrêter ni à l'une ni à l'autre de ces prétentions. Pour ce qui est de la première, le procureur général du Canada n'a pas prétendu que les dispositions de la Loi sont dissociables; au contraire, toute son argumentation a été carrément fondée sur la validité de l'ensemble de la Loi. Quant à la seconde prétention, la Cour n'a pas demandé au procureur général du Canada d'y répondre, étant unanimement d'avis que la situation du secteur public provincial en vertu du par. (3) de l'art. 4 (sauf, bien sûr, le problème d'interprétation soulevé dans la seconde question) n'est pas différente, sous l'angle constitutionnel, de la situation du secteur privé provincial, et que, par conséquent, il n'est à cet égard ni nécessaire ni même possible de dissocier les dispositions de la Loi. Toutefois, un autre argument a été présenté par un certain nombre de procureurs généraux

well on s. 4(2) (which, subject to s. 4(3) excluded the Act from any application to the provincial public sector) and on s. 5 (authorizing an agreement with the government of any Province for facilitating cooperation with respect to the administration and enforcement of the Guidelines in the Province in such manner as is provided for under the agreement or by or under any law of the Province) directed to showing that the Act and Guidelines could not be justified as being for the peace, order and good government of Canada under any view of that legislative authority. I shall return to this argument, an important one, later in these reasons.

In founding himself upon the federal general power to make laws for the peace, order and good government of Canada, the Attorney-General in his primary submission takes its scope to be that expounded by Viscount Simon in *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*¹⁰. That case was a re-run, at a distance of more than sixty years, of the very issue brought before the Privy Council in *Russell v. The Queen*¹¹, the issue being the validity of the *Canada Temperance Act* enacted by the Parliament of Canada as a prohibitory statute with local option provisions. In the interval between the two decisions, a variance from the generalized scope of the peace, order and good government power as expounded in the *Russell* case developed through the judgments of Viscount Haldane speaking for the Privy Council in *re Board of Commerce Act*¹², *Fort Frances Pulp & Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*¹³ and *Toronto Electric Commissioners v. Snider*¹⁴. His views in these three cases were subsequently repeated by Lord Wright in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney-General of Canada*¹⁵, who relied there, with a modification, on the *Fort Frances* case and ignored completely the *Canada Temperance Federation*

provinciaux et d'intervenants qui contestent la validité de la Loi. Fondé non seulement sur le par. (3) de l'art. 4 mais aussi sur le par. (2) (qui, sous réserve du par. (3), soustrait à la Loi le secteur public provincial) et sur l'art. 5 (qui autorise la conclusion d'un accord avec le gouvernement d'une province pour la coopération dans l'application des Indicateurs), cet argument cherche à établir que le pouvoir du fédéral de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, quelle que soit la façon dont on l'interprète, ne peut en aucune façon justifier l'adoption de la Loi et des Indicateurs. Je reviendrai plus loin à cet argument sérieux.

Dans sa prétention principale, le procureur général du Canada se fonde sur le pouvoir général du fédéral de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, pouvoir dont l'étendue, selon lui, est définie par le vicomte Simon dans l'arrêt *Attorney-General of Ontario v. Canada Temperance Federation*¹⁰. Cette affaire était une réédition, à plus de soixante ans d'intervalle, de l'arrêt *Russell v. The Queen*¹¹, car c'est précisément la même question qui a été soumise au Conseil privé, soit celle de la validité d'une loi de prohibition, en l'occurrence de la *Loi de tempérance du Canada*, adoptée par le Parlement du Canada et autorisant la prohibition par option locale. Dans l'intervalle, une version modifiée de l'interprétation large, par l'arrêt *Russell*, du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, avait été élaborée dans les jugements du vicomte Haldane, porte-parole du Conseil privé dans *In re Board of Commerce Act*¹², *Fort Frances Pulp & Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*¹³ et *Toronto Electric Commissioners v. Snider*¹⁴. Sa manière de voir dans ces trois arrêts devait ensuite être reprise par lord Wright dans l'arrêt *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney-General of Canada*¹⁵, où il s'est appuyé, à une variante près,

¹⁰ [1946] A.C. 193.

¹¹ (1882), 7 App. Cas. 829.

¹² [1922] 1 A.C. 191.

¹³ [1923] A.C. 695.

¹⁴ [1925] A.C. 396.

¹⁵ [1947] A.C. 87.

¹⁰ [1946] A.C. 193.

¹¹ (1882), 7 App. Cas. 829.

¹² [1922] 1 A.C. 191.

¹³ [1923] A.C. 695.

¹⁴ [1925] A.C. 396.

¹⁵ [1947] A.C. 87.

decision delivered by Viscount Simon earlier in the same year, 1946.

There is this to be said about the *Fort Frances* case and the *Japanese Canadians* case. Both involved federal legislation in the aftermath or near aftermath of war—a statute in the first mentioned case and orders in council in the second—and the legislation was sustained in each of the two cases on the footing that federal power to deal with the emergency of war was implicit in the *British North America Act*, giving a special cast to its authority to legislate for the peace, order and good government of Canada, and immediate post-war conditions could also be embraced in this legislative authority. Another illustration of this kind of valid winding-down legislation is provided by the judgment of this Court in *Reference re Wartime Leasehold Regulations*¹⁶, where both the *Fort Frances* case and the *Japanese Canadians* case were cited as providing sufficient support to sustain the federal enactments.

There is another observation I would like to offer on the *Canada Temperance Federation* case and the *Japanese Canadians* case. Viscount Simon presided in the Privy Council in both cases and, in fact, was the only member who sat in both cases. With him in the *Canada Temperance Federation* case were Lords Thankerton, Roche, Greene and Goddard; with him in the *Japanese Canadians* case were Lords Wright, Porter and Uthwatt and Sir Lyman Duff, retired Chief Justice of Canada. It is hardly likely that Viscount Simon had forgotten in the *Japanese Canadians* case what he had written eleven months earlier. No recorded dissents in the Privy Council were then allowed, and it was not Viscount Simon who delivered the reasons of the Privy Council but Lord Wright. Sir Lyman Duff had delivered his own *locus classicus* (it was so designated by the Privy Council in the

sur l'arrêt *Fort Frances* et n'a pas fait la moindre allusion à la décision *Canada Temperance Federation* rendue par le vicomte Simon plus tôt cette même année.

Il y a lieu cependant de signaler ce qui suit au sujet des arrêts *Fort Frances* et *Japanese Canadians*. Dans les deux cas, il s'agissait de mesures législatives fédérales adoptées dans l'après-guerre—une loi dans le premier cas, des décrets du conseil dans le second—et, dans chaque cas, la mesure a été déclarée valide au motif que le pouvoir du fédéral d'agir dans une situation d'urgence provoquée par la guerre est implicite dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, cette situation donnant un aspect particulier au pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, et que les conditions existant tout de suite après la fin des hostilités peuvent aussi tomber sous le coup de ce pouvoir législatif. Une autre illustration de ce type de législation valide destinée à faciliter la transition au temps de paix est fournie par le jugement de cette Cour dans le *Renvoi relatif à la validité des Règlements sur les baux en temps de guerre*¹⁶, où les arrêts *Fort Frances* et *Japanese Canadians* ont tous deux été cités comme fondement valide des dispositions législatives fédérales en question.

J'aimerais faire une autre observation sur les arrêts *Canada Temperance Federation* et *Japanese Canadians*. Le vicomte Simon présidait le Conseil privé dans les deux cas; en fait, il est le seul qui ait siégé dans les deux affaires. Siégeaient avec lui, dans *Canada Temperance Federation*, les lords Thankerton, Roche, Greene et Goddard; dans *Japanese Canadians*, les lords Wright, Porter et Uthwatt, ainsi que le juge en chef du Canada Sir Lyman Duff, alors à la retraite. On ne peut supposer que, lorsqu'il a rendu l'arrêt *Japanese Canadians*, le vicomte Simon avait oublié ce qu'il avait écrit onze mois plus tôt. A cette époque, les dissidences écrites n'étaient pas permises au Conseil privé et ce n'est pas le vicomte Simon qui a exposé les motifs du Conseil privé, mais lord Wright. Sir Lyman Duff avait formulé son propre *locus classicus* (c'est ainsi que le Conseil privé l'a

¹⁶ [1950] S.C.R. 124.

¹⁶ [1950] R.C.S. 124.

*Labour Conventions*¹⁷ case, on the peace, order and good government power in his reasons in *Reference re Natural Products Marketing Act*¹⁸, at p. 418, but it was completely ignored in the *Canada Temperance Federation* case just as the propositions in this latter case were ignored in the *Japanese Canadians* case.

It is evident to me that the commanding considerations in the *Canada Temperance Federation* case, in the *Japanese Canadians* case and in its forerunner, the *Fort Frances* case were the particular legislation with which the Court had to deal and the circumstances in which that legislation came under judicial scrutiny. Each of the cases had antecedents, the *Russell* case and the *Board of Commerce* case, and I wish to consider what they had to say and the context in which they spoke about the peace, order and good government power. It is well to point out here that there is another strand in the weave of Privy Council decisions on the peace, order and good government power which must be considered in any overall assessment of the scope of that power and that is the *Local Prohibition* case, *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*¹⁹.

The basis upon which the Privy Council in the *Russell* case sustained the *Canada Temperance Act* as being legislation for the peace, order and good government of Canada is disclosed by the following excerpts from its reasons. Thus, "the declared object of Parliament in passing the Act is that there should be uniform legislation in all the Provinces respecting the traffic in intoxicating liquors with a view to promote temperance in the Dominion" (at p. 841). Again, "what Parliament is dealing with in legislation of this kind is not a matter in relation to property and its rights but one relating to public order and safety. That is the primary matter dealt with..." (at p. 838). Again, "laws of this nature designed for the promotion of public order, safety or morals, and which subject those who contravene them to criminal procedure

désigné dans l'arrêt *Labour Conventions*¹⁷, sur le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, dans le *Renvoi sur la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*¹⁸, à la p. 418, dont on n'a toutefois rien dit dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, tout comme dans l'arrêt *Japanese Canadians*, on n'a rien dit des principes énoncés dans *Canada Temperance Federation*.

Il me paraît évident que dans les arrêts *Canada Temperance Federation* et *Japanese Canadians*, tout comme dans l'arrêt *Fort Frances*, les considérations décisives ont été le texte législatif soumis à la Cour et les circonstances sous lesquelles elle a été appelée à statuer sur sa validité. Chacun de ces deux arrêts avait son précurseur, savoir l'arrêt *Russell* et l'arrêt *Board of Commerce*. Examinons ce qui y est dit du pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement ainsi que le contexte dans lequel on en parle. Il est bon de signaler qu'il existe, dans la trame des décisions du Conseil privé sur ce pouvoir, un autre fil à examiner dans toute étude globale de son étendue: il s'agit de l'arrêt *Local Prohibition (Attorney-General of Ontario v. Attorney General of Canada)*¹⁹.

Le principe selon lequel le Conseil privé, dans l'arrêt *Russell*, a déclaré valide la *Loi de tempérance du Canada* à titre de loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, ressort des passages suivants. [TRADUCTION] «En adoptant cette mesure», y lit-on, «le Parlement s'est proposé ouvertement comme but l'application, dans toutes les provinces, d'une loi uniforme concernant le commerce des boissons enivrantes, en vue de favoriser la tempérance dans le Dominion» (à la p. 841). Ou encore: [TRADUCTION] «par une mesure de ce genre, ce n'est pas une question relative à la propriété et aux droits y afférents que le Parlement se propose de régler, mais bien une question qui a trait à l'ordre et à la sécurité publics. C'est là l'objet principal de la Loi...» (à la p. 838). Plus loin: [TRADUCTION] «Les lois de cette nature,

¹⁷ [1937] A.C. 326.

¹⁸ [1936] S.C.R. 398.

¹⁹ [1896] A.C. 348.

¹⁷ [1937] A.C. 326.

¹⁸ [1936] R.C.S. 398.

¹⁹ [1896] A.C. 348.

and punishment belong to the subject of public wrongs rather than to that of civil rights. They are of a nature which fall within the general authority of Parliament to make laws for the peace, order and good government of Canada, and have direct relation to criminal law, which is one of the enumerated classes of subjects assigned exclusively to the Parliament of Canada" (at p. 839). Further, "Parliament deals with the subject as one of general concern to the Dominion, upon which uniformity of legislation is desirable, and the Parliament alone can so deal with it. There is no ground or pretence for saying that the evil or vice struck at by the Act in question is local or exists only in one province, and that Parliament, under colour of general legislation, is dealing with a provincial matter only . . . The present legislation is clearly meant to apply a remedy to an evil which is assumed to exist throughout the Dominion . . . In statutes of this kind [with local option] the legislation is general and the provision for the special application of it to particular places does not alter its character" (at pp. 841-2).

The reasons manifest deference to Parliament's judgment that there was an evil of nation-wide proportions to which it was entitled to address general legislation to effect a cure. There is nothing in the reasons to suggest that the probable effectiveness or ineffectiveness of the chosen remedy had anything to do with the validity of the legislation. It does not appear, however, that any extrinsic evidence was adduced beyond the history of the legislation and references to provincial liquor licensing legislation. The *Russell* case was decided in an era when extrinsic evidence was narrowly received and when the Privy Council viewed the *British North America Act* as an ordinary statute to be construed on the same basis as other statutes: see *Bank of Toronto v. Lambe*²⁰, at p. 579. This may explain the reluctance to interfere with the Parliamentary judgment as to the

destinées à favoriser l'ordre, la sécurité et les bonnes mœurs publics, et rendant les contrevenants passibles de poursuites au criminel et de peines, sont du domaine des méfaits publics plutôt que de celui des droits civils. Elles relèvent, par leur nature, des pouvoirs généraux qu'a le Parlement de légiférer en vue de l'ordre et du bon gouvernement du Canada et se rattachent directement au droit criminel, qui est un des sujets attribués exclusivement au Parlement canadien» (à la p. 839). Plus loin encore: [TRADUCTION] «Le Parlement considère que le sujet est d'intérêt général pour le Dominion, qu'il est nécessaire d'avoir à cet égard une législation uniforme, et que le Parlement seul peut atteindre ce but. Il n'y a aucune raison de croire que le mal ou vice visé par la loi en question est localisé, ou qu'il n'existe que dans une seule province, et que le Parlement, sous prétexte d'adopter une mesure d'application générale, s'occupe d'une question purement provinciale. . . . De toute évidence, la loi dont il s'agit a pour but d'appliquer un remède à un mal qui est censé sévir dans tout le Dominion . . . La législation que l'on trouve dans de telles lois [assorties d'options locales] a un caractère général et la possibilité d'une application spéciale à des endroits particuliers ne change en rien ce caractère» (aux pp. 841 et 842).

Les motifs sont empreints de déférence pour le jugement porté par le Parlement qu'il existait un mal de dimensions nationales auquel il avait droit de tenter de porter remède par une loi générale. Rien dans les motifs ne laisse entendre que les chances de succès du moyen choisi aient quelque chose à voir avec la validité de la Loi. Il ne semble toutefois pas qu'on ait présenté d'éléments de preuve extrinsèques sinon l'historique de la Loi et des renvois aux lois provinciales sur les permis de vente d'alcool. L'affaire *Russell* a été jugée à une époque où la preuve extrinsèque était difficilement admise et où le Conseil privé considérait l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* comme une loi ordinaire qu'il fallait interpréter de la même façon que les autres: voir *Bank of Toronto v. Lambe*²⁰, à la p. 579. Cela peut expliquer l'hésitation manifestée par le Conseil privé à mettre en question le

²⁰ (1887), 12 App. Cas. 575.

²⁰ (1887), 12 App. Cas. 575.

generality of the evil, especially at so early a period in the judicial interpretation of the *British North America Act*; but it by no means meant that Parliament's assessment of circumstances calling for the exercise of its general power was immune from judicial review.

It is, I think, a material factor in the decision in the *Russell* case that the challenged legislation had some base in one of the federal enumerated powers, namely, criminal law, which gave it some fixity as being within federal competence. I observe, too, that *Russell v. The Queen* was an invitation to the Privy Council to review the decision of this Court on the same Act, given in *Frederickton v. The Queen*²¹, where it was sustained as a measure in relation to the regulation of trade and commerce, and that the Privy Council said that they were not to be taken to be dissenting from the view of this Court by reason of not finding it necessary to consider whether the *Canada Temperance Act* fell within a federal enumerated power. Although the Supreme Court gave its judgment in *Frederickton* before the Privy Council decided the *Parsons*²² case, the Privy Council's view as to the trade and commerce basis of the *Canada Temperance Act* came after it had examined the trade and commerce power in *Parsons*.

The Privy Council in the *Local Prohibition* case accepted *Russell v. The Queen* as authoritatively determining that the *Canada Temperance Act* was valid legislation for the peace, order and good government of Canada, but by reason of the prohibitory character of that Act it was of the opinion that it could not have been sustained as being in relation to the regulation of trade and commerce. It may be doubted that this is today a valid distinction but it is unnecessary to pursue that question here. What does emerge from the *Local Prohibition* case are certain standards for the invocation of the federal general power which,

jugement du Parlement sur la généralité du mal, surtout à un stade si peu avancé de l'interprétation judiciaire de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; mais cela ne veut pas dire, loin de là, que le jugement porté par le Parlement sur les circonstances justifiant l'exercice de son pouvoir général échappe à toute révision judiciaire.

Il faut, je crois, considérer comme un facteur important de l'arrêt *Russell* le fait que la loi contestée se rattachait dans une certaine mesure à l'un des pouvoirs énumérés du Parlement fédéral, savoir, le droit criminel, ce qui lui donnait en quelque sorte une assise dans le champ de compétence fédérale. Je remarque aussi que l'affaire *Russell v. The Queen* avait réellement pour objet d'inviter le Conseil privé à réviser la décision de cette Cour sur la même loi dans l'affaire *La Ville de Frederickton c. La Reine*²¹, où on l'avait déclarée valide à titre de mesure relative à la réglementation des échanges et du commerce. Le Conseil privé a précisé qu'il ne fallait pas considérer qu'il différait d'opinion avec cette Cour du fait qu'il n'estimait pas nécessaire de décider si la *Loi de tempérance du Canada* se rattachait à un pouvoir expressément attribué au fédéral. La Cour suprême a prononcé son jugement dans l'affaire *Ville de Frederickton* avant que le Conseil privé ne se prononce dans l'affaire *Parsons*²², mais c'est après avoir examiné dans cette cause-là le pouvoir fédéral relatif aux échanges et au commerce que le Conseil privé a exprimé son opinion sur la question du fondement de la *Loi de tempérance du Canada*.

Dans l'arrêt *Local Prohibition*, le Conseil privé a convenu que *Russell v. The Queen* décidait de façon péremptoire que la *Loi de tempérance du Canada* était une loi valide pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, mais il s'est dit d'avis qu'en raison de son caractère prohibitif, elle n'aurait pu être déclarée valide comme loi relative à la réglementation des échanges et du commerce. On peut se demander si cette distinction est encore valable, mais il n'est pas nécessaire de répondre à cette question en l'espèce. Ce qu'il faut retenir de l'arrêt *Local Prohibition*, c'est que le pouvoir général fédéral est assujéti à des normes qui, d'un

²¹ (1880), 3 S.C.R. 505.

²² (1881), 7 App. Cas. 96.

²¹ (1880), 3 R.C.S. 505.

²² (1881), 7 App. Cas. 96.

from one point of view, tighten but do not alter the grounds upon which the *Russell* case was decided and, from another point of view, establish a point of departure which, ultimately, through the judgments of Viscount Haldane in the *Board of Commerce*, *Fort Frances* and *Snider* cases, narrowed its scope considerably. The two views of the standards relate, of course, to the breadth of judgment which the Courts would be called upon to exercise when legislation was supported or challenged as being validly enacted under the general power.

There are two passages in the reasons of Lord Watson in the *Local Prohibition* case which are relevant here, and in quoting them I do so without enlarging on Lord Watson's overall approach to the heads of legislative power in the *British North America Act*. The first passage is as follows (at p. 360):

... the exercise of legislative power by the Parliament of Canada, in regard to all matters not enumerated in s. 91, ought to be strictly confined to such matters as are unquestionably of Canadian interest and importance, and ought not to trench upon provincial legislation with respect to any of the classes of subjects enumerated in s. 92. To attach any other construction to the general power which, in supplement of its enumerated powers, is conferred upon the Parliament of Canada by s. 91, would, in their Lordship's opinion, not only be contrary to the intendment of the Act, but would practically destroy the autonomy of the provinces. If it were once conceded that the Parliament of Canada has authority to make laws applicable to the whole Dominion, in relation to matters which in each province are substantially of local or private interest, upon the assumption that these matters also concern the peace, order, and good government of the Dominion, there is hardly a subject enumerated in s. 92 upon which it might not legislate, to the exclusion of the provincial legislatures.

The second passage is in these words (at p. 361):

... Their Lordships do not doubt that some matters, in their origin local and provincial, might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion, and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition in the interest of the Dominion. But great caution must be observed in distinguishing between that which is local and provincial, and therefore within the jurisdiction of the provincial legislatures, and that which has ceased to be merely local or

certain point de vue, circonscrivent sans les modifier les motifs sur lesquels le Conseil privé a fondé sa décision dans l'affaire *Russell*, et, d'un autre, ont marqué le point de départ d'un processus qui, jalonné par les jugements du vicomte Haldane dans *Board of Commerce*, *Fort Frances* et *Snider*, allait en réduire considérablement l'étendue. La divergence d'opinions quant aux normes porte, bien entendu, sur la mesure dans laquelle les tribunaux peuvent porter un jugement sur le bien-fondé de l'action du Parlement lorsque celle-ci est fondée sur le pouvoir général.

Deux passages des motifs de lord Watson dans l'arrêt *Local Prohibition* sont pertinents. Je les cite sans m'étendre sur la conception d'ensemble que se faisait lord Watson de l'attribution des pouvoirs législatifs dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Le premier passage est le suivant (à la p. 360):

[TRADUCTION] ... l'exercice par le Parlement canadien du pouvoir de légiférer sur tout sujet non énuméré à l'article 91 devrait strictement se restreindre aux questions qui sont incontestablement d'importance ou d'intérêt national et n'empiéter sur la législation provinciale à l'égard d'aucune catégorie de sujets énumérés à l'article 92. Selon leurs Seigneuries, toute autre interprétation des pouvoirs généraux que l'article 91 confère au Parlement canadien, en sus des pouvoirs énumérés, serait non seulement contraire à l'esprit de la loi, mais détruirait en pratique l'autonomie des provinces. Si le Parlement du Canada se voyait accorder l'autorité d'adopter des lois applicables à tout le Dominion sur des sujets qui, dans chaque province, sont en substance d'intérêt local ou privé, en présumant que ces questions concernent également la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Dominion, il n'existerait guère de sujets énumérés à l'article 92 sur lesquels il ne pût légiférer à l'exclusion des législatures provinciales.

Le second passage se lit comme suit (à la p. 361):

[TRADUCTION] ... Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines matières à l'origine locales et provinciales puissent atteindre des proportions telles qu'elles affecteraient le corps politique du Dominion, permettant ainsi au Parlement canadien d'adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant ce qui est local et provincial, et par conséquent du ressort des législatures provinciales, d'avec ce qui a cessé

provincial, and has become matter of national concern, in such sense as to bring it within the jurisdiction of the Parliament of Canada. . . .

These words, spoken in the course of a case, a Reference, which concerned the validity of provincial legislation and questions touching provincial legislative power, were taken up by the Supreme Court of Canada and by the Privy Council in later cases. Duff J., as he then was, indicated in his reasons in *In re Companies*²³, at p. 431, that as a result of the *Local Prohibition* case and of the *Manitoba Licence Holders'* case²⁴, it was not possible to hold that the Parliament of Canada could validly invoke its general power to enact uniform legislation for the whole of Canada when it related to matters which if dealt with by a single Province would fall within the catalogue of provincial powers in heads 1 to 15 of s. 92 of the *British North America Act*. I agree, of course, that the mere desire for uniformity cannot be a support for an exercise of the federal general power. Uniformity is almost invariably involved in federal legislation but the *Russell* case was not founded on that alone. This was recognized when this Court and the Privy Council considered the *Board of Commerce* case which, like the *Russell* case, involved federal peace-time legislation not of a temporary character.

The legislation, the *Combines and Fair Prices Act, 1919*, in addition to providing for the investigation and restriction of combines and monopolies, authorized the Board of Commerce, established under the *Board of Commerce Act, 1919*, to enquire into and to restrain or prohibit (1) the making of unfair profits for or upon the holding or disposition of necessities of life; and (2) all practices with respect to the holding or disposition of necessities of life as, in the opinion of the Board, are designed or calculated unfairly to enhance the cost or price of such necessities of life. "Necessaries of life" were defined by the *Combines and Fair Prices Act* to mean articles of food and clothing,

²³ (1913), 48 S.C.R. 331.

²⁴ [1902] A.C. 73.

d'être purement local ou provincial pour revêtir un aspect national, de façon à devenir de la compétence du Parlement du Canada. . . .

Ces paroles, prononcées dans une affaire, en l'occurrence un renvoi, portant sur la validité d'une loi provinciale et sur des questions relatives au pouvoir législatif provincial, ont été ensuite reprises par la Cour suprême du Canada et par le Conseil privé. Le juge Duff, alors juge puîné, a déclaré dans les motifs qu'il a exposés dans le *Renvoi sur la constitution de compagnies*²³, à la p. 431, que, vu les arrêts *Local Prohibition* et *Manitoba Licence Holders*²⁴, on ne pouvait pas décider que le Parlement du Canada peut valablement invoquer son pouvoir général pour promulguer une législation uniforme pour l'ensemble du pays lorsque celle-ci porte sur des matières qui, si elles étaient réglementées par une seule province, tomberaient dans la liste des pouvoirs provinciaux énumérés aux par. 1 à 15 de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Je reconnais, bien entendu, que le simple désir d'assurer l'uniformité ne peut justifier l'exercice du pouvoir général fédéral. L'uniformité est presque invariablement un facteur dans la législation fédérale, mais l'arrêt *Russell* n'était pas fondé sur ce seul facteur. Cette Cour et le Conseil privé l'ont reconnu dans l'arrêt *Board of Commerce* où, comme dans l'arrêt *Russell*, il s'agissait d'une loi fédérale promulguée en temps de paix et qui n'était pas de nature temporaire.

En effet, la *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*, en plus de prévoir la tenue d'enquêtes sur les coalitions et monopoles ainsi que leur répression, donnait à la Commission de commerce, établie en vertu de la *Loi de la Commission de commerce, 1919*, le pouvoir «de s'enquérir de, et de réprimer et de prohiber . . . (1) la réalisation . . . de profits déraisonnables par le fait de l'accaparement ou de l'emploi des choses nécessaires à la vie. . . ; et (2) toutes les manœuvres relatives à l'accaparement ou à l'emploi des choses nécessaires à la vie, qui, de l'avis de la Commission, sont destinées à majorer déraisonnablement le coût ou le prix de ces choses nécessaires à la vie.». La Loi

²³ (1913), 48 R.C.S. 331.

²⁴ [1902] A.C. 73.

fuel and such other articles as may be prescribed by the Board by special regulation. The Act prohibited unreasonable accumulation or withholding of necessities of life, and required that any surplus of such necessities be offered for sale at reasonable and fair prices. The powers vested in the Board were in support of these provisions. In brief, the legislation was directed to prevent undue hoarding and profiteering in food, clothing and fuel, and to require that such articles be made available at fair prices. Its drastic character is obvious and, as already indicated, it was not temporary legislation.

The question of the validity of the legislation arose upon a stated case, as provided by the *Board of Commerce Act*, respecting a proposed order of the Board to restrain clothing merchants in the City of Ottawa from making unfair profits and from unfairly enhancing their prices by their mark-up methods. A good deal of the argument of the case, both before the Supreme Court and in the Privy Council, concerned contentions based upon the trade and commerce power and upon the criminal law power. Reliance was placed upon these powers as well as upon the federal general power. In the present case, there was no submission by the Attorney-General of Canada that the *Anti-Inflation Act* was supportable on any other basis than upon the general power. I refer to the reasons in the *Board of Commerce* case only with respect to that contention, although it is obvious from those reasons that the other contentions had a bearing on the disposition of the submission on the general power.

The Supreme Court divided evenly on the validity of the *Combines and Fair Prices Act*, and the reasons of Anglin J. who supported the legislation (speaking also for Sir Louis Davies C.J.C. and for Mignault J.) and the reasons of Duff J., who found it invalid, expose the relevant considerations on each side of the issue: see (1920), 60 S.C.R. 456.

Anglin J. assessed the challenged legislation as follows (at p. 467):

définissait les «choses nécessaires à la vie» comme les articles d'alimentation, le vêtement, le combustible et les autres articles prescrits par règlement spécial de la Commission. La Loi interdisait d'accumuler ou de retenir des quantités déraisonnables de choses nécessaires à la vie et décréait que tout excédent devait être offert en vente à des prix justes et raisonnables. Les pouvoirs dont était investie la Commission visaient à assurer l'application de ces dispositions. En bref, la Loi cherchait à prévenir l'accumulation de nourriture, de vêtements et de combustible, de même que les bénéfices excessifs dans ces secteurs, et ordonnait que ces articles soient offerts à des prix raisonnables. Son caractère draconien est évident et, comme je l'ai déjà signalé, ce n'était pas une mesure temporaire.

La validité de la Loi a été contestée par voie d'exposé de cause, selon que le prévoyait la *Loi de la Commission de commerce*, à l'occasion d'une ordonnance projetée de la Commission visant à empêcher les marchands de vêtements de la ville d'Ottawa de réaliser des profits excessifs et d'augmenter exagérément leurs prix par leurs méthodes de majoration. Une bonne partie des plaidoiries, aussi bien devant la Cour suprême que devant le Conseil privé, a porté sur le pouvoir en matière d'échanges et de commerce ainsi que sur le pouvoir relatif au droit criminel. On a invoqué ces pouvoirs de même que le pouvoir général fédéral. Dans la présente affaire, le procureur général du Canada n'a pas prétendu que la *Loi anti-inflation* pouvait se justifier autrement que par le pouvoir général. Je ne renvoie aux motifs de l'arrêt *Board of Commerce* qu'à ce sujet-là, bien qu'il en ressorte à l'évidence que les autres moyens ont influé sur la décision rendue quant au pouvoir général.

Les juges de la Cour suprême se sont également divisés sur la validité de la *Loi des coalitions et des prix raisonnables*. Les motifs du juge Anglin, qui estimait la loi valide (et avait l'agrément du juge en chef, Sir Louis Davies, et du juge Mignault) et ceux du juge Duff, qui l'estimait invalide, exposent les considérations pertinentes à l'appui de l'une et de l'autre thèse: voir (1920), 60 R.C.S. 456.

Le juge Anglin a porté le jugement suivant sur la loi contestée (à la p. 467):

Effective control and regulation of prices so as to meet and overcome in any one province what is generally recognized to be an evil—"profiteering"—an evil so prevalent and so insidious that in the opinion of many persons it threatens to-day the moral and social well-being of the Dominion—may thus necessitate investigations, inquiry and control in other provinces. It may be necessary to deal with the prices and the profits of the growers or other producers of raw material, the manufacturers, the middlemen and the retailers. No one provincial legislature could legislate so as to cope effectively with such a matter and concurrent legislation of all the provinces interested is fraught with so many difficulties in its enactment and in its administration and enforcement that to deal with the situation at all adequately by that means is, in my opinion, quite impracticable.

Viewed in this light it would seem that the impugned statutory provisions may be supported, without bringing them under any of the enumerative heads of s. 91, as laws made for the peace, order and good government of Canada in relation to matters not coming within any of the classes of subjects assigned exclusively to the legislatures of the provinces, since, in so far as they deal with property and civil rights, they do so in an aspect which is not "from a provincial point of view local or private" and therefore not exclusively under provincial control.

He found support for his assessment not only in the *Russell* case but in the *Local Prohibition* case as well, and then went on in the following vein (at pp. 470-1):

It may be said that if the subject matter of the Dominion legislation here in question, when its true aspect and real purpose are considered, relates to public order, safety or morals, affects the body politic of the Dominion and is a matter of national concern, so that it can be supported under the general peace, order and good government provision of s. 91 without recourse to any of the enumerated heads, it is unnecessary and inadvisable to attempt to bring it under head No. 2 . . . [However], I think it is better that legislation such as that with which we are now dealing, which undoubtedly affects what would ordinarily be subject matters of provincial jurisdiction, should, if possible, be ascribed to one of the enumerated heads of s. 91. I prefer, therefore, to rest my opinion upholding its constitutional validity on the power of the Dominion Parliament to legislate for "the Regulation of Trade and Commerce" as well as on its power to make laws for the peace, order and good government of Canada in regard to matters which,

[TRANSLATION] Pour arriver à contrôler et à réglementer les prix de façon à combattre et à vaincre, dans une province donnée, ce qui est généralement reconnu comme un mal,—«le profit excessif»,—un mal si généralisé et si insidieux que, de l'avis d'un grand nombre, il menace la santé morale et sociale du Dominion—il se peut donc qu'il faille procéder à des enquêtes et exercer un contrôle dans les autres provinces. Il peut être nécessaire de réglementer les prix et les profits des cultivateurs ou d'autres producteurs de matières premières, des manufacturiers, des grossistes et des détaillants. Une seule législature provinciale est incapable, dans sa législation, de s'attaquer avec succès à un tel problème, et l'adoption par chaque province intéressée d'une loi sur la question soulèverait de telles difficultés d'application qu'il s'agit là, à mon avis, d'une solution qui n'est pas du tout pratique.

Vues sous cet angle, les dispositions législatives contestées peuvent, à mon avis, être déclarées valides sans être rattachées spécifiquement à l'une des catégories énumérées à l'article 91, à titre de mesures pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à des matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignées aux législatures des provinces, car, si elles concernent la propriété et les droits civils, c'est sous un aspect qui n'est pas «du point de vue provincial, local ou privé» et, par conséquent, non exclusivement sous le contrôle provincial.

Il a ensuite renvoyé, à l'appui de ce qu'il venait de dire, aux arrêts *Russell* et *Local Prohibition*, pour poursuivre comme suit (aux pp. 470-471):

[TRANSLATION] On pourrait dire que si, par sa substance, la loi du Dominion en cause, lorsqu'on examine son caractère et son objet véritables, a trait à l'ordre, la sécurité ou la moralité publiques, touche l'existence même du Dominion et constitue une question d'intérêt national, d'où elle peut se justifier en vertu de la disposition générale de l'art. 91 relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement sans qu'il soit besoin d'invoquer aucun des pouvoirs énumérés, il n'est ni nécessaire ni souhaitable de chercher à la rattacher au paragraphe 2 . . . [Toutefois] il me semble préférable qu'une loi comme celle visée en l'espèce, qui touche incontestablement des sujets qui seraient d'ordinaire de compétence provinciale, soit rattachée, si possible, à l'une des catégories énumérées à l'art. 91. Je préfère donc fonder la constitutionnalité de la Loi sur le pouvoir du Parlement du Dominion de légiférer pour «la réglementation des échanges et du commerce» de même que sur son pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouverne-

though not referable to any of the enumerated heads of s. 91, should, having regard to the aspect in which and the purpose for which they are dealt with, properly be held not to fall within any of the enumerated heads of s. 92—to “lie outside all the subject matters” thereby “entrusted to the province”.

Duff J. was initially concerned in his reasons with the submissions on the federal trade and commerce power, and it was only after rejecting it as a valid support for the legislation that he turned to the general power. He approached this issue on the following basis (at p. 506):

Two conditions govern the legitimate exercise of this power. First—it is essential that the matter dealt with shall be one of unquestioned Canadian interest and importance as distinguished from matters merely local in one of the provinces; and, secondly, that the legislation shall not trench upon the authority of the province in respect of the matters enumerated in section 92.

This suggests that the federal general power is residuary in a limited sense and it casts doubt on what Lord Watson said in the *Local Prohibition* case. Duff J. did not think that *Russell v. The Queen* provided any principle applicable to the case before him, pointing out that the Provinces were not represented there and that it was largely an unargued case because of an admission that if there had been no local option provisions the legislation as immediately applicable throughout Canada would have been valid. Further, it was his view that subsequent cases on liquor legislation in the Privy Council, especially the *Manitoba Licence Holders’* case, *supra*, justified the view that the *Russell* case was supportable under the general power because provincial liquor legislation had been attributed to s. 92(16) (“matters of a local or private nature in the Province”), and that the result might have been different if s. 92(13) (“property and civil rights in the Province”) had been the source of provincial authority on that subject. Thus, he asserted (at p. 508):

ment du Canada relativement aux matières qui, tout en n’étant comprises dans aucune des catégories énumérées à l’art. 91, doivent, compte tenu de l’aspect sous lequel elles sont traitées et de l’objet pour lequel on les réglemente, être considérées comme ne tombant dans aucune des catégories énumérées à l’art. 92—«autrement dit comme ne faisant pas partie des matières confiées aux provinces par cet article».

Dans ses motifs, le juge Duff s’est adressé d’abord à la prétention fondée sur le pouvoir fédéral relatif aux échanges et au commerce et ce n’est qu’après avoir rejeté ce fondement qu’il s’est adressé à la prétention fondée sur le pouvoir général. Il a abordé la question de la façon suivante (à la p. 506):

[TRADUCTION] L’exercice de ce pouvoir est légitime à deux conditions. D’abord il est essentiel que la question soit incontestablement d’importance et d’intérêt nationaux, et non pas d’intérêt purement local dans une des provinces; ensuite que la Loi ne constitue pas un empiètement sur les pouvoirs de la province relativement aux matières énumérées à l’article 92.

Cela laisse entendre que le pouvoir général fédéral est résiduaire au sens restreint et met en cause ce qu’a déclaré lord Watson dans l’arrêt *Local Prohibition*. Le juge Duff était d’avis qu’il n’y avait dans *Russell v. The Queen* aucun principe applicable à l’affaire dont la Cour était alors saisie, car les provinces n’y étaient pas représentées et, pour une large part, il n’y avait pas eu contestation, puisqu’il avait été admis qu’en l’absence de la disposition prévoyant l’option locale, la Loi, dans sa forme immédiatement applicable partout au Canada, aurait été valide. Il s’est en outre dit d’avis qu’en raison des décisions ultérieures du Conseil privé sur des lois relatives aux boissons enivrantes, notamment l’arrêt *Manitoba Licence Holders*, précité, il y avait lieu de croire que l’arrêt *Russell* pouvait se justifier par le pouvoir général, étant donné que les lois provinciales en la matière avaient été rattachées au par. (16) de l’art. 92 («les matières d’une nature purement locale ou privée dans la province»); le résultat aurait pu être différent si le par. (13) de l’art. 92 («la propriété et les droits civils dans la province») avait été la source du pouvoir provincial en cette matière. C’est ainsi qu’il a affirmé (à la p. 508):

There is no case of which I am aware in which a Dominion statute not referable to one of the classes of legislation included in the enumerated heads of sec. 91 and being of such a character that from a provincial point of view, it should be considered legislation dealing with "property and civil rights", has been held competent to the Dominion under the introductory clause; ...

It is fairly clear from a canvass of the case law since the decision in the *Russell* case that the foregoing statement proceeds from the view expressed by Viscount Haldane in the *Insurance Reference* case, *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Alberta*²⁵, where he said this:

There is only one case, outside the heads enumerated in s. 91, in which the Dominion Parliament can legislate effectively as regards a province, and that is when the subject matter lies outside all the subject matters enumeratively entrusted to the province under sect. 92. *Russell v. the Queen* is an instance of such a case.

Beyond the formulary considerations, demanded by the obligation of obedience to Privy Council decisions, Duff J. expressed concerns which were reflected in the submissions in the present case by those opposing the *Anti-Inflation Act*. He spoke as follows:

... The scarcity of necessities of life, the high cost of them, the evils of excessive profit taking, are matters affecting nearly every individual in the community and affecting the inhabitants of every locality and every province collectively as well as the Dominion as a whole. The legislative remedy attempted by section 18 is one of many remedies which might be suggested. One could conceive, for example, a proposal that there should be a general restriction of credits, and that the business of money lending should be regulated by a commission appointed by the Dominion Government with powers conferred by Parliament. Measures to increase production might conceivably be proposed and to that end nationalization of certain industries and even compulsory allotment of labour. In truth if this legislation can be sustained under the residuary clause, it is not easy to put a limit to the extent to which Parliament through the instrumentality of commissions (having a large discretion in assigning the limits of their own jurisdiction, see sec. 16), may from time to time in the vicissitudes of

[TRANSLATION] Je ne connais aucun cas où une loi du Dominion qui n'était pas susceptible d'être rattachée à une des catégories de sujets énumérés à l'art. 91 et qui, en raison de son caractère, devrait, du point de vue provincial, être considérée comme une loi visant «la propriété et les droits civils», a été déclarée de la compétence du Dominion en vertu de la clause introductive; ...

Une revue de la jurisprudence postérieure à l'arrêt *Russell* fait voir assez clairement que cette affirmation s'inspire de l'opinion exprimée par le vicomte Haldane dans l'arrêt *Insurance Reference* (*Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Alberta*)²⁵, où il a dit:

[TRANSLATION] Il n'existe qu'un cas où, à part les sujets énumérés dans l'article 91, le parlement fédéral puisse adopter des mesures législatives effectives concernant une province; c'est lorsque l'objet en question n'est compris dans aucun des sujets énumérés de l'article 92 et attribués expressément à la province. On trouve un exemple de ce cas dans *Russell v. The Queen*.

Tout en obéissant aux prescriptions rituelles portant interdiction de déroger aux décisions du Conseil privé, le juge Duff s'est dit préoccupé de certains aspects de la question, préoccupation reprise dans la présente affaire par ceux qui contestent la *Loi anti-inflation*. Voici ce qu'a dit le juge Duff:

[TRANSLATION] ... La rareté des choses nécessaires à la vie, leur prix élevé, le mal causé par le profit excessif, sont des questions qui touchent presque chaque membre de la collectivité, de même que les habitants de chaque localité et de chaque province collectivement aussi bien que du Dominion dans son ensemble. Le remède législatif que tente d'apporter l'article 18 n'est qu'un des nombreux remèdes possibles. On peut imaginer, par exemple, une proposition portant restriction générale du crédit et réglementation du commerce du prêt d'argent par une commission nommée par le gouvernement du Dominion et investie de pouvoirs conférés par le Parlement. On pourrait aussi proposer des mesures visant à augmenter la production et, à cette fin, la nationalisation de certaines industries et même la répartition forcée de la main-d'œuvre. En vérité, si l'on fonde la validité de cette loi sur la clause résiduaire, reste-t-il des cas où le Parlement, par l'entremise de commissions (qui ont une large discrétion pour délimiter leur propre compétence, voir l'art. 16), ne peut s'ingérer dans les

²⁵ [1916] 1 A.C. 588.

²⁵ [1916] 1 A.C. 588.

national trade, times of high prices, times of stagnation and low prices and so on, supersede the authority of the provincial legislatures. I am not convinced that it is a proper application of the reasoning to be found in the judgments on the subject of the drink legislation, to draw from it conclusions which would justify Parliament in any conceivable circumstance forcing upon a province a system of nationalization of industry.

No question of nationalization of industry was involved in the *Board of Commerce* case, but the apprehension of Duff J. posed a recurring question, one ultimately for this Court as the guardian of constitutional integrity, of reconciling federal-provincial legislative authority without at the same time seeking to control legislative policy which, under a doctrine of parliamentary supremacy within the limits of legislative power, is a matter solely for Parliament or the Legislatures of the Provinces. Nationalization or near nationalization has been exhibited in provincial legislation as well as in federal legislation since Duff J. wrote his reasons in the *Board of Commerce* case.

When that case came to the Privy Council a new formulation of the scope of the general power emerged, one which qualified the view taken by Anglin J. but which conceded possible resort to it beyond the rigid formulation suggested by Duff J. The following passage from the reasons of Viscount Haldane elaborates the new doctrine:

The first question to be answered is whether the Dominion Parliament could validly enact such a law. Their Lordships observe that the law is not one enacted to meet special conditions in wartime. It was passed in 1919, after peace had been declared, and it is not confined to any temporary purpose, but is to continue without limit in time, and to apply throughout Canada. No doubt the initial words of s. 91 of the British North America Act confer on the Parliament of Canada power to deal with subjects which concern the Dominion generally, provided that they are not withheld from the powers of that Parliament to legislate, by any of the express heads in s. 92, untrammelled by the enumeration of special heads in s. 91. It may well be that the subjects of undue combination and hoarding are matters in which the Dominion has a great practical interest. In

champs de compétence provinciaux, lorsque le commerce national connaît des difficultés, en période de hausse de prix, en période de stagnation et de baisse des prix, et ainsi de suite? Je ne suis pas convaincu qu'on applique correctement les principes énoncés dans les jugements relatifs à la législation sur les boissons enivrantes en en tirant des conclusions qui justifieraient le Parlement dans tout cas imaginable d'obliger une province à accepter un régime de nationalisation de l'industrie.

L'arrêt *Board of Commerce* ne portait pas sur la nationalisation de l'industrie, mais le juge Duff soulevait une question qui revient sans cesse et qu'il appartient à cette Cour de trancher, à titre de gardienne de l'intégrité constitutionnelle, à savoir, de concilier le pouvoir législatif du gouvernement fédéral et celui des provinces, sans toutefois chercher à contrôler la politique législative qui, selon la doctrine de la suprématie du Parlement à l'intérieur des limites de son pouvoir législatif, relève uniquement du Parlement et des législatures des provinces. Il y a eu des lois de nationalisation ou de quasi-nationalisation, tant fédérales que provinciales, depuis que le juge Duff a exposé ses motifs dans l'arrêt *Board of Commerce*.

Le Conseil privé, lorsque l'affaire lui a été soumise, en a profité pour donner une nouvelle formulation de l'étendue du pouvoir général. Il a apporté des réserves à l'opinion exprimée par le juge Anglin tout en admettant la possibilité qu'on y ait recours plutôt qu'à la formule rigide suggérée par le juge Duff. Voici la nouvelle doctrine formulée par le vicomte Haldane:

[TRADUCTION] La première question à trancher est celle de savoir si le Parlement du Dominion pouvait légalement adopter une telle loi. Leurs Seigneuries font observer que la loi ne fut pas édictée en vue de parer aux conditions particulières qui prévalent en temps de guerre. Elle fut adoptée en 1919, après le rétablissement de la paix, et elle ne constitue pas une mesure temporaire, mais doit rester en vigueur sans aucune limite de temps et s'appliquer à l'ensemble du Canada. Les premiers mots de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confèrent indubitablement au Parlement canadien le pouvoir de légiférer sur des sujets qui intéressent le Dominion en général, à condition que le pouvoir législatif du Parlement ne soit pas écarté par une des catégories expresses de sujets énumérés à l'article 92, sans le limiter par les catégories particulières de

special circumstances, such as those of a great war, such an interest might conceivably become of such paramount and overriding importance as to amount to what lies outside the heads in s. 92, and is not covered by them. The decision in *Russell v. The Queen* ((1882), 7 App. Cas. 829) appears to recognize this as constitutionally possible, even in time of peace; but it is quite another matter to say that under normal circumstances general Canadian policy can justify interference, on such a scale as the statutes in controversy involve, with the property and civil rights of the inhabitants of the Provinces. It is to the Legislatures of the Provinces that the regulation and restriction of their civil rights have in general been exclusively confided, and as to these the Provincial Legislatures possess quasi-sovereign authority. It can, therefore, be only under necessity in highly exceptional circumstances, such as cannot be assumed to exist in the present case, that the liberty of the inhabitants of the Provinces may be restricted by the Parliament of Canada, and that the Dominion can intervene in the interests of Canada as a whole in questions such as the present one. For, normally, the subject-matter to be dealt with in the case would be one falling within s. 92. Nor do the words in s. 91, the "Regulation of trade and commerce", if taken by themselves, assist the present Dominion contention. It may well be, if the Parliament of Canada had, by reason of an altogether exceptional situation, capacity to interfere, that these words would apply so as to enable that Parliament to oust the exclusive character of the Provincial powers under s. 92.

Nowhere in his reasons does Viscount Haldane refer expressly to the *Local Prohibition* case and to Lord Watson's view of the general power. There is perhaps an indirect reference in the statement that, in special circumstances, a matter in which there is federal interest may rise above the matters in s. 92 and so justify resort to the general power in peace time, as in the case of *Russell v. The Queen*. Generally, however, his exposition of the general power is that of being available only in abnormal or exceptional circumstances when it is not capable of a purely residuary application outside of the heads of s. 92 and the enumerations in s. 91. No such residuary application was possible in the *Board of Commerce* case under Viscount

l'article 91. Il se peut fort bien que les coalitions et accumulations illégitimes revêtent un grand intérêt pratique pour le Dominion. Dans des circonstances spéciales, advenant une grande guerre, par exemple, il serait convenable qu'un tel intérêt prît une importance essentielle et prépondérante, au point de constituer des sujets étrangers aux catégories de l'article 92 et non visés par celles-ci. La décision rendue dans *Russell v. The Queen* ((1882), 7 App. Cas. 829), semble admettre que cela pourrait être constitutionnellement possible, même en temps de paix; mais il y a loin de là à dire que, dans des circonstances normales, la politique générale du Canada puisse justifier une ingérence dans la propriété et les droits civils des citoyens des provinces aussi grave que celle que constituent les lois en question. C'est aux législatures provinciales que la réglementation et la limitation de leurs droits civils ont, de façon générale, été exclusivement confiées, et sous ce rapport les législatures provinciales possèdent une autorité quasi souveraine. Ce ne serait donc que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, dont on ne peut supposer l'existence dans le cas actuel, que la liberté des habitants des provinces pourrait être limitée par le Parlement du Canada et que le Dominion pourrait intervenir pour sauvegarder les intérêts du Canada tout entier, dans des questions comme celle dont il s'agit. En effet, normalement, l'objet de la loi à l'étude relève de l'article 92. De plus, en eux-mêmes, les mots «la réglementation des échanges et du commerce», qui figurent à l'article 91, ne viennent pas à l'appui de la thèse actuelle du Dominion. Il se pourrait bien que dans un cas où la situation serait tout à fait exceptionnelle et où le Parlement du Canada aurait le pouvoir d'intervenir, ces mots puissent peut-être s'interpréter de façon à permettre au Parlement de ne pas tenir compte du caractère exclusif des pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92.

Dans ses motifs, le vicomte Haldane ne cite nulle part l'arrêt *Local Prohibition* ni l'opinion de lord Watson sur le pouvoir général. Il y fait peut-être allusion en disant que, dans des circonstances spéciales, il se peut qu'une matière d'intérêt fédéral prenne une telle importance qu'elle constitue un sujet étranger aux matières visées à l'art. 92, auquel cas on serait fondé à invoquer le pouvoir général en temps de paix, comme ce fut le cas dans *Russell v. The Queen*. La règle, toutefois, c'est que lorsqu'il ne s'agit pas clairement d'un cas résiduaire, c'est-à-dire en dehors des catégories de sujets énumérés aux art. 91 et 92, le pouvoir général ne peut être invoqué que dans des circonstances anormales ou exceptionnelles. Selon la théo-

Haldane's doctrine, and there were no such abnormal or exceptional circumstances as to make it applicable in peace time as permanent legislation. Whereas in the *Russell* case the Privy Council referred to "an evil which is assumed to exist throughout the Dominion" (presumably by Parliament, and there was no countering submission in view of the admission above referred to that the *Canada Temperance Act* would have been valid if made imperative without local option), in the *Board of Commerce* case the Privy Council referred to "necessity in highly exceptional circumstances such as cannot be assumed to exist in the present case". In my view (and I am fortified in it by what Viscount Haldane said on the question of evidence in the *Fort Frances* case, decided less than two years later), nothing said in the *Board of Commerce* case precluded the tender of extrinsic material, addressed, of course, to the standard of abnormal or exceptional circumstances which the Privy Council in that case felt had to be shown if the Parliament of Canada sought support for legislation under the general power, otherwise than in respect of its purely residuary character.

The *Fort Frances* case satisfied the standards prescribed in the *Board of Commerce* case because it involved a scheme of controls which had been established in respect of newsprint as a wartime measure and although the statute immediately at issue was enacted after the cessation of hostilities, it provided for the continuation of the controls until the proclamation of peace, being thus of temporary duration. There was no need of extrinsic evidence to show exceptional circumstances where war was concerned; the Court could take judicial notice of that.

The *Fort Frances* case is the first of the Privy Council cases in which the word "emergency" is used. Related to war, the Privy Council had no doubt that it gave a new aspect to the business of government, rising above anything in the provincial catalogue of powers. Here then was a particular application of what Lord Watson said in the *Local Prohibition* case; and it should be recalled that Lord Watson did not limit the possibility of

rie du vicomte Haldane le problème ne pouvait être considéré comme un cas résiduaire et il n'existait pas de circonstances anormales ou exceptionnelles pour rendre la loi justifiable en temps de paix à titre de loi permanente. Alors que dans l'arrêt *Russell* le Conseil privé avait parlé de [TRADUCTION] «un mal qui est censé sévir dans tout le Dominion» (de l'avis du Parlement, sans doute, et sans conteste, puisqu'il était admis que la *Loi de tempérance du Canada* aurait été valide si elle avait été d'application générale sans option locale), dans l'arrêt *Board of Commerce*, le Conseil privé a parlé de [TRADUCTION] «circonstances tout à fait exceptionnelles, dont on ne peut supposer l'existence dans le cas actuel». A mon avis (et cela me semble étayé par ce que le vicomte Haldane a dit sur la question de preuve dans l'arrêt *Fort Frances*, moins de deux ans plus tard), rien dans l'arrêt *Board of Commerce* n'a pour effet d'interdire la présentation d'éléments de preuve extrinsèques quant au caractère anormal ou exceptionnel des circonstances que, selon le Conseil privé, il fallait démontrer dans cette affaire si le Parlement du Canada voulait fonder la validité de la Loi sur son pouvoir général en dehors de son aspect purement résiduaire.

Dans l'affaire *Fort Frances*, les normes prescrites dans l'arrêt *Board of Commerce* étaient satisfaites parce qu'il était question d'un régime de contrôles établi pour le papier-journal à titre de mesure de guerre. Même si la loi en question avait été promulguée après la fin des hostilités, elle prévoyait le maintien des contrôles jusqu'à la proclamation de la paix, ce qui en faisait une mesure temporaire. En cas de guerre, il n'est pas besoin de preuve extrinsèque pour démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles; la Cour peut en prendre connaissance d'office.

L'arrêt *Fort Frances* est le premier du Conseil privé où soit employée l'expression [TRADUCTION] «situation d'urgence». Dans le contexte de la guerre, il ne fait aucun doute, selon le Conseil privé, que l'activité gouvernementale prend un nouvel aspect, transcendant tout ce qui se trouve dans l'énumération des pouvoirs provinciaux. Il s'agit d'un cas où s'applique spécialement ce que lord Watson a dit dans l'arrêt *Local Prohibition*;

matters attaining national dimensions (appropriate for federal legislation under the general power) to the emergency of war. But in terms of such a state of affairs, the Privy Council in the *Fort Frances* case, was not disposed to question very closely the judgment of Parliament as to the measures necessary to deal with it. In its words, "exceptional necessity . . . must be taken to have existed when the war broke out", and, as to the interests of the Dominion generally which required protection, "the Dominion Government which in its Parliament represents the people as a whole must be left with considerable freedom to judge" (at p. 705).

The *Fort Frances* case is curious in an important respect because the reasons appear to suggest that in time of war there is a power implicit in the Constitution which, irrespective of what is in ss. 91 and 92, endows the Parliament of Canada with extraordinary authority to protect the general interest. I find it difficult to accept this as a tenable proposition in the face of a line of cases both in the Privy Council and in this Court which, subject to certain exceptions not material either to the *Fort Frances* case or to the present case, hold that the *British North America Act* exhausts the whole range of legislative power: see, for example, *Murphy v. C.P.R. and Attorney-General of Canada*²⁶, at p. 643.

I prefer to regard the reference to the supervening federal power as engaging the authority of Parliament to legislate for the peace, order and good government of Canada.

What had to be determined in the *Fort Frances* case was whether the deference to governmental and Parliamentary judgment at the outbreak of war continued at the termination of the war. As to this, Viscount Haldane had the following to offer:

. . . It may be that it has become clear that the crisis which arose is wholly at an end and that there is no justification for the continued exercise of an exceptional interference which becomes ultra vires when it is no

et il y a lieu de signaler que lord Watson n'a pas limité aux situations d'urgence causées par la guerre les problèmes susceptibles de prendre une dimension nationale (où le fédéral peut légiférer en vertu du pouvoir général). Mais face à une telle situation, le Conseil privé, dans l'affaire *Fort Frances*, n'était pas disposé à scruter de près le jugement du Parlement sur les mesures nécessaires en l'espèce. Pour reprendre ses propres termes, [TRADUCTION] «une nécessité exceptionnelle . . . est censée avoir existé à la déclaration des hostilités», et, en ce qui touche les intérêts de l'ensemble du Dominion qui devaient être protégés, [TRADUCTION] «le gouvernement fédéral, qui représente le peuple en général par son Parlement, est censé jouir d'une grande liberté d'appréciation» (à la p. 705).

L'arrêt *Fort Frances* est singulier sous un aspect important. Les motifs semblent en effet laisser entendre que le Parlement du Canada, peu importe ce que disent les art. 91 et 92, est implicitement investi par la constitution d'un pouvoir extraordinaire de protéger l'intérêt général. Cette proposition me semble difficile à soutenir en regard de la série d'arrêts du Conseil privé et de cette Cour où il a été décidé que, sous réserve de certaines exceptions qui ne jouent ni dans l'arrêt *Fort Frances* ni dans la présente affaire, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* couvre toute la gamme des pouvoirs législatifs: voir, par exemple, l'arrêt *Murphy c. Le Canadien Pacifique et le Procureur général du Canada*²⁶, à la p. 643.

Je préfère considérer la mention du pouvoir fédéral prépondérant comme visant le pouvoir du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

Ce qu'il fallait décider dans l'arrêt *Fort Frances*, c'est si la déférence au jugement du gouvernement et du Parlement marquée au début des hostilités devait continuer après la fin de celles-ci. A ce sujet, le vicomte Haldane a déclaré ce qui suit:

[TRADUCTION] . . . Peut-être est-il devenu évident que la crise survenue alors est aujourd'hui complètement terminée et que rien ne justifie plus l'application soutenue d'une intervention exceptionnelle qui devient con-

²⁶ [1958] S.C.R. 626.

²⁶ [1958] R.C.S. 626.

longer called for. In such a case the law as laid down for distribution of powers in the ruling instrument would have to be invoked. But very clear evidence that the crisis has wholly passed away would be required to justify the judiciary, even when the question raised was one of *ultra vires* which it had to decide, in overruling the decision of the Government that exceptional measures were still requisite. . . .

When then, in the present instance, can it be said that the necessity altogether ceased for maintaining the exceptional measure of control over the newspaper print industry introduced while the war was at its height? At what date did the disturbed state of Canada which the war had produced so entirely pass away that the legislative measures relied on in the present case became *ultra vires*? It is enough to say that there is no clear and unmistakable evidence that the Government was in error in thinking that the necessity was still in existence at the dates on which the action in question was taken by the Paper Control Tribunal. . . .

Their Lordships find themselves unable to say that the Dominion Government had no good reason for thus temporarily continuing the paper control after actual war had ceased, but while the effects of war conditions might still be operative. They are, therefore, unable to accept the propositions submitted to them in the powerful argument for the appellants. . . .

I think it useful to bring into account here what Lord Wright said on the matter of evidence in the *Japanese Canadians* case which, like the *Fort Frances* case, involved war and immediate post-war legislation of a transitional nature, but also raised other points, by reason of the character of the legislation, that were not present in the *Fort Frances* case. The following paragraph of the reasons of Lord Wright is consistent with the view taken of postwar emergency conditions in the *Fort Frances* case; he said (at p. 108):

. . . The preamble to the Transitional Act states clearly the view of the Parliament of the Dominion as to the necessity of imposing the powers which were exercised. The argument under consideration invites their Lordships, on speculative grounds alone, to overrule either the considered decision of Parliament to confer the powers or the decision of the Governor in Council to

traire à la Constitution dès qu'elle ne s'impose plus. En pareille occurrence, il faudrait invoquer le texte même de l'acte constitutionnel qui répartit les pouvoirs. Cependant, il faudrait établir très clairement que la crise est absolument passée pour justifier les tribunaux, même s'ils doivent se prononcer sur la constitutionnalité d'une mesure, d'annuler la législation du gouvernement à l'effet que des mesures d'exception sont encore nécessaires. . . .

Dans l'affaire qui nous occupe, quand peut-on dire que la nécessité de conserver le contrôle exceptionnel placé sur l'industrie du papier-journal, introduit au plus fort de la guerre, n'a plus du tout existé? A quel moment la situation d'exception qui prévalait au Canada par suite de la guerre est-elle entièrement disparue de façon à pouvoir dire que les mesures législatives sur lesquelles on s'appuie dans la présente affaire sont devenues *ultra vires*? Il suffit de dire qu'il n'y a pas de preuve évidente et certaine à l'effet que le gouvernement a erré en croyant que ces mesures étaient toujours nécessaires au moment où les actes en cause ont été posés par le Tribunal de contrôle du papier. . . .

Leurs Seigneuries sont dans l'impossibilité de déclarer que le gouvernement du Dominion n'avait pas une raison valable de continuer provisoirement à réglementer ainsi la production du papier après la fin des hostilités, mais alors que les effets de l'état de guerre se faisaient encore sentir. Par conséquent, leurs Seigneuries ne peuvent accepter les propositions qu'on leur a soumises au cours de la vigoureuse argumentation présentée au nom des appelants. . . .

Il me paraît utile de faire état de ce qu'a déclaré lord Wright sur la question de la preuve dans l'arrêt *Japanese Canadians* qui, comme l'arrêt *Fort Frances*, touchait la guerre et une loi transitoire d'après-guerre, mais, du fait de la nature de la loi en cause, soulevait aussi d'autres questions qui ne se posaient pas dans l'affaire *Fort Frances*. Le paragraphe suivant des motifs de lord Wright est conforme à la position adoptée dans l'arrêt *Fort Frances* au sujet des conditions d'urgence en période d'après-guerre; il a déclaré ce qui suit (à la p. 108):

[TRADUCTION] . . . Le préambule de la Loi sur les pouvoirs transitoires expose clairement le point de vue du Parlement du Canada sur la nécessité d'édicter les pouvoirs qui ont été exercés. La thèse à l'étude invite leurs Seigneuries, pour des motifs théoriques seulement, à infirmer soit la décision réfléchie du Parlement de conférer les pouvoirs soit celle du gouverneur en conseil

exercise them. So to do would be contrary to the principles laid down in *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.* and accepted by their Lordships earlier in this opinion.

There is, however, another passage in Lord Wright's reasons which does not limit the emergency aspect of the federal power to war alone; and in it Lord Wright also departs from the *Fort Frances* case in indicating that evidence must be adduced to counter the assertion that an emergency has arisen no less than to show that it no longer exists. This is what he said (at p. 101):

... On certain general matters of principle there is not, since the decision in *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, any room for dispute. Under the British North America Act property and civil rights in the several Provinces are committed to the Provincial legislature, but the Parliament of the Dominion in a sufficiently great emergency, such as that arising out of war, has power to deal adequately with that emergency for the safety of the Dominion as a whole. The interests of the Dominion are to be protected and it rests with the Parliament of the Dominion to protect them. What those interests are the Parliament of the Dominion must be left with considerable freedom to judge. Again, if it be clear that an emergency has not arisen, or no longer exists, there can be no justification for the exercise or continued exercise of the exceptional powers. The rule of law as to the distribution of powers between the Parliaments of the Dominion and the Parliaments of the Provinces comes into play. But very clear evidence that an emergency has not arisen, or that the emergency no longer exists, is required to justify the judiciary, even though the question is one of *ultra vires*, in overruling the decision of the Parliament of the Dominion that exceptional measures were required or were still required. To this may be added as a corollary that it is not pertinent to the judiciary to consider the wisdom or the propriety of the particular policy which is embodied in the emergency legislation. Determination of the policy to be followed is exclusively a matter for the Parliament of the Dominion and those to whom it has delegated its powers. Lastly, it should be observed that the judiciary are not concerned when considering a question of *ultra vires* with the question whether the executive will in fact be able to carry into effective operation the emergency provisions which the Parliament of the Dominion either directly or indirectly has made. ...

de les exercer. Agir ainsi serait contraire aux principes exposés dans l'arrêt *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press Co.* et acceptés par leurs Seigneuries précédemment dans ces motifs.

Il y a toutefois un autre passage des motifs de lord Wright qui ne limite pas à la guerre seule les situations d'urgence où peut jouer le pouvoir fédéral; il s'y écarte en outre des principes énoncés dans l'arrêt *Fort Frances* en indiquant que si l'on veut nier qu'une situation d'urgence existe, il faut le prouver tout autant que si l'on veut démontrer qu'elle n'existe plus. Voici ce qu'il a déclaré (à la p. 101):

[TRANSLATION] ... Depuis l'arrêt *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press Co.*, il n'est plus possible de contester certains grands principes. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la propriété et les droits civils relèvent des législatures provinciales, mais le Parlement fédéral a, dans le cas d'une urgence suffisamment grave, telle que celle qui découle de l'état de guerre, le pouvoir d'y faire face adéquatement pour assurer la sécurité du Canada tout entier. Les intérêts du Canada doivent être protégés et cette tâche incombe au Parlement fédéral, qui doit avoir une grande liberté pour déterminer quels sont ces intérêts. D'un autre côté, s'il est évident que l'urgence ne s'est pas produite ou n'existe plus, il n'y a rien qui puisse justifier l'exercice ou le maintien des pouvoirs exceptionnels. La règle de droit relative à la répartition des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces entre en jeu. Toutefois, il faut une preuve très claire que l'urgence n'est pas survenue ou qu'elle n'existe plus pour que le pouvoir judiciaire puisse, même s'il s'agit d'une question d'*ultra vires*, annuler la décision du Parlement du Canada portant que les mesures exceptionnelles étaient nécessaires ou doivent être maintenues. On peut ajouter en outre ce corollaire: le pouvoir judiciaire n'a pas à examiner la sagesse ou l'opportunité de la ligne de conduite incorporée dans la législation visant l'urgence. Cette détermination relève exclusivement du Parlement fédéral et de ceux auxquels il a délégué ses pouvoirs. Enfin, il convient de remarquer que le pouvoir judiciaire, en examinant une question d'*ultra vires*, n'a pas à se préoccuper de savoir si le gouvernement pourra en fait mettre réellement en vigueur les dispositions relatives à l'urgence que le Parlement fédéral a adoptées, directement ou indirectement. ...

This Court gave effect to the *Fort Frances* case and to the *Japanese Canadians* case in *Reference re Validity of the Wartime Leasehold Regulations*²⁷ which, like them, involved transitional wartime legislation.

Toronto Electric Commissioners v. Snider, which invalidated the federal *Industrial Disputes Investigation Act* of 1907, which was not limited to industries which as such were subject to federal regulation, is as notorious for what it had to say about an assumed foundation for the decision in the *Russell* case as for what it added to the elucidation of the federal general power as presented in the *Board of Commerce* and in the *Fort Frances* cases. Anglin C.J.C. in his dissenting reasons in *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*²⁸, at p. 438, justly took exception to the attempt to put the *Russell* case on a foundation of an existing emergency of intemperance, putting the national life of Canada in unanticipated peril. Viscount Simon in the *Canada Temperance Federation* case likewise, and more authoritatively, rejected this explanation of the *Russell* case. The *Snider* case did not limit resort to the federal general power, where its purely residuary aspect could not be invoked, to the peril of war, although war was given as an illustration. Viscount Haldane put the matter in these words:

... No doubt there may be cases arising out of some extraordinary peril to the national life of Canada, as a whole, such as the cases arising out of a war, where legislation is required of an order that passes beyond the heads of exclusive Provincial competency. Such cases may be dealt with under the words at the commencement of s. 91, conferring general powers in relation to peace, order and good government, simply because such cases are not otherwise provided for. But instances of this, as was pointed out in the judgment in *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press* are highly exceptional.

What emerges from the lines of cases up to the *Snider* case are differences more of degree than of kind about the scope of the federal general power. It is true that neither the *Russell* case nor, indeed,

Cette Cour a donné suite à l'arrêt *Fort Frances* et à l'arrêt *Japanese Canadians* dans le *Renvoi relatif à la validité des Règlements sur les baux en temps de guerre*²⁷, qui visait également une mesure législative transitoire d'après-guerre.

L'arrêt *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, qui a déclaré invalide la *Loi des enquêtes en matière de différends industriels* de 1907, une loi du Parlement fédéral non restreinte aux entreprises de son ressort, est aussi célèbre par ce qu'on y a dit du fondement présumé de l'arrêt *Russell* que par ce qu'on y a ajouté à la doctrine du pouvoir général fédéral énoncée dans les arrêts *Board of Commerce* et *Fort Frances*. Le juge en chef Anglin, dans sa dissidence dans l'affaire *Le Roi c. Eastern Terminal Elevator Co.*²⁸, à la p. 438, s'est à juste titre élevé contre la tentative de fonder l'arrêt *Russell* sur une situation d'urgence, l'intempérance, qui aurait tout à coup menacé la vie nationale au Canada. Le vicomte Simon a lui aussi, dans l'arrêt *Canada Temperance Federation*, rejeté, et de façon plus péremptoire, cette explication de l'arrêt *Russell*. Dans l'arrêt *Snider*, le recours au pouvoir général, autrement que sous son aspect purement résiduaire, n'a pas été limité au cas de guerre; on n'a cité la guerre qu'à titre d'exemple. Le vicomte Haldane s'est exprimé de la façon suivante:

[TRADUCTION] ... Sans doute, quelque péril extraordinaire pour la vie nationale du Canada, dans son ensemble, comme une guerre, par exemple, peut engendrer des cas qui nécessitent une législation outrepassant les pouvoirs exclusivement conférés aux provinces. On peut rattacher ces cas aux termes utilisés au début de l'article 91, où se trouvent conférés des pouvoirs généraux concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, pour la simple raison que ces cas ne sont pas autrement prévus. Mais les exemples en sont infiniment rares, comme on l'a signalé dans le jugement de l'affaire *Fort Frances Pulp and Power Company v. Manitoba Free Press*.

De ces séries de décisions allant jusqu'à l'arrêt *Snider* ressortent certaines différences sur l'étendue du pouvoir général, mais elles portent plutôt sur une question de degré de nécessité que sur la

²⁷ [1950] S.C.R. 124.

²⁸ [1925] S.C.R. 434.

²⁷ [1950] R.C.S. 124.

²⁸ [1925] R.C.S. 434.

Lord Watson's observations in the *Local Prohibition* case fitted into Viscount Haldane's emphasis on the need for exceptional circumstances, but even on that standard there was no preclusion against finding that a peace-time crisis would warrant resort to the general power in support of federal legislation.

Lord Watson's "national dimensions" proposition, which appears to have been studiously ignored by the Privy Council through to the *Snider* case, was mentioned by it in the *Labour Conventions* case²⁹, where Lord Atkin said of Lord Watson's words that "they laid down no principle of constitutional law, and were cautious words intended to safeguard possible eventualities which no one at the time had any interest or desire to define" (at p. 353). It is my view that a similar approach of caution is demanded even today, both against a loose and unrestricted scope of the general power and against a fixity of its scope that would preclude resort to it in circumstances now unforeseen. Indeed, I do not see how this Court can, consistently with its supervisory function in respect of the distribution of legislative power, preclude in advance and irrespective of any supervening situations a resort to the general power or, for that matter, to any other head of legislative authority. This is not to say that clear situations are to be unsettled, but only that a Constitution designed to serve this country in years ahead ought to be regarded as a resilient instrument capable of adaptation to changing circumstances.

There is, in my opinion, some incongruity in the Privy Council in the *Labour Conventions* case first stating that Lord Watson's words were not to be taken as establishing any constitutional principle and then following this immediately with a "*locus classicus*" approbation of the way in which Duff C.J.C. dealt with those words in his reasons in

nature de ce pouvoir. Il est vrai que ni l'arrêt *Russell* ni les observations de lord Watson dans l'arrêt *Local Prohibition* n'étaient tout à fait compatibles avec l'importance attachée par le vicomte Haldane à l'existence de circonstances exceptionnelles, mais même si l'on s'en tient à cette norme, cela ne veut pas dire qu'une crise en temps de paix ne peut justifier le recours au pouvoir général pour fonder une loi fédérale.

L'énoncé de lord Watson sur la «dimension nationale», auquel le Conseil privé semble avoir soigneusement évité de faire allusion jusqu'à l'arrêt *Snider* inclusivement, a été mentionné par le Conseil privé dans l'arrêt *Labour Conventions*²⁹ où lord Atkin a dit des mots employés par lord Watson qu'ils [TRADUCTION] «ne posaient aucun principe de droit constitutionnel; c'étaient des mots prudents, visant à sauvegarder toute éventualité possible que personne alors n'avait intérêt ou même ne songeait à définir» (à la p. 353). Je suis d'avis que même aujourd'hui c'est cette attitude prudente qu'il faut adopter, pour nous préserver autant d'une interprétation large et illimitée de l'étendue du pouvoir général que d'une interprétation rigide qui empêcherait d'y avoir recours dans des circonstances actuellement imprévisibles. En effet, je ne vois pas comment la Cour pourrait, en s'en tenant à son rôle de surveillance en matière de distribution du pouvoir législatif, interdire à l'avance le recours au pouvoir général ou à tout autre pouvoir législatif, sans égard aux situations qui pourraient un jour se présenter. Cela ne veut pas dire qu'il faut remettre en question des cas clairs, mais seulement qu'il faut considérer une constitution appelée à répondre aux besoins du Canada dans les années à venir comme un instrument flexible susceptible de s'adapter à un monde en évolution.

A mon avis, il est assez singulier que le Conseil privé, dans l'arrêt *Labour Conventions*, déclare, en un premier temps, que les mots de lord Watson ne posent aucun principe de droit constitutionnel et, en un second temps, tout de suite après, approuve le «*locus classicus*» du juge en chef Duff sur ces mêmes mots dans le *Renvoi concernant la Loi sur*

²⁹ [1937] A.C. 326.

²⁹ [1937] A.C. 326.

*Reference re Natural Products Marketing Act*³⁰, Chief Justice Duff properly observes that Lord Watson's two sentences respecting matters in origin local or provincial which might attain national dimensions must be taken in context of Lord Watson's general exposition of the scheme of legislative power, and the Chief Justice then proceeds as follows (at pp. 418-20):

... there has been a disposition not to attend to the limits implied in the carefully guarded language in which the Board expressed itself. It has been assumed, apparently, that they lay down a rule of construction the effect of which is that all matters comprised in any one of the enumerated subdivisions of section 92 may attain "such dimensions as to ... cease to be merely local or provincial" and become in some other aspect of them matters relating to the "peace, order and good government of Canada" and subject to the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada.

As we have said, Lord Watson's language is carefully guarded. He does not say that every matter which attains such dimensions as to effect (sic) the body politic of the Dominion falls thereby within the introductory matter of section 91. But he said that "some matters" may attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion and, as we think the sentence ought to be read having regard to the context, in such manner and degree as may "justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition ...". So, in the second sentence, he is not dealing with all matters of "national concern" in the broadest sense of those words, but only those which are matter of national concern "in such sense" as to bring them within the jurisdiction of the Parliament of Canada.

The application of the principle implicit in this passage must always be a delicate and difficult task. ...

Referring again to context, Duff C.J. added (at p. 421):

... In performing the very difficult task of deciding upon such questions, the courts must have regard to the provisions of the B.N.A. Act as a whole and to the practical application of the introductory enactment of section 91 in the decisions of the courts. In considering these decisions, it is important to read what is said in the light of the thing that was decided; and it is fundamen-

*l'organisation du marché des produits naturels*³⁰. Après avoir fait remarquer à juste titre qu'il faut lire dans le contexte de son exposé général de la répartition du pouvoir législatif les deux phrases de lord Watson sur les matières à l'origine locales et provinciales susceptibles d'atteindre une dimension nationale, le juge en chef Duff poursuit dans les termes suivants (aux pp. 418 à 420):

[TRADUCTION] ... L'expérience paraît démontrer une certaine tendance à ne pas s'occuper des limites impliquées dans le langage délibérément mesuré dont s'est servi le Conseil. Selon les apparences, on a supposé que le Conseil y établit une règle d'interprétation à l'effet que toutes les questions comprises dans l'une quelconque des subdivisions énumérées de l'article 92 peuvent «acquérir des proportions assez considérables pour ... cesser d'être purement locales ou provinciales» et devenir, sous quelque autre aspect, des sujets concernant «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada», ce qui les assujettirait à la juridiction législative du Parlement canadien.

Comme nous l'avons signalé, le langage de lord Watson est délibérément mesuré. Il ne déclare pas que toute question qui atteint des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion, ressortit par conséquent à la clause introductive de l'article 91. Mais il dit que «certaines questions» peuvent atteindre des proportions assez considérables pour intéresser le corps politique du Dominion et, d'après l'interprétation que nous estimons appropriée au contexte, de la manière et dans la mesure qui peuvent «autoriser le Parlement canadien à adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition ...». Ainsi, dans la seconde phrase, il ne vise pas toutes les questions d'intérêt national, au sens le plus large de ces mots, mais uniquement celles qui sont d'intérêt national au point de les assujettir à la juridiction du Parlement canadien.

L'application du principe implicite de ce passage comportera toujours des difficultés. ...

Revenant à l'importance du contexte, le juge en chef Duff ajoute (à la p. 421):

[TRADUCTION] ... En accomplissant la tâche souverainement délicate de décider ces questions, les tribunaux doivent considérer les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en général et l'application pratique de la disposition introductive de l'article 91 dans leurs décisions. Il importe, en étudiant ces questions, de lire ce qui est dit à la lumière de ce qui a

³⁰ [1936] S.C.R. 398.

³⁰ [1936] R.C.S. 398.

tal that the interpretation and application of sections 91 and 92 of the B.N.A. Act cannot be controlled by particular expressions used in a judgment torn from their context and given the broadest meaning of which the words are capable without any reference to that context or to the particular controversy to which the language was directed.

Chief Justice Duff attempted in his extensive reasons in the *Natural Products Marketing Reference* a synthesis of the preceding case law touching the general power but, significantly, he began his discussion with the following prelude (at p. 416):

... There is no dispute now that the exception which excludes from the ambit of the general power all matters assigned to the exclusive authority of the legislatures must be given its full effect. Nevertheless, it has been laid down that matters normally comprised within the subjects enumerated in section 92 may, in extraordinary circumstances, acquire aspects of such paramount significance as to take them outside the sphere of that section.

What followed was a reconciliation of Lord Watson's national dimensions approach with Viscount Haldane's notion of the extraordinary, by requiring that there be some crisis or peril to support federal legislation for the peace, order and good government of Canada, of which war, present or apprehended, was an example. This did not exclude peacetime crises, although in respect of these (as illustrated by the *Board of Commerce* case) there was a reluctance to approve drastic controls without more support than that offered by the nature of the legislation. There was no preamble in the *Combines and Fair Prices Act, 1919*, which was the subject of the *Board of Commerce* case to indicate that there was any unusual or exceptional circumstance requiring legislation of that character and, indeed, the association of the anti-hoarding and anti-profiteering provisions with anti-combine and anti-monopoly provisions, both under the administration of a permanent Board was not calculated to persuade the Privy Council that there was any abnormal situation calling for intervention in such a localized way as was revealed by the facts on which the case proceeded.

été décidé; en outre, il faut considérer le principe que l'interprétation et l'application des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne sauraient être contenues par des expressions particulières d'un jugement qui sont détachées de leur contexte et munies de leur plus large signification possible sans égard pour ledit contexte ou la contestation spécialement visée par les termes.

Dans ses motifs élaborés sur le *Renvoi concernant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, le juge en chef Duff a tenté de faire la synthèse de la jurisprudence relative au pouvoir général mais, détail révélateur, il a préfacé son étude comme suit (à la p. 416):

[TRADUCTION] ... Personne ne conteste maintenant que l'exception qui soustrait à la portée du pouvoir général toutes les matières assignées à l'autorité exclusive des législatures, doive recevoir son plein effet. Cependant, il a été posé en principe que les questions normalement comprises dans les sujets énumérés à l'article 92 peuvent, dans des circonstances extraordinaires, prendre des aspects d'une importance suffisante pour les soustraire à l'application dudit article ...

Vient ensuite une tentative de concilier la théorie de la dimension nationale de lord Watson avec la notion de circonstances anormales du vicomte Haldane, en exigeant qu'il y ait une crise ou un péril, par exemple la guerre déclarée ou appréhendée, pour fonder une loi fédérale pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Cela n'excluait pas la crise en temps de paix, mais dans ce cas-là (comme on le voit dans l'arrêt *Board of Commerce*) on hésitait à approuver des contrôles draconiens sans autre justification que la nature de la législation. La *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*, la loi contestée dans l'affaire *Board of Commerce*, n'avait pas de préambule indiquant l'existence de circonstances inhabituelles ou exceptionnelles qui auraient exigé l'adoption d'une loi de cette nature et, par ailleurs, la réunion de dispositions visant l'accumulation de denrées et les profits excessifs avec l'interdiction des coalitions et monopoles, sous la surveillance, dans les deux cas, d'une commission permanente, n'était pas de nature à persuader le Conseil privé qu'il existait une situation anormale justifiant des mesures aussi circonscrites que celles révélées par les faits de l'espèce.

The synthesis made by Duff C.J. necessitated a watering down of the effect of the *Russell* case, because on the face of its reasons there was no indication of extraordinary circumstances, and the mere advantage of uniformity and the desirability of nation-wide controls were not enough to give it a national dimension when it was not enough in the *Snider* case.

I come, finally, to the *Canada Temperance Federation* case. The Privy Council was fully entitled to overrule the *Russell* case and could have marshalled intervening observations in various cases to support it in doing so. But it felt, to use its own words, that "the decision now sought to be overruled has stood for over sixty years . . . and [it] must be regarded as firmly embedded in the constitutional law of Canada and it is impossible now to depart from it" (at p. 206). The importance of Viscount Simon's reasons in the *Canada Temperance Federation* case lies not only in his rejection of the explanation of the *Russell* case given in the *Snider* case but also in his restatement of the scope of the federal general power without advertence either to the *Board of Commerce* case or to the *Fort Frances* case and even without reference to Lord Watson's observations in the *Local Prohibition* case. Of course, as I have already noted, general propositions must be viewed in the context of the facts and issues out of which they arise, and I emphasize again the point made earlier that it would be unwise to nail down any head of legislative power in such firm fashion as to make it incapable of application to situations as yet unforeseen.

Two passages in Viscount Simon's reasons are central to the position taken by the Attorney-General of Canada in support of the *Anti-Inflation Act*. The first reads as follows (at pp. 205-6):

... the British North America Act nowhere gives power to the Dominion Parliament to legislate in matters which are properly to be regarded as exclusively within the competence of the provincial legislatures merely because of the existence of an emergency. Secondly, they can find nothing in the judgment of the Board in 1882 [in the *Russell* case] which suggests that

La synthèse faite par le juge en chef Duff imposait une atténuation de la portée de l'arrêt *Russell*; en effet, rien n'y indique qu'il ait existé des circonstances extraordinaires et le simple avantage de l'uniformité et l'utilité de contrôles à l'échelle nationale ne pouvaient suffire à donner au problème une dimension nationale quand cela n'avait pas suffi dans l'affaire *Snider*.

J'en arrive enfin à l'arrêt *Canada Temperance Federation*. Le Conseil privé avait le droit de statuer à l'encontre de l'arrêt *Russell* et il aurait pu s'autoriser d'observations faites dans divers arrêts postérieurs pour le faire. Mais il s'est dit d'avis, pour reprendre ses propres paroles, que [TRADUCTION] «la décision à laquelle on voudrait aujourd'hui passer outre fait jurisprudence depuis plus de soixante ans . . . et doit être considérée comme solidement implantée dans le droit constitutionnel du Canada et il est maintenant impossible de juger à l'encontre» (à la p. 206). L'importance des motifs du vicomte Simon dans l'arrêt *Canada Temperance Federation* tient non seulement à son refus d'accepter l'explication de l'arrêt *Russell* donnée dans l'arrêt *Snider*, mais aussi à la nouvelle formulation de l'étendue du pouvoir général qu'il y a faite sans tenir compte ni de l'arrêt *Board of Commerce* ni de l'arrêt *Fort Frances*, ni même sans faire mention des observations de lord Watson dans l'arrêt *Local Prohibition*. Bien sûr, comme je l'ai déjà signalé, un principe général doit être examiné dans le contexte des faits et des questions à partir desquels il a été établi, et je souligne à nouveau qu'il ne serait pas sage de circonscrire un pouvoir législatif de façon si rigide qu'on soit empêché d'y avoir recours dans des situations actuellement imprévisibles.

Deux passages des motifs du vicomte Simon sont au centre de la position prise par le procureur général du Canada à l'appui de la *Loi anti-inflation*. Le premier est rédigé de la façon suivante (aux pp. 205 et 206):

[TRADUCTION] ... l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne confère nulle part au Parlement du Dominion le pouvoir de légiférer sur des matières que l'on doit à bon droit considérer comme étant exclusivement de la compétence des législatures provinciales en raison simplement de l'existence d'une situation d'urgence. En second lieu, elles ne relèvent dans le jugement

it proceeded on the ground of emergency; there was certainly no evidence before that Board that one existed. The Act of 1878 was a permanent, not a temporary, Act, and no objection was raised to it on that account. In their Lordships' opinion, the true test must be found in the real subject matter of the legislation: if it is such that it goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole (as, for example, in the *Aeronautics* case and the *Radio* case), then it will fall within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada, though it may in another aspect touch on matters specially reserved to the provincial legislatures. War and pestilence, no doubt, are instances; so, too, may be the drink or drug traffic, or the carrying of arms. In *Russell v. The Queen*, Sir Montague Smith gave as an instance of valid Dominion legislation a law which prohibited or restricted the sale or exposure of cattle having a contagious disease. Nor is the validity of the legislation, when due to its inherent nature, affected because there may still be room for enactments by a provincial legislature dealing with an aspect of the same subject in so far as it specially affects that province.

It is to be noticed that the Board in *Snider's* case nowhere said that *Russell v. The Queen* was wrongly decided. What it did was to put forward an explanation of what it considered was the ground of the decision, but in their Lordships' opinion the explanation is too narrowly expressed. True it is that an emergency may be the occasion which calls for the legislation, but it is the nature of the legislation itself, and not the existence of emergency, that must determine whether it is valid or not.

The second passage is in these terms (at p. 207):

... To legislate for prevention appears to be on the same basis as legislation for cure. A pestilence has been given as an example of a subject so affecting, or which might so affect, the whole Dominion that it would justify legislation by the Parliament of Canada as a matter concerning the order and good government of the

rendu par la chambre en 1882 [dans l'affaire *Russell*] rien qui permette de supposer qu'elle s'est fondée sur une situation d'urgence; il n'y avait certainement pas de preuve devant la chambre à cet effet. L'Acte de 1878 était une loi permanente et non temporaire, et elle n'a jamais fait l'objet de critiques à cet égard. De l'avis de leurs Seigneuries, c'est dans la vraie matière de cette législation qu'il faut en rechercher le caractère véritable: si elle est telle qu'elle dépasse les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, par exemple, dans les affaires de l'*Aéronautique* et de la *Radiocommunication*, elle entre alors dans les attributions du Parlement du Dominion à titre de matière relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, en dépit du fait qu'elle peut par d'autres côtés se rattacher à des matières spécifiquement réservées aux législatures provinciales. La guerre et une épidémie de peste en sont sans nul doute des exemples; il peut en être de même du trafic des boissons ou des drogues ou du port d'armes. Dans l'affaire *Russell v. The Queen*, sir Montague Smith a cité comme exemple de législation fédérale valide une loi qui prohiberait ou limiterait la vente ou l'exposition du bétail atteint d'une maladie contagieuse. La validité d'une telle législation, lorsqu'elle découle de sa nature propre, n'est pas non plus affectée du fait qu'elle laisse une place à la législature provinciale pour édicter des textes législatifs qui traitent d'un aspect particulier du même sujet, dans la mesure où celui-ci touche spécialement une province.

Il convient d'observer que nulle part dans l'arrêt *Snider* la chambre n'a déclaré que l'affaire *Russell v. The Queen* avait été mal jugée. Elle s'est contentée d'avancer une explication de ce qui, selon elle, constituait le fondement de cette décision; mais, de l'avis de leurs Seigneuries, cette explication a été formulée d'une manière trop étroite. S'il est exact qu'une situation d'urgence peut constituer l'occasion qui commande d'adopter une telle législation, il n'en reste pas moins que c'est la nature même de la législation et non l'existence de cette situation d'urgence qui doit être le critère de sa validité.

Le second passage est libellé ainsi (à la p. 207):

[TRADUCTION] ... Les raisons qui motivent une législation préventive semblent être les mêmes que celles qui motivent une législation curative. On a donné l'épidémie de peste comme exemple d'un sujet qui affecte ou qui serait susceptible d'affecter l'ensemble du Dominion d'une manière telle qu'il justifierait que le Parlement du

Dominion. It would seem to follow that if the Parliament could legislate when there was an actual epidemic it could do so to prevent one occurring and also to prevent it happening again. . . .

I note that the first of the above-quoted passages was referred to in the *Margarine* case, *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General of Quebec*³¹, at p. 197 and was immediately countered by a reference to the *Labour Conventions* case which included the accolade to the reasons of Chief Justice Duff in the *Natural Products Marketing Act Reference*. The Privy Council then contented itself with saying that there were no facts in the Order of Reference or any others of which it could take judicial notice that could "lead to the conclusion that there exist in the present case the conditions which may override the normal distribution of powers in ss. 91 and 92" (at p. 198). This determination, in my view, was supportable under either or both of the lines of authority to which reference was made in the *Margarine* case, since what was involved was prohibitory federal legislation directed against the manufacture or sale of a product which, on the facts stated in the Order of Reference, was a nutritious product without danger to health.

The Attorney-General of Canada, supported by the Attorney-General of Ontario, put his position in support of the *Anti-Inflation Act* on alternative bases. He relied, primarily, on the *Canada Temperance Federation* case, contending that the Act, directed to containment and reduction of inflation, concerned a matter which went beyond local or private or provincial concern and was of a nature which engaged vital national interests, among them the integrity of the Canadian monetary system which was unchallengeably within exclusive federal protection and control. He urged, in the alternative, that there was an economic crisis amounting to an emergency or exceptional peril to economic stability sufficient to warrant federal intervention, and, if not an existing peril, there was a reasonable apprehension of an impending one that justified federal intervention through the

Canada légifère pour préserver l'ordre et le bon gouvernement du Dominion. Il semble s'ensuivre que si le Parlement peut légiférer lorsqu'il existe effectivement une épidémie, il peut le faire également aussi dans un but de prévention ou pour prévenir le retour d'une nouvelle épidémie. . . .

Je note que dans l'affaire de la margarine (*Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General of Quebec*³¹, à la p. 197), on a cité le premier de ces deux passages et que tout de suite après on a cité l'arrêt *Labour Conventions*, où le Conseil privé a fait siens les motifs du juge en chef Duff dans le *Renvoi sur la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*. Le Conseil privé s'est ensuite contenté de dire qu'il n'y avait pas de faits dans le décret de renvoi ou d'autres documents dont il pouvait prendre connaissance d'office, qui pouvaient [TRADUCTION] «amener à conclure que dans la présente affaire, on est en présence de conditions justifiant de passer outre à la distribution normale des pouvoirs prévue aux art. 91 et 92» (à la p. 198). Cette décision, à mon avis, pouvait se justifier en vertu de chacune des séries d'arrêts cités du fait qu'il s'agissait d'une loi fédérale prohibitive visant la fabrication ou la vente d'un produit qui, d'après les faits exposés dans le décret de renvoi, était un aliment qui ne présentait aucun danger pour la santé.

Le procureur général du Canada, appuyé par celui de l'Ontario, s'est fondé sur deux moyens alternatifs pour conclure à la validité de la *Loi anti-inflation*. Il a d'abord invoqué l'arrêt *Canada Temperance Federation*, et soutenu que la Loi, ayant pour objet l'endiguement et la réduction de l'inflation, vise un problème qui transcende les intérêts locaux, privés ou provinciaux, et, par sa nature, met en jeu l'intérêt national sous un aspect vital, l'intégrité du système monétaire dont la protection et le contrôle relèvent sans aucun doute exclusivement du fédéral. Subsidiairement, a-t-il soutenu, il existait une crise économique dont la gravité créait une situation d'urgence ou un péril exceptionnel pour la stabilité économique qui suffisait à justifier l'intervention fédérale; si ce péril ne s'était pas encore matérialisé, a-t-il ajouté, il existait une appréhension raisonnable d'un péril immi-

³¹ [1951] A.C. 179.

³¹ [1951] A.C. 179.

legislation in question which was designed to support measures and policies of a fiscal and monetary character which were undoubtedly within Parliament's legislative authority.

The Attorney-General of Quebec and the Attorney-General of Saskatchewan contended that the Act could be supported only on an "emergency" basis but took no position on whether such a basis of support was shown. The Attorney-General of British Columbia and the Attorney-General of Alberta both took the position that the legislation *ex facie* was an unconstitutional interference with the provincial private sector, being an interference with provincial regulatory authority, with contractual arrangements in the Provinces and with the operation of businesses within provincial legislative authority. They conceded that the Parliament of Canada could enact such legislation in an emergency, but the mere existence or persistence of inflation did not, in their submission, evidence an emergency which required federal action only and, in any event, there was no sufficient evidence, either from the terms of the *Anti-Inflation Act* or otherwise, to show that an emergency existed.

Similar views were expressed by counsel for the Canadian Labour Congress, counsel for the Teachers' organizations, counsel for the Public Employees' organizations and counsel for the United Steelworkers of America. In particular, it was contended by all contesting the validity of the *Anti-Inflation Act* on the primary ground upon which it was supported, that inflation could not be taken as a "matter" for constitutional purposes since it merely summarized an array of economic matters separately susceptible to provincial regulation or treatment. It did not have the discreteness of such matters as were involved in the *Radio* case, *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*³², and in the *Aeronautics* case, *In re Regulation and Control of Aeronautics in*

which justified the federal intervention by the adoption of the law in question, destined to reinforce measures and fiscal and monetary policies which, they, relèvent incontestablement de la compétence législative du Parlement.

Le procureur général du Québec et celui de la Saskatchewan ont soutenu que la Loi ne peut être déclarée valide qu'à titre de mesure prise dans une «situation d'urgence», mais n'ont pas précisé s'ils estimaient qu'une telle situation existait. Le procureur général de la Colombie-Britannique et celui de l'Alberta ont soutenu que la Loi est, *ex facie*, une ingérence inconstitutionnelle dans le secteur privé provincial, un empiètement sur le pouvoir de réglementation provincial, une ingérence dans les arrangements contractuels à l'intérieur des provinces et dans le fonctionnement des entreprises relevant du pouvoir législatif provincial. Ils ont reconnu que le Parlement du Canada peut adopter une pareille loi dans une situation d'urgence, mais la simple existence ou la simple persistance de l'inflation n'est pas, selon eux, la preuve d'une situation d'urgence à laquelle seule l'action du fédéral pouvait remédier et, de toute façon, ont-ils ajouté, la preuve n'a pas été faite, ni dans la *Loi anti-inflation* ni ailleurs, de l'existence d'une telle situation d'urgence.

Des opinions analogues ont été exprimées par les avocats du Congrès du travail du Canada, ceux des associations d'enseignants, ceux des associations de fonctionnaires et ceux des Métallurgistes unis d'Amérique. En particulier, tous ceux qui contestent la validité de la *Loi anti-inflation* ont soutenu, à l'encontre du premier moyen invoqué à l'appui, que l'inflation ne peut être considérée comme une «matière» du point de vue constitutionnel, car cette expression ne fait que recouvrir toute une gamme de questions économiques dont chacune, considérée séparément, peut être réglementée par les provinces. Il ne s'agit pas d'une matière bien circonscrite, comme c'était le cas dans l'affaire de la *Radiocommunication* (*In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*³²), et dans celle de l'*Aéronautique* (*In re*

³² [1932] A.C. 304.

³² [1932] A.C. 304.

*Canada*³³, both of which upheld the validity of federal regulatory legislation in respect of those matters. Again, it was contended that the proponents of the *Anti-Inflation Act* could find no comfort for their position in the judgment of this Court in *Munro v. National Capital Commission*³⁴, which, although applying the *Canada Temperance Federation* approach, plainly dealt with a matter outside of any local or provincial interests. Similarly, it was submitted that both *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*³⁵ and *Johannesson v. West St. Paul*³⁶ (also proceeding on that approach and holding that provincial legislation could not control the location of an airport or the operation of a uranium mine) were cases where the matters in question were completely outside of provincial competence.

Since there was, in general, a concession by those opposing the legislation that it would be valid if it were what I may call crisis legislation, and since the proponents of the legislation urged this as an alternative ground on which its validity should be sustained, it appears to me to be the wise course to consider first whether the *Anti-Inflation Act* can be supported on that footing. If it is sustainable as crisis legislation, it becomes unnecessary to consider the broader ground advanced in its support, and this because, especially in constitutional cases, Courts should not, as a rule, go any farther than is necessary to determine the main issue before them.

The competing arguments on the question whether the Act is supportable as crisis legislation raised four main issues: (1) Did the *Anti-Inflation Act* itself belie the federal contention because of the form of the Act and, in particular, because of the exclusion of the provincial public sector from its imperative scope, notwithstanding that it is framed as a temporary measure albeit subject to

*Regulation and Control of Aeronautics in Canada*³³, où, dans les deux cas, les mesures de réglementation fédérales ont été déclarées valides. On a soutenu que les défenseurs de la *Loi anti-inflation* ne pouvaient non plus s'appuyer sur le jugement de cette Cour dans *Munro c. La Commission de la Capitale nationale*³⁴, qui appliquait des principes énoncés dans *Canada Temperance Federation* mais où la matière ne mettait manifestement pas en cause des intérêts locaux ou provinciaux. De même, on a prétendu que tant l'arrêt *Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*³⁵, que l'arrêt *Johannesson c. La municipalité de West Saint Paul*³⁶, qui appliquaient ces mêmes principes et statuaient que la législation provinciale ne peut déterminer le choix de l'emplacement d'un aéroport ni réglementer l'exploitation d'une mine d'uranium, sont des cas où les matières en litige sortaient complètement du champ de compétence provinciale.

Comme il a été généralement reconnu par ceux qui contestent la Loi que celle-ci serait valide si elle était ce qu'on peut appeler une loi de temps de crise et comme, d'après les tenants de la validité de la Loi, c'est un moyen subsidiaire à l'appui de sa validité, il me semble sage de me demander d'abord si la *Loi anti-inflation* peut être déclarée valide à ce titre. Si oui, il n'est pas nécessaire d'examiner le moyen plus large proposé à l'appui de la validité, étant donné que, surtout dans les affaires constitutionnelles, les tribunaux doivent s'abstenir, règle générale, d'exprimer des avis qui ne sont pas nécessaires pour la décision du litige principal qui leur est soumis.

Des plaidoiries relatives à la question de la validité de la Loi à titre de loi de temps de crise, ressortent quatre points principaux: (1) La *Loi anti-inflation* elle-même contredit-elle les prétentions fédérales en raison de la forme qui lui a été donnée et notamment à cause de l'exclusion du secteur public provincial de son application obligatoire, en dépit du fait qu'elle est présentée comme

³³ [1932] A.C. 54.

³⁴ [1966] S.C.R. 663.

³⁵ [1956] O.R. 862.

³⁶ [1952] 1 S.C.R. 292.

³³ [1932] A.C. 54.

³⁴ [1966] R.C.S. 663.

³⁵ [1956] O.R. 862.

³⁶ [1952] 1 R.C.S. 292.

extension of its operation? (2) Is the federal contention assisted by the preamble to the statute? (3) Does the extrinsic evidence put before the Court, and other matters of which the Court can take judicial notice without extrinsic material to back it up, show that there was a rational basis for the Act as a crisis measure? (4) Is it a tenable argument that exceptional character could be lent to the legislation as rising beyond local or provincial concerns because Parliament could reasonably take the view that it was a necessary measure to fortify action in other related areas of admittedly federal authority, such as that of monetary policy?

I have referred to the first of these issues earlier in these reasons. It goes to the form of the *Anti-Inflation Act* and to the question whether the scope of the compulsory application of the *Anti-Inflation Act* may be taken to indicate that the Parliament of Canada did not act through any sense of crisis or urgency in enacting it. I note that the federal public service, a very large public service, is governed by the Act and the Guidelines, that private employers of five hundred or more persons are subject to the Act and Guidelines, that the construction industry is particularly dealt with by making those who employ twenty or more persons in that industry subject to the Act and Guidelines and that the Act and Guidelines apply also to persons in various professions, including architects, accountants, dentists, engineers, lawyers, doctors and management consultants. Again, the Act provides for bringing within the Act and Guidelines businesses, irrespective of numbers employed, which are declared by order in council to be of strategic importance to the containment and reduction of inflation in Canada. Having regard to the enormous administrative problems which the programme entails, the coverage is comprehensive indeed in its immediately obligatory provisions. What is left out of compulsory coverage is the provincial public sector, including the municipal public sector, but provision is made for bringing this area into the programme under the Guidelines by agreements under s. 4(3) or s. 4(4) or s. 5.

une mesure temporaire sous réserve de prolongation? (2) Le préambule de la loi supporte-t-il la prétention fédérale? (3) Est-il établi par la preuve extrinsèque présentée à la Cour et les autres documents dont elle peut prendre connaissance d'office sans preuve extrinsèque, qu'il existait une base rationnelle pour la Loi à titre de mesure de temps de crise? (4) Peut-on prétendre que la Loi transcende les intérêts locaux ou provinciaux et prend un caractère exceptionnel, du fait que le Parlement pouvait raisonnablement être d'avis qu'il s'agissait d'une mesure nécessaire pour renforcer l'action fédérale dans d'autres domaines connexes relevant incontestablement, eux, de la compétence fédérale, comme par exemple la politique monétaire?

J'ai déjà parlé du premier des quatre points. Il a trait à la rédaction de la *Loi anti-inflation*. Le fait qu'elle n'est pas obligatoire pour tous peut-il être considéré comme une indication que le Parlement du Canada n'était pas mû par le sentiment qu'il existait une situation de crise ou d'urgence lorsqu'il l'a adoptée? Je remarque que la fonction publique fédérale, dont les effectifs sont très considérables, est régie par la Loi et les Indicateurs, que les employeurs du secteur privé ayant au moins cinq cents employés y sont assujettis, que l'industrie de la construction est particulièrement visée puisque la Loi et les Indicateurs s'appliquent aux employeurs ayant au moins vingt employés et que les personnes exerçant diverses professions libérales, notamment les architectes, les comptables, les dentistes, les ingénieurs, les avocats, les médecins et les conseillers en gestion y sont aussi assujettis. La Loi prévoit également qu'on peut assujettir à la Loi et aux Indicateurs, sans égard au nombre d'employés, les entreprises que le gouverneur en conseil déclare être d'importance fondamentale pour la réduction et l'endiguement de l'inflation au Canada. Compte tenu de l'énormité des tâches administratives que comporte le programme, les dispositions qui s'appliquent obligatoirement de façon immédiate ont vraiment une portée étendue. Le secteur public provincial, y inclus le secteur public municipal, est exclu du champ d'application de la Loi mais celle-ci prévoit des dispositions afin d'appliquer la Loi et les Indicateurs à ces secteurs par accord en vertu du par. (3) de l'art. 4, du par. (4) de l'art. 4 ou de l'art. 5.

I do not regard the provisions respecting the provincial public sector as an indicator that the Government and Parliament of Canada were not seized with urgency or manifested a lack of any sense of crisis in the establishment of the programme. Provincial government concern about rising inflation and concurrent unemployment was a matter of public record prior to the inauguration of the programme, and this Court was provided with copies of agreements that eight of the ten Provinces had made with the federal Government for the application therein of the federal Guidelines. Only British Columbia and Saskatchewan had not entered into agreements. With private industry and private services bound to the extent that they are, and with the federal public service also bound, I see it as a reasonable policy from the standpoint of administration to allow the Provinces to contract into the programme in respect of the provincial public sector under their own administration if this was their preference rather than by simply accepting, as they could, the federal administration. Since the "contracting in" is envisaged on the basis of the federal Guidelines the national character of the programme is underlined.

One of the submissions made by counsel for Secondary School Teachers' organizations concerned provincial co-operation, but it was put in terms of an objection to the validity of the federal legislation, the proposition being that inflation was too sweeping a subject to be dealt with by a single authority, *i.e.*, the federal Parliament, and that the proper constitutional approach, at least as a first approach, was through federal-provincial co-operation in terms of their respective powers under the respective enumerations in ss. 91 and 92. If this is meant to suggest that Parliament cannot act in relation to inflation even in a crisis situation, I must disagree. No doubt, federal-provincial co-operation along the lines suggested might have been attempted, but it does not follow that the federal policy that was adopted is vulnerable because a co-operative scheme on a legislative power basis was not tried first. Co-operative federalism may be consequential upon a lack of federal legislative power, but it is not a ground for denying it.

Je ne considère pas ces dispositions relatives au secteur public provincial comme un signe que le gouvernement et le Parlement du Canada n'aient pas vu d'urgence ou n'aient pas manifesté le sentiment qu'une crise existait lorsqu'ils ont établi le programme législatif. Il est de notoriété publique que les gouvernements provinciaux étaient préoccupés de l'augmentation simultanée du coût de la vie et du chômage bien avant l'inauguration du programme et on a remis à la Cour des copies des accords que huit des dix provinces ont conclus avec le gouvernement fédéral en vue de l'application chez elles des Indicateurs fédéraux. Seules la Colombie-Britannique et la Saskatchewan n'ont pas conclu d'accord. Les entreprises et les services du secteur privé étant assujettis à la Loi dans la mesure prévue de même que la fonction publique fédérale, j'estime que du point de vue administratif il était raisonnable de permettre aux provinces d'associer au programme leur secteur public et de se charger de voir à son application, si elles le préféraient, plutôt que d'accepter tout simplement, comme elles le pouvaient, que l'application relève du fédéral. Puisque l'association des provinces doit se référer aux Indicateurs fédéraux, cela met en relief le caractère national du programme.

L'une des prétentions des avocats des associations de professeurs d'écoles secondaires vise la coopération provinciale, mais elle a été énoncée comme objection à la validité de la loi fédérale, savoir que l'inflation est un sujet trop vaste pour être régi par une seule autorité, *c.-à-d.* le Parlement fédéral, et que constitutionnellement on doit aborder le problème, du moins dans une première étape, sous l'angle de la coopération fédérale-provinciale en fonction des pouvoirs fédéraux et provinciaux énumérés aux art. 91 et 92 respectivement. Si l'on veut en déduire que le Parlement ne peut agir lui-même à l'égard de l'inflation même dans une situation de crise, je dois exprimer mon désaccord. Il n'y a pas de doute que la coopération fédérale-provinciale dans le sens suggéré aurait pu être essayée, mais il ne s'ensuit pas que la politique fédérale adoptée est vulnérable parce qu'on n'a pas tenté au préalable l'application d'un système coopératif. Le fédéralisme coopératif peut résulter d'une absence de pouvoir législatif fédéral, mais il ne peut être invoqué pour le contester.

I appreciate that Viscount Haldane espoused co-operative federalism in the *Board of Commerce* case (see [1922] 1 A.C. 191, at p. 201) but that was to relieve against a lack of federal power. Moreover, when he came to consider the propriety of the federal legislation in the *Fort Frances* case, he noted that the situation that had to be dealt with "is not one that can be reliably provided for by depending on collective action of the Legislatures of the individual Provinces agreeing for the purpose" (see [1923] A.C. 695, at p. 704).

The Attorney-General of Canada relied upon the preamble to the *Anti-Inflation Act* both in respect of his primary argument and in respect of his alternative argument. He emphasized the words therein "that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern" and as well the following words that "to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary to restrain profit margins, prices, dividends and compensation" (the underlined words were especially emphasized). I do not regard it as telling against the Attorney-General's alternative position that the very word "emergency" was not used. Forceful language would not carry the day for the Attorney-General of Canada if the circumstances attending its use did not support the constitutional significance sought to be drawn from it. Of course, the absence of any preamble would weaken the assertion of crisis conditions, and I have already drawn attention to the fact that no preamble suggesting a critical economic situation, indeed no preamble at all was included in the legislation challenged in the *Board of Commerce* case.

The preamble in the present case is sufficiently indicative that Parliament was introducing a far-reaching programme prompted by what in its view was a serious national condition. The validity of the *Anti-Inflation Act* does not, however, stand or fall on that preamble, but the preamble does provide a base for assessing the gravity of the circumstances which called forth the legislation.

This brings me to the third of the four issues above-mentioned, namely, the relevancy and weight of the extrinsic evidence and the assistance to be derived from judicial notice. When, as in this

Je comprends que le vicomte Haldane a accepté la thèse du fédéralisme coopératif dans l'arrêt *Board of Commerce* (voir [1922] 1 A.C. 191, à la p. 201) mais c'était pour pallier l'absence de pouvoir fédéral. De plus, lorsqu'il a eu à examiner le bien-fondé de la loi fédérale dans l'arrêt *Fort Frances*, il a fait remarquer [TRADUCTION] «qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir que l'on peut sûrement s'assurer en comptant sur l'action collective des législatures provinciales, agissant d'un commun accord à cette fin» (voir [1923] A.C. 695, à la p. 704).

Le procureur général du Canada s'est fondé sur le préambule de la *Loi anti-inflation* tant pour son moyen principal que son moyen subsidiaire. Il a insisté sur les mots «l'actuel taux d'inflation ... ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son endiguement» ainsi que sur les mots suivants «qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations» (en appuyant surtout sur les mots que j'ai soulignés). Je n'estime pas que l'absence du mot «urgence» détruise le moyen subsidiaire du procureur général. Un texte plus fort ne ferait pas donner gain de cause au procureur général du Canada si les circonstances dans lesquelles il était employé n'étaient pas la portée constitutionnelle qu'on veut lui donner. Bien sûr, l'absence de tout préambule affaiblirait l'allégation de l'existence d'une crise, et j'ai déjà souligné que dans l'affaire *Board of Commerce*, rien dans la loi contestée n'indiquait une situation économique critique: la Loi n'avait pas de préambule.

En l'espèce, le préambule indique suffisamment l'intention du Parlement d'introduire un programme d'envergure, dicté par ce qu'il considère la gravité du problème national. Ce n'est pas à dire que la validité de la *Loi anti-inflation* dépend uniquement de ce préambule, mais on peut y recourir pour évaluer la gravité des circonstances qui ont amené l'adoption de la loi.

J'en viens maintenant au troisième des quatre points susmentionnés, savoir, la pertinence et le poids de la preuve extrinsèque ainsi que l'importance de la connaissance d'office. Lorsque, comme

case, an issue is raised that exceptional circumstances underlie resort to a legislative power which may properly be invoked in such circumstances, the Court may be asked to consider extrinsic material bearing on the circumstances alleged, both in support of and in denial of the lawful exercise of legislative authority. In considering such material and assessing its weight, the Court does not look at it in terms of whether it provides proof of the exceptional circumstances as a matter of fact. The matter concerns social and economic policy and hence governmental and legislative judgment. It may be that the existence of exceptional circumstances is so notorious as to enable the Court, of its own motion, to take judicial notice of them without reliance on extrinsic material to inform it. Where this is not so evident, the extrinsic material need go only so far as to persuade the Court that there is a rational basis for the legislation which it is attributing to the head of power invoked in this case in support of its validity.

There is before this Court material from Statistics Canada, upon which the Court is justified in relying, which, proceeding from a base of 100 in 1971, shows that the purchasing power of the dollar dropped to 0.78 by September, 1974 and to 0.71 in September, 1975. On the same base, the cost of living index rose to 127.9 by September, 1974 and to 141.5 by September, 1975, with food, taken alone, and weighted at 28 per cent of all the items taken into calculation, showing a rise to 147.3 in September, 1974 and 166.6 in September, 1975. These are figures from the Consumer Price Index monitored by Statistics Canada, and I note that Professor Lipsey in his study states that "the measure [of inflation] that is of most direct relevance to the person in the street is the rate of inflation of the CPI". He defines inflation as "a monetary phenomenon in the sense that a rise in the price level is the same thing as a fall in the value of money (*i.e.* a fall in its purchasing power)". What the Consumer Price Index shows, and Professor Lipsey himself relies on its figures, is that for the first time in many years Canada had a double digit inflation rate for successive years, *i.e.*, in 1974 and 1975, the Index rising 10.9 per cent in 1974 above its reading for 1973 and being 10.8 per cent higher in 1975 than it was in 1974. Some

en l'espèce, des circonstances exceptionnelles sont à la base du pouvoir législatif en litige, on peut demander à la Cour d'examiner des éléments de preuve extrinsèque des circonstances alléguées, soit à l'appui soit à l'encontre de la validité de la législation contestée. En examinant ces éléments de preuve et en appréciant leur poids, la Cour ne se demande pas s'ils démontrent l'existence des circonstances exceptionnelles comme on prouve un fait dans une cause ordinaire. Elle est appelée à prononcer sur une question de politique sociale et économique, c'est-à-dire sur le jugement exercé par le gouvernement et le Parlement. Il est possible que les circonstances exceptionnelles soient d'une telle notoriété que la Cour puisse en prendre connaissance d'office sans recourir à des éléments de preuve extrinsèque. Lorsque la situation n'est pas aussi claire, les éléments de preuve extrinsèque ne sont requis que pour convaincre la Cour que la loi contestée a un fondement rationnel dans le pouvoir législatif invoqué à l'appui de sa validité.

Cette Cour a devant elle des publications de Statistique Canada, sur lesquelles elle est justifiée de se fonder. On y voit que sur la base 100 attribuée à 1971, le pouvoir d'achat du dollar est tombé à 78 cents en septembre 1974 et à 71 cents en septembre 1975. Sur la même base, l'indice du coût de la vie s'est élevé à 127.9 en septembre 1974 et à 141.5 en septembre 1975, alors que l'indice du coût des aliments qui, à eux seuls, représentent 28 pour cent de tous les articles de consommation, s'est haussé à 147.3 en septembre 1974 et à 166.6 en septembre 1975. Ces chiffres de l'indice des prix à la consommation sont compilés par Statistique Canada et je remarque que le professeur Lipsey dans son étude énonce que [TRADUCTION] «la mesure [de l'inflation] qui frappe le plus le citoyen moyen est l'indice des prix à la consommation». Il définit l'inflation comme [TRADUCTION] «un phénomène monétaire dans le sens qu'une augmentation des prix équivaut à une baisse de la valeur de la monnaie (*c.-à-d.* une baisse du pouvoir d'achat)». Ce que l'indice des prix à la consommation révèle, et le professeur Lipsey lui-même s'appuie sur ces chiffres, c'est que, pour la première fois depuis de nombreuses années, le Canada a eu un taux d'inflation dépassant dix pour cent durant deux années consécutives, soit en 1974 et en 1975.

monthly drops slightly below double digit rises do not materially affect the relevance of the annual figures.

There have been inflationary periods before in our history but, again referring to Professor Lipsey's study, "the problem of the coexistence of high unemployment and high inflation rates was not, however, encountered before the late 1960's". These twin conditions continued to the time that the Government and Parliament acted in establishing its prices and incomes policy under the *Anti-Inflation Act* and Guidelines, and were the prime reason for the policy.

Among the submissions in opposition to the contention of crisis was an assertion that the Government and Parliament did not act upon the phenomenon of concurrent rising inflation and rising unemployment when they were first discerned, nor even after they began to persist. I do not see that this is an answer to the issue if those conditions were still apparent when Parliament chose to act. Its judgment as to the appropriate time for intervening as it did may be open to political or economic contestation, but I cannot agree that by waiting for some time before acting the Government and Parliament can be said by the Court to have disentitled themselves to rely upon the power to legislate as Parliament did for the peace, order and good government of Canada.

There is another consideration that arises from the submissions, particularly those of the Canadian Labour Congress, in opposition to the validity of the *Anti-Inflation Act* as a measure justified by crisis circumstances. The consideration I refer to is based on Professor Lipsey's study and on his conclusion that the policy adopted in the *Anti-Inflation Act* is not one that can, on the basis of experience elsewhere and on his appraisal as an economist, be expected to reduce the rate of inflation by more than one to two per cent. The answer to this submission is simple, and it is an answer that has been consistently given by the Courts,

Effectivement en 1974 l'indice des prix a dépassé de 10.9 pour cent celui de 1973 et en 1975 il a dépassé de 10.8 pour cent celui de 1974. Quelques taux mensuels légèrement en-dessous de dix pour cent sont sans importance en regard de ces chiffres annuels.

Nous avons déjà connu d'autres périodes d'inflation mais, pour citer encore l'étude du professeur Lipsey, [TRADUCTION] «le problème de la coexistence de taux élevés de chômage et d'inflation ne s'est pas toutefois rencontré avant la fin des années 60». Ces deux conditions existaient toujours simultanément lorsque le gouvernement et le Parlement ont établi leur politique de contrôle des prix et des salaires par le moyen de la Loi et des Indicateurs anti-inflation et ce fut là le motif principal de leur action.

Parmi les arguments à l'encontre de l'existence d'une situation de crise, il y a la prétention que le gouvernement et le Parlement n'ont pas agi lorsque le phénomène de la hausse simultanée du coût de la vie et du chômage a d'abord été perçu, ni même lorsqu'il a commencé à montrer des signes de durée. Je n'estime pas que cela soit un argument valable si ces conditions existaient manifestement lorsque le Parlement a décidé d'intervenir. Son jugement quant au moment propice à l'intervention peut être susceptible de contestation politique ou économique, mais je ne puis admettre que la Cour puisse statuer que, parce qu'ils ont attendu avant d'agir, le gouvernement et le Parlement ont perdu le droit de se fonder sur le pouvoir de légiférer, comme le Parlement l'a fait, pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

Il y a un autre argument, soulevé particulièrement par le Congrès du travail du Canada à l'encontre de la validité de la *Loi anti-inflation* comme mesure justifiée par une situation de crise. Cet argument est basé sur l'étude du professeur Lipsey et sa conclusion que la politique adoptée par la *Loi anti-inflation* n'est pas, d'après les expériences réalisées ailleurs et selon son opinion d'économiste, susceptible de réduire le taux d'inflation de plus d'un à deux pour cent. La réponse à cet argument est simple, et c'est celle qu'ont toujours donnée les tribunaux, savoir que la sagesse, l'opportunité ou les chances de succès d'une politi-

namely, that the wisdom or expediency or likely success of a particular policy expressed in legislation is not subject to judicial review. Hence, it is not for the Court to say in this case that because the means adopted to realize a desirable end, *i.e.*, the containment and reduction of inflation in Canada, may not be effectual, those means are beyond the legislative power of Parliament.

I would not exclude the possibility that the means chosen to deal with an alleged evil may be some indicator of whether that evil exists as a foundation for legislation. Professor Lipsey is candid enough to say in his study that whether "a problem is serious enough to be described as a crisis must be partly a matter of judgment". The general question to which his study is directed is, to use his words, "could an economist say that the Canadian economy faced an economic crisis, or was in a critical situation, in October 1975?" He answers this question in the negative on the basis, *inter alia*, of comparative assessment of different periods, and he is supported in this view by many other economists. The Court cannot, however, be concluded by the judgment of an economist, distinguished as he is in the opinion of his peers, on a question of the validity of the exercise of the legislative power invoked in this case. The economic judgment can be taken into account as an element in arriving at an answer to the question whether there is a rational basis for the governmental and legislative judgment exercised in the enactment of the *Anti-Inflation Act*. It cannot determine the answer.

In my opinion, this Court would be unjustified in concluding, on the submissions in this case and on all the material put before it, that the Parliament of Canada did not have a rational basis for regarding the *Anti-Inflation Act* as a measure which, in its judgment, was temporarily necessary to meet a situation of economic crisis imperilling the well-being of the people of Canada as a whole and requiring Parliament's stern intervention in the interests of the country as a whole. That there may have been other periods of crisis in which no

que exprimée dans une loi ne sont pas sujets à examen judiciaire. Par conséquent, il n'appartient pas à la Cour de dire en l'espèce que, parce que les moyens adoptés pour réaliser un objectif souhaitable, c.-à-d. la réduction et l'endiguement de l'inflation au Canada, peuvent ne pas s'avérer fructueux, ils outrepassent la compétence législative du Parlement.

Je n'exclus pas la possibilité que les moyens choisis pour remédier à un mal présumé puissent servir à indiquer si ce mal existe aux fins de justifier la loi contestée. Le professeur Lipsey est assez franc pour admettre dans son étude que la question de déterminer si [TRADUCTION] «un problème est assez grave pour être décrit comme une crise doit, en partie, être une affaire de jugement». La question générale à laquelle son étude veut répondre est selon ses termes: [TRADUCTION] «un économiste peut-il affirmer qu'en octobre 1975 l'économie canadienne faisait face à une crise économique ou était dans une situation critique?» Il répond négativement à cette question en se fondant, notamment, sur une évaluation comparative de différentes périodes et son point de vue est appuyé par plusieurs autres économistes. Toutefois, la Cour ne peut pas être liée par le jugement d'un économiste, quelle que soit la distinction que lui reconnaissent ses collègues, à l'égard d'une question relative à la validité de l'exercice du pouvoir législatif invoqué en l'espèce. L'opinion des économistes peut être un élément à considérer pour répondre à la question, à savoir si en adoptant la *Loi anti-inflation* le gouvernement et le Parlement ont agi de façon rationnelle. Elle ne peut dicter la réponse.

A mon avis, cette Cour ne serait pas justifiée de conclure, selon les arguments soumis en l'espèce ainsi que tous les éléments de preuve mis devant elle, que le Parlement du Canada n'a pas agi rationnellement en considérant la *Loi anti-inflation* comme une mesure, qui, selon lui, s'avérerait temporairement nécessaire pour faire face à une situation de crise économique qui mettait en danger le bien-être de l'ensemble de la population du Canada et exigeait que le Parlement intervienne de façon vigoureuse dans l'intérêt du pays. Qu'il ait pu exister d'autres périodes de crise au

similar action was taken is beside the point.

The rationality of the judgment so exercised is, in my view, supported by a consideration of the fourth of the issues which I enumerated above. The fact that there had been rising inflation at the time federal action was taken, that inflation is regarded as a monetary phenomenon and that monetary policy is admittedly within exclusive federal jurisdiction persuades me that the Parliament of Canada was entitled, in the circumstances then prevailing and to which I have already referred, to act as it did from the springboard of its jurisdiction over monetary policy and, I venture to add, with additional support from its power in relation to the regulation of trade and commerce. The Government White Paper refers to a prices and incomes policy as one element in a four-pronged programme of which the first engages its fiscal and monetary authority; and although the White Paper states that the Government rejects the use of severe monetary and fiscal restraints to stop inflation because of the alleged heavy immediate cost in unemployment and foregone output, it could seek to blend policies in those areas with a prices and incomes policy under the circumstances revealed by the extrinsic material.

Since no argument was addressed to the trade and commerce power I content myself with observing only that it provides the Parliament of Canada with a foothold in respect of "the general regulation of trade affecting the whole dominion", to use the words of the Privy Council in *Citizens Insurance Co. v. Parsons*³⁷, at p. 113. The *Anti-Inflation Act* is not directed to any particular trade. It is directed to suppliers of commodities and services in general and to the public services of governments, and to the relationship of those suppliers and of the public services to those employed by and in them, and to their overall relationship to the public. With respect to some of such suppliers and with respect to the federal public service, federal legislative power needs no support from the existence of exceptional circumstances to justify the

cours desquelles on n'a pas pris de mesures semblables n'a rien à voir avec la question.

La rationalité du jugement exercé est à mon avis étayée par l'examen du quatrième point mentionné. Le fait que, au moment où le fédéral est intervenu, l'inflation était à la hausse, qu'elle est considérée comme un phénomène monétaire et que la politique monétaire est reconnue de compétence fédérale, me convainc que le Parlement du Canada avait droit, dans les circonstances qui régnaient alors et que j'ai déjà indiquées, d'agir comme il l'a fait, en se servant comme tremplin de sa compétence en matière de politique monétaire et, je me permets d'ajouter, en se fondant également sur son pouvoir de réglementation des échanges et du commerce. Le Livre blanc du gouvernement mentionne une politique de contrôle des prix et salaires comme un élément d'un programme à quatre branches dont la première comporte l'exercice de sa compétence en matière fiscale et monétaire; même si le Livre blanc énonce que le gouvernement rejette le recours à de sévères restrictions monétaires et fiscales pour enrayer l'inflation en raison de l'influence négative que cette politique aurait dans l'immédiat sur le chômage et la production, il peut chercher à marier ses politiques en ces domaines avec un contrôle des prix et des salaires selon les circonstances que révèlent les éléments de preuve extrinsèque.

Puisque personne dans les plaidoiries n'a fait allusion à la compétence en matière d'échanges et de commerce, je me contenterai de souligner qu'elle attribue le pouvoir législatif au Parlement du Canada à l'égard de [TRADUCTION] «la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion», selon l'expression du Conseil privé dans *Citizens Insurance Co. v. Parsons*³⁷, à la p. 113. La *Loi anti-inflation* ne vise aucun commerce en particulier. Elle vise les fournisseurs de marchandises et de services en général, la fonction publique aux divers niveaux de gouvernement, les relations de ces fournisseurs et des gouvernements avec leurs employés et le public. À l'égard de quelques-uns de ces fournisseurs ainsi que la fonction publique fédérale, la compétence législative fédérale ne requiert pas l'existence de circons-

³⁷ (1881), 7 App. Cas. 96.

³⁷ (1881), 7 App. Cas. 96.

introduction of a policy of restraint to combat inflation.

The economic interconnection with other suppliers and with provincial public services, underlined by collective bargaining conducted by, or under the policy umbrella of trade unions with Canada-wide operations and affiliations, is a matter of public general knowledge of which the Court can take judicial notice. The extrinsic material does not reveal any distinction in the operation and effect of inflation in respect of those economic areas which are ordinarily within and those ordinarily outside of effective federal regulatory control. In enacting the *Anti-Inflation Act* as a measure for the peace, order and good government of Canada, Parliament is not opening an area of legislative authority which would otherwise have no anchorage at all in the federal catalogue of legislative powers but, rather, it is proceeding from legislative power bases which entitle it to wage war on inflation through monetary and fiscal policies and entitle it to embrace within the *Anti-Inflation Act* some of the sectors covered thereby but not all. The circumstances recounted above justify it in invoking its general power to extend its embrace as it has done.

For all the foregoing reasons, I would hold that the *Anti-Inflation Act* is valid legislation for the peace, order and good government of Canada and does not, in the circumstances under which it was enacted and having regard to its temporary character, invade provincial legislative jurisdiction. It is open to this Court to say, at some future time, as it in effect said in the *Margarine* case³⁸, that a statutory provision valid in its application under circumstances envisaged at the time of its enactment can no longer have a constitutional application to different circumstances under which it would, equally, not have been sustained had they existed at the time of its enactment.

—III—

The second question referred to this Court relates to the construction of s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act* and to whether the intergovernmental

tances exceptionnelles pour justifier l'introduction d'une politique de restrictions pour lutter contre l'inflation.

Les liens économiques avec les autres fournisseurs et avec la fonction publique provinciale, renforcés par la négociation collective menée sous la direction immédiate ou sous l'égide de syndicats dont les activités et les affiliations s'étendent à travers tout le Canada, sont un fait notoire dont la Cour peut prendre connaissance d'office. Les éléments de preuve extrinsèque ne révèlent aucune distinction entre la façon dont l'inflation touche les domaines économiques qui relèvent ordinairement de la réglementation fédérale et ceux qui ordinairement lui échappent. En adoptant la *Loi anti-inflation* comme loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, le Parlement n'entre pas dans un domaine de compétence législative sans aucune relation avec la liste de ses pouvoirs législatifs mais, en partant de ces pouvoirs qui lui permettent de lutter contre l'inflation par des politiques monétaires et fiscales, il embrasse dans la *Loi anti-inflation* quelques-uns des secteurs touchés par ces politiques. Les circonstances ci-dessus relatées le justifient d'invoquer son pouvoir général pour donner à la Loi la portée qu'il a décrétée.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis que la *Loi anti-inflation* est une législation valide pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, et que, vu les circonstances où elle a été adoptée et compte tenu de son caractère temporaire, elle n'empiète pas sur la compétence législative des provinces. Cette Cour pourra plus tard décider, comme elle l'a fait dans l'arrêt sur la *Margarine*³⁸, qu'une législation valide, dans les circonstances envisagées au moment de son adoption, peut cesser de l'être dans des circonstances différentes qui l'auraient également rendue invalide au moment de son adoption.

—III—

La seconde question soumise à cette Cour concerne l'interprétation du par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation* et elle vise à déterminer si l'ac-

³⁸ [1949] S.C.R. 1; aff'd [1951] A.C. 179.

³⁸ [1949] R.C.S. 1; conf. [1951] A.C. 179.

tal agreement between Canada and Ontario, for the application of the Act and the Guidelines to the provincial public sector, was consummated in a manner that would make it effective in Ontario pursuant to s. 4(3). This is not necessarily the same thing as determining whether the agreement was consummated in accordance with s. 4(3), because that depends on what s. 4(3) prescribes, if it prescribes anything at all, as to the manner of consummation of an agreement to take effect thereunder.

The Attorney-General of Quebec, the Attorney-General of British Columbia, the Attorney-General of Saskatchewan and the Attorney-General of Alberta made no submissions on this question. The other parties to this Reference opposing the validity of the *Anti-Inflation Act* also opposed the validity of the Ontario agreement.

The agreement was executed on behalf of the Government of Canada, as the named party thereto of the First Part, by the Acting Minister of Finance authorized so to do by an order of the Governor in Council. It was executed on behalf of the Government of Ontario, as the named party thereto of the Second Part, by a provincial Minister, the Treasurer of Ontario and Minister of Economics and Intergovernmental Affairs, to whom authority for the execution was given by a provincial Order in Council.

It will be convenient to reproduce again s. 4(3) of the *Anti-Inflation Act* which reads as follows:

4. ...

(3) the Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with the government of a province providing for the application of this Act and the guidelines to

- (a) Her Majesty in right of that province,
- (b) agents of Her Majesty in that right,
- (c) bodies described in paragraphs (2) (b) and (c) and
- (d) bodies prescribed by the regulations pursuant to paragraph (2)(d),

or any of such bodies, agents and Her Majesty in that right, and where any such agreement is entered into, this Act is binding in accordance with the terms of the agreement and the guidelines apply in accordance with

cord entre les gouvernements de l'Ontario et du Canada pour l'application de la Loi et des Indicateurs au secteur public provincial, a été conclu de façon à produire des effets en Ontario sous le régime du par. (3) de l'art. 4. Cela ne revient pas nécessairement à rechercher si l'accord a été conclu conformément au par. (3) de l'art. 4 parce que cela dépend de ce qu'il prescrit, s'il prescrit effectivement quelque chose, sur la façon de conclure un accord pour qu'il produise des effets en vertu de ce paragraphe.

Les procureurs généraux du Québec, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta n'ont pas pris position sur cette question. Les autres intervenants, qui contestent la validité de la *Loi anti-inflation*, contestent aussi la validité de l'accord de l'Ontario.

C'est le ministre intérimaire des Finances, autorisé par décret du gouverneur général en conseil, qui a signé l'accord au nom du gouvernement du Canada, désigné partie de première part. C'est un ministre provincial, le Trésorier de l'Ontario, ministre des Affaires économiques et gouvernementales, autorisé par arrêté en conseil provincial, qui a signé au nom du gouvernement de l'Ontario, désigné partie de seconde part.

Pour plus de commodité je cite à nouveau le texte du par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation*:

4. ...

(3) Le Ministre peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec le gouvernement d'une province un accord prévoyant l'application de la présente loi et des indicateurs

- a) à Sa Majesté du chef d'une province,
- b) à ses mandataires,
- c) aux organismes visés aux alinéas (2)b) et c), et
- d) aux organismes désignés par règlement en vertu de l'alinéa (2)d);

la présente loi s'applique, dès la conclusion de l'accord, conformément aux conditions qu'il stipule et les indicateurs s'appliquent, aux mêmes conditions, à compter de

the terms thereof with effect on and after the day on and after which the guidelines apply, by virtue of the operation of this Act, with respect to Her Majesty in right of Canada.

No question arises as to the propriety of the execution and of the binding effect of the agreement so far as the Government of Canada is concerned. Section 4(3) provides statutory authorization for the federal Minister to act as he did. It is common ground that there was no statutory authorization for the execution of the agreement by the provincial Minister. Two contentions are made in support of the efficacy of the provincial execution: first, s. 4(3) is conditional legislation, and on the assumed validity of the *Anti-Inflation Act* (and it must be taken to be valid for the purposes of the second question now under discussion), the execution of the agreement on behalf of the Crown in right of Ontario, on the authority of an order approved by the personal representative of Her Majesty in Ontario, was the act prescribed by the statute to make its provisions effective in the Ontario public sector under the terms of the statute and by virtue of its operation; second, it is submitted that the provincial Executive (the Lieutenant-Governor in Council) is the proper authority to make agreements in the name of the Crown in right of the Province or, what is the same thing, in the name of the Government of Ontario, and that it can do so here without provincial authorizing legislation because there is a common law capacity and power to make agreements in the name of the Crown, especially agreements not involving the expenditure of public money, unless there is a statutory restriction and there was none here.

The submissions in support of the agreement were predicated on the contention that Parliament could have imposed its system of controls directly upon the provincial public sector without providing for a "contracting in" agreement and that the method of bringing that sector within the scope of the Act and Guidelines was a policy decision for Parliament. Counsel for the Canadian Labour Congress took issue with this proposition, contending that it was beyond federal competence to make the provincial public sector subject to the Act and Guidelines, even if the Act was otherwise valid

la date à laquelle les indicateurs s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada par l'effet de la présente loi.

Nul ne conteste la régularité de l'assentiment donné à l'entente au nom du gouvernement du Canada ni sa force obligatoire à son égard. Le Ministre fédéral était autorisé par un texte législatif, le par. (4) de l'art. 3, à agir comme il l'a fait. Mais il est admis qu'il n'y a pas de texte législatif qui autorisait le Ministre provincial à conclure l'accord. Au soutien de l'efficacité de la signature de l'accord par la province on a présenté deux arguments. Le premier est que le par. (3) de l'art. 4 constitue une législation conditionnelle, et, en presumant que la *Loi anti-inflation* est valide (comme on doit le faire aux fins de la seconde question), la signature de l'accord au nom de Sa Majesté du chef de l'Ontario, sous l'autorité d'un décret approuvé par le représentant personnel de Sa Majesté en Ontario, était la procédure prescrite par la Loi pour assujettir le secteur public ontarien à ses dispositions, conformément aux conditions et par l'effet de ladite loi. En second lieu, on prétend que l'exécutif provincial (le lieutenant-gouverneur en conseil) est l'autorité habilitée à conclure des accords au nom de Sa Majesté du chef de la province ou, ce qui revient au même, au nom du gouvernement de l'Ontario, et qu'en l'espèce cela pouvait se faire sans autorisation législative provinciale parce que le pouvoir de conclure des accords au nom de Sa Majesté est de droit commun, particulièrement lorsque l'accord ne requiert pas de dépense de deniers publics, à moins d'une restriction législative qu'on ne trouve pas ici.

Les arguments au soutien de l'accord se fondent sur la prétention que le Parlement aurait pu imposer directement son système de contrôles au secteur public provincial sans prévoir la nécessité d'un accord provincial et que la méthode choisie pour inclure ce secteur dans le champ d'application de la Loi et des Indicateurs est une décision politique du Parlement. L'avocat du Congrès du travail du Canada a contesté cette proposition. Il a prétendu que même si la Loi est par ailleurs valide, le Parlement n'a pas le pouvoir d'assujettir le secteur public provincial à la Loi et aux Indicateurs, du

and, at the very least, it was beyond federal competence to bring the provincial public service itself, and especially that part of it which consists of government departments which are directly under the Crown or Ministers of the Crown, within the purview of the Act and Guidelines. Counsel was driven to say that this could not be done in any circumstances, even in the case of war, because it would involve an interference with provincial decision-making, and with the quality of the provincial public service; and he sought to draw an analogy with federal Crown immunity from provincial regulatory legislation, asserting that Crown immunity must work both ways. Another analogy put forward was in respect of the immunity of federally-incorporated companies from provincial legislation "which would deny them their status or essential capacities" (to quote the words of the factum of the Canadian Labour Congress) and, similarly, in respect of the immunity of undertakings or enterprises within federal regulatory jurisdiction from provincial laws which would sterilize or mutilate them or affect them in some vital part.

I do not find it necessary to say anything more about these assertions of immunity for the provincial public sector or public service or departments of the provincial government than that they misconceive the paramount authority of federal legislative power when exercised, and the all-embracing legislative authority of the Parliament of Canada when validly exercised for the peace, order and good government of Canada. Counsel who made the assertions aforesaid conceded that there could be regulation of the provincial public sector or public service, but not stultification. I see no stultification under the *Anti-Inflation Act* and Guidelines if the terms regulation and stultification carry their ordinary meanings. Although it did not clearly appear that the concession aforesaid as to regulation covered provincial government departments, I make no distinction as to them in rejecting the submission that the *Anti-Inflation Act* in effect made any aspect of the provincial public service inoperative.

Counsel for the parties contesting the validity of the agreement did not dispute the power of Parlia-

moins pour ce qui est du service public provincial lui-même, particulièrement les ministères gouvernementaux qui relèvent directement du représentant de Sa Majesté ou d'un des ministres. En poursuivant ce raisonnement, il s'est vu forcé de dire que cela est impossible en toute circonstance, même en temps de guerre, parce que le Parlement se trouverait ainsi à intervenir dans l'exercice du pouvoir provincial ainsi que dans la qualité du service public provincial. Il a cherché à appliquer par analogie l'immunité fédérale de l'application des lois provinciales, prétendant que cette immunité gouvernementale doit jouer dans les deux sens. Il a également invoqué par analogie l'immunité dont jouissent les compagnies constituées par charte fédérale à l'égard des lois provinciales [TRADUCTION] «qui porteraient atteinte à leur nature ou à leur capacité essentielle» (selon les termes employés dans le mémoire du Congrès du travail du Canada). Il a aussi fait état, de la même façon, de l'immunité des ouvrages ou entreprises relevant du pouvoir fédéral de réglementation, à l'égard des lois provinciales qui auraient pour effet de les stériliser, mutiler ou scinder.

A l'égard de cette prétendue immunité dont jouiraient le secteur public provincial ou les ministères ou services publics du gouvernement provincial, il me suffit de dire qu'elle procède d'une fausse conception de l'autorité prépondérante du pouvoir législatif fédéral dans son domaine propre, comme lorsqu'il s'exerce valablement pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. L'avocat qui a soulevé ces prétentions a admis qu'il pourrait y avoir réglementation du secteur public provincial ou de la fonction publique provinciale mais non pas paralysie. Je n'entrevois pas de paralysie sous le régime de la Loi et des Indicateurs anti-inflation, si les mots réglementation et paralysie s'entendent en leur sens courant. Même s'il n'apparaît pas clairement que l'admission relative à la réglementation vise les ministères du gouvernement provincial, je n'ai pas à faire de distinction puisque je rejette toute prétention que la *Loi anti-inflation* a pour effet de rendre inopérante la fonction publique provinciale sous quelque rapport.

Les avocats de ceux qui contestent la validité de l'accord ne mettent pas en doute le pouvoir du

ment to enact conditional legislation, nor its power to delegate legislative authority to a subordinate provincial body, although there was a qualification expressed if the subordinate body was the Lieutenant-Governor in Council. Whether that qualification is a tenable one having regard to what was decided on the point in *Ex parte Kleinys*³⁹ need not be determined because, in my opinion, s. 4(3) does not involve any delegation of legislative power by Parliament. There is not here any delegate upon which a power to enact legislation is conferred; rather there is an incorporation of federal enactments as supervening law in Ontario. Again, there is no delegation of administrative power by Parliament; if anything, there is delegation by the Government of Ontario to the federal authorities. Administration and enforcement of the Act and the Guidelines are to proceed as a federal exercise, although the scope of the application of the Act and Guidelines to the provincial public sector is governed by the agreement.

I do not construe s. 4(3) as being conditional legislation. The scheme of the provision is far different from that involved in the *Canada Temperance Act* which was considered by this Court in *Smith v. Attorney-General of Canada*⁴⁰. In this latter case, the only question was whether the condition prescribed by s. 152 of Part IV of the *Canada Temperance Act* for making the prohibitions of that Part applicable in Ontario had been met. No issue arose as to whether the federal enactment was conditional legislation; it clearly was. Section 4(3) of the *Anti-Inflation Act* does not provide that upon the consummation of an agreement for the application of the Act and the Guidelines, they shall take effect pursuant to their terms; rather does it provide that they shall take effect in accordance with the terms of the agreement. I am of opinion that the Attorneys-General of Canada and of Ontario would give an interpretation to the words in s. 4(3) "by virtue of the operation of this Act" which takes them out of context. They would construe those words as making the Act and Guidelines operative under the terms of the Act when an agreement has been consummated under s. 4(3).

Parlement d'édicter de la législation conditionnelle, ni de déléguer son autorité législative à un organisme provincial, bien qu'ils aient formulé une réserve si cet organisme est le lieutenant-gouverneur en conseil. Il n'y a pas à rechercher si cette réserve est justifiable, en regard de ce qui a été décidé sur ce point dans *Ex parte Kleinys*³⁹, car je suis d'avis que le par. (3) de l'art. 4 n'implique aucune délégation de pouvoir législatif par le Parlement. Il n'y a en l'espèce aucun délégué à qui le pouvoir de faire des lois soit conféré; c'est plutôt la législation fédérale qui est incorporée à la législation ontarienne. Il n'y a pas non plus délégation de pouvoirs administratifs par le Parlement; s'il y a quelque délégation, elle est consentie par le gouvernement de l'Ontario à l'autorité fédérale. L'administration et l'application de la Loi et des Indicateurs sont confiées au fédéral, bien que leur champ d'application soit régi par l'accord à l'égard du secteur public provincial.

Je n'interprète pas le par. (3) de l'art. 4 comme une législation conditionnelle. La nature de cette disposition est bien différente de celle de la *Loi de tempérance du Canada* qui a été examinée par cette Cour dans *Smith c. Le Procureur général du Canada*⁴⁰. En cette affaire, la seule question à trancher était si la condition édictée par l'art. 152 de la Partie IV de la *Loi de tempérance du Canada* en vue d'en rendre les prohibitions applicables en Ontario, avait été remplie. On ne s'est pas demandé s'il s'agissait d'une législation conditionnelle; c'était clairement le cas. Mais le par. (3) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation* ne décrète pas qu'à la conclusion d'un accord prévoyant l'application de la Loi et des Indicateurs, ceux-ci s'appliqueront selon leur teneur; il prévoit plutôt qu'ils s'appliqueront conformément aux conditions de l'accord. A mon avis, les procureurs généraux du Canada et de l'Ontario interprètent hors de leur contexte les mots du par. (3) de l'art. 4 «par l'effet de la présente loi». Ils les interprètent comme ayant pour effet de rendre la Loi et les Indicateurs applicables conformément aux conditions de la Loi lorsqu'un accord a été conclu sous le régime du par. (3) de l'art. 4. Ils n'ont pas cet effet. Ces mots

³⁹ (1965), 49 D.L.R. (2d) 225.

⁴⁰ [1924] S.C.R. 331.

³⁹ (1965), 49 D.L.R. (2d) 225.

⁴⁰ [1924] R.C.S. 331.

They do no such thing. Those words refer to the determination of the operative date of the application of the Guidelines to Her Majesty in right of Canada. This is made evident by s. 3(2)(b)(i)(iii) of the Act, respecting the making of regulations referable to public sector employees, and by the amendment to s. 4 of the Guidelines effected by P.C. 1976-176 of January 27, 1976. Hence it is that all that the words in question do is make the Guidelines effective under the agreement on and after the day on and after which they apply to Her Majesty in right of Canada. What is important, however, is that the Guidelines apply in accordance with the terms of the agreement not in accordance with the terms of the Act.

Even if this were not so, and it was arguable that an agreement is merely the triggering mechanism (to use the term applied by counsel for the Attorney-General of Canada), it remains important to determine whether the Parliament of Canada has set the trigger in the sense that it has given the authorization not only to a federal minister but to the provincial Executive to enter into a s. 4(3) agreement. It is not suggested that the authority of the provincial Executive for the execution of the agreement in the name of the Government of Ontario came from Parliament. Of course, it was open to Parliament to say what form of agreement it would accept, but in designating an agreement with the "government of a province" it did not thereby determine either how the provincial government would effect execution nor on what authority the execution would be effected in the name of the provincial government.

Where then did this authority come from? It could have come only from independent executive authority because, admittedly, it was not backed by provincial legislative authority as was the case in respect of the agreements with all the other Provinces save Newfoundland which, like Ontario, proceeded by order in council.

If the agreement alone has the effect contended for, it imposes the Guidelines and accompanying sanctions on the provincial public sector, thereby altering the existing law of Ontario and precluding changes in that law that are inconsistent with the Guidelines: see s. 4.(1) of the *Anti-Inflation Act*. I

renvoient à la date d'entrée en vigueur de l'application des Indicateurs à Sa Majesté du chef du Canada. Cela ressort clairement des sous-alinéas 3(2)b) (i) et (iii) de la Loi qui ont trait à l'établissement de règlements relatifs aux employés du secteur public et de la modification apportée à l'art. 4 des Indicateurs par le décret C.P. 1976-176 du 27 janvier 1976. Par conséquent, ces mots ne font que rendre les Indicateurs applicables en vertu de l'accord à compter de la date où ils s'appliquent à Sa Majesté du chef du Canada. Toutefois, le plus important c'est que les Indicateurs s'appliquent conformément aux conditions de l'accord et non conformément aux conditions de la Loi.

Même si telle n'était pas la situation, et si l'on pouvait soutenir qu'un accord n'est qu'un déclic («a trigger», a dit l'avocat du procureur général du Canada), il importe de décider si le Parlement du Canada a armé le déclic de façon à autoriser non seulement un ministre fédéral mais aussi l'exécutif provincial à conclure un accord sous le régime du par. (3) de l'art. 4. On n'a pas prétendu que le pouvoir de l'exécutif provincial de conclure l'accord au nom du gouvernement de l'Ontario émanait du Parlement. Il appartenait, bien sûr, au Parlement d'indiquer la nature de l'accord qu'il exigeait, mais en spécifiant un accord avec le «gouvernement d'une province», il n'a pas par le fait même statué sur la façon dont le gouvernement provincial devrait procéder ni sur la nature du pouvoir qui permettrait de le conclure au nom du gouvernement provincial.

Quelle est alors la source de ce pouvoir? Il ne peut venir que de l'exécutif provincial puisque, c'est un fait admis, il n'est fondé sur aucune loi provinciale, contrairement aux accords conclus par toutes les autres provinces, à l'exception de Terre-Neuve, qui, comme l'Ontario, a procédé par arrêté en conseil.

Si l'accord seul a l'effet prétendu, il impose les Indicateurs et leurs sanctions au secteur public provincial et, par le fait même, modifie la loi existante de l'Ontario et empêche d'y apporter des modifications incompatibles avec les Indicateurs: voir art. 4.(1) de la *Loi anti-inflation*. Je ne vois

am unable to appreciate how the provincial Executive, *suo motu*, can accomplish such a change. I agree, of course, that the Executive or a Minister authorized by it may be the proper signatory to an agreement to which the Government of Ontario is a party. That, however, is merely the formality of execution; and even if the agreement is binding upon the Government of Ontario as such, on the analogy of treaties which may bind the contracting parties but yet be without domestic force, that would not make the agreement part of the law of Ontario binding upon persons purportedly affected by it.

The contention of the Attorney-General of Ontario that the Crown in right of Ontario, represented by the Lieutenant-Governor, has a common law power and capacity to enter into agreements if there are no statutory restrictions does not answer the question of authority to effect changes in Ontario law through such agreements. The issue here is not prerogative power alone or the authority to exercise a prerogative power when given by order in council so as to place responsibility for it upon the Ministers present at the meeting of the Executive Council. Nor does the issue engage any concern with responsible government and the political answerability of the Ministers to the Legislative Assembly. Rather what is at issue is the right of the Crown, although duly protected by an order in council, to bind its subjects in the Province to laws not enacted by the Legislature nor made applicable to such subjects by adoption under authorizing legislation. There is no principle in this country, as there is not in Great Britain, that the Crown may legislate by proclamation or order in council to bind citizens where it so acts without the support of a statute of the Legislature: see *Dicey, Law of the Constitution* (10th ed. 1959), pp. 50-54.

The fact that the Crown can contract carries the matter no farther than that the contract may be binding upon it or that it may sue the other contracting party on the contract. What we have here is not a contract in this sense at all, but an agreement to have certain legislative enactments become operative as provincial law. *Reference re*

pas comment le pouvoir exécutif provincial pourrait, de son chef, effectuer de tels changements. Naturellement, je suis d'accord que l'exécutif, ou un ministre autorisé par lui, peut régulièrement signer un accord auquel le gouvernement de l'Ontario est partie. Toutefois, cela ne vise que la formalité de la signature; même si l'accord lie le gouvernement de l'Ontario comme tel, par analogie avec les traités qui peuvent lier les parties contractantes mais sans avoir d'effet en droit interne, il ne devient pas une loi de l'Ontario à l'égard des personnes qu'il prétend obliger à s'y conformer.

La prétention du procureur général de l'Ontario, savoir que Sa Majesté du chef de l'Ontario, représentée par le lieutenant-gouverneur, a de droit commun, en l'absence de restriction législative, le pouvoir et la capacité de conclure des accords, ne démontre pas l'existence du pouvoir de modifier les lois de l'Ontario par de tels accords. La question en litige n'est pas l'étendue de la prerogative de l'exécutif ni le droit de l'exercer en vertu d'un arrêté en conseil de manière que la responsabilité incombe aux ministres présents à la réunion du Conseil exécutif. Il ne s'agit pas non plus de la théorie du gouvernement responsable ni de la responsabilité politique des ministres devant l'Assemblée législative. Ce qui est en litige c'est le pouvoir du gouvernement provincial, même dûment autorisé par arrêté en conseil, d'assujettir les citoyens de la province à des lois qui n'ont pas été adoptées par la législature ou rendues applicables par décret émis en vertu d'une loi. Rien ne permet à Sa Majesté, en ce pays comme en Grande-Bretagne, de légiférer par proclamation, décret ou arrêté en conseil de façon à lier les citoyens sans s'appuyer sur une loi de la législature: voir *Dicey, Law of the Constitution* (10^e éd. 1959), pp. 50-54.

Le pouvoir de contracter qu'a le gouvernement ne signifie rien de plus qu'il peut se trouver lié par le contrat ou peut poursuivre l'autre partie contractante. Ce que nous avons en l'espèce n'est aucunement une obligation contractuelle en ce sens, mais un accord ayant pour objet de donner à certaines dispositions législatives l'effet d'une loi

*Troops in Cape Breton*⁴¹ does not assist the Attorney-General of Ontario. The issue there concerned the liability of the Province of Nova Scotia to pay to the Crown in right of Canada the expenses and costs of sending part of the active militia in aid of the civil authorities in Cape Breton. This aid was solicited pursuant to a requisition of the Attorney-General of Nova Scotia as provided by the federal *Militia Act*, and the troops sent in pursuant to the requisition were later withdrawn pursuant to a notification from that Attorney-General that their services were no longer required. The *Militia Act* required the Province to pay the expenses and costs of the services of the troops, and the Attorney-General gave an undertaking in the requisition that the Province would pay for such services. The provincial Attorney-General did not have the backing of a provincial order in council, but on the other hand the Province did not disavow his authority during the period that the troops served under the requisition. This Court held that although the Attorney-General could act as he did without any authorizing order in council or legislation because the powers he exercised were given him by the federal statute, nonetheless the Province was not obliged to pay because the statute did not contemplate such an obligation proceeding from a contract between the Province and the Dominion. Indeed, the federal Government in argument did not contend that such a duty could be imposed on the Province against its wishes. This Court added that only the Legislature could appropriate provincial revenues.

There is nothing in *Reference re Troops in Cape Breton* that even suggests any power in the provincial Crown, let alone a Minister, to agree to the adoption of laws binding on the inhabitants of the Province. Nor is any assistance to be derived from *Attorney-General of Canada v. Higbie*⁴². It concerned simply the determination as between the Crown in right of a Province and the Crown in right of Canada which of them owned certain property, the foreshore of a certain harbour, and whether they could settle their dispute as to ownership by complementary orders in council, embody-

provinciale. La décision rendue sur le *Renvoi relatif à l'envoi de troupes au Cap-Breton*⁴¹, n'appuie pas la thèse du procureur général de l'Ontario. La question en litige était l'obligation de la province de la Nouvelle-Écosse d'indemniser le gouvernement du Canada des frais subis par suite de l'envoi d'une partie de l'armée pour prêter main-forte à l'autorité civile au Cap-Breton. Cette assistance avait été demandée par une réquisition du procureur général de la Nouvelle-Écosse, selon la *Loi de Milice*, et les forces armées ont ensuite été retirées conformément à un avis du procureur général que leurs services n'étaient plus requis. La *Loi de Milice* exigeait que la province paie les frais des forces armées et le procureur général avait, dans la réquisition, promis que la province paierait pour leurs services. Le procureur général de la province ne pouvait s'appuyer sur un arrêté en conseil, mais en revanche la province ne l'avait pas désavoué au cours de la période durant laquelle les forces étaient demeurées en service conformément à la réquisition. Cette Cour a statué que même si le procureur général pouvait agir comme il l'a fait sans l'autorité d'un arrêté en conseil ou d'une loi, parce que les pouvoirs qu'il exerçait lui étaient conférés par une loi fédérale, la province n'était cependant pas obligée de payer parce que la loi ne prévoyait pas que pareille obligation résulterait d'un contrat entre la province et le gouvernement du Canada. De fait, le gouvernement fédéral n'avait pas prétendu à l'audience qu'une telle obligation pouvait être imposée à la province contre sa volonté. Cette Cour a ajouté que seule la législature pouvait affecter les revenus de la province.

Il n'y a rien dans cette décision-là qui laisse entendre qu'un gouvernement provincial, encore moins un simple ministre, ait quelque pouvoir de convenir de l'adoption de lois liant les citoyens de la province. L'arrêt *Le procureur général du Canada c. Higbie*⁴², est sans intérêt en l'instance. Il s'agissait simplement de déterminer si c'était le gouvernement de la province ou celui du Canada qui était propriétaire de certains terrains, le rivage de la mer dans un havre, et si les deux gouvernements pouvaient valablement régler le différend par arrêtés en conseil respectifs, sans législation.

⁴¹ [1930] S.C.R. 554.

⁴² [1945] S.C.R. 385.

⁴¹ [1930] R.C.S. 554.

⁴² [1945] R.C.S. 385.

ing a settlement agreement, without having statutory authorization for the agreement. The two Governments were dealing with Crown land, of which it was open to either to prove that factually it was the owner. It was because it was uncertain whether either could provide such proof that they entered into a settlement agreement.

The Attorney General of Ontario also relied on the judgment of the High Court of Australia in *New South Wales v. Bardolph*⁴³. In so far as it affirms the capacity of the Crown to contract or the binding effect of a contract entered into on behalf of the Crown by a government official on the authority of a responsible Minister charged with supervision of the governmental function out of which the alleged contract arose, it deals with an issue which is not germane to the present case. It is one thing for the Crown in right of a Province to contract for itself; it is a completely different thing for it to contract for the application to its inhabitants, and to labour organizations in the Province, of laws to govern their operations and relations without statutory authority to that end. This would be, in effect, to legislate in the guise of a contract. The terms of the present agreement, at their narrowest, embrace more than what the Crown can bring under contractual obligation of its own authority.

I should add this: the fact that the Legislature is said not to be an entity with power to contract and that (to use the words of the Privy Council in *Attorney-General of British Columbia v. Esquimalt & Nanaimo Railway Co.*⁴⁴, at p. 110, "legislation and contracts are entirely different methods of creating rights and liabilities", adds nothing to provincial executive authority to impose by mere agreement legal obligations upon persons in the Province.

In my opinion, the agreement made between the Government of Canada and the Government of Ontario pursuant to s. 4(3) does not have the effect claimed for it by the Attorney-General of Canada and the Attorney-General of Ontario.

Pour les deux gouvernements il s'agissait de terres publiques et chacun pouvait entreprendre de prouver qu'il en était le véritable propriétaire. C'est en raison de l'incertitude de cette preuve qu'ils ont transigé.

Le procureur général de l'Ontario a invoqué le jugement de la Haute Cour d'Australie dans *New South Wales v. Bardolph*⁴³. Cet arrêt reconnaît la capacité de Sa Majesté de contracter et l'effet obligatoire d'un contrat conclu en son nom par un fonctionnaire autorisé par un ministre responsable de fonctions gouvernementales qui ont donné naissance au contrat allégué. Ce n'est pas ce dont il s'agit en l'espèce. Ce n'est pas, de la part de Sa Majesté du chef d'une province, de s'engager en son nom que de s'engager à ce que les citoyens et les associations de travailleurs de la province soient assujettis à des lois qui régissent leurs activités d'une certaine manière, sans autorité législative à cette fin. Cela équivaut à légiférer sous l'apparence d'un contrat. Les conditions de l'accord en l'espèce, même dans leur sens le plus restreint, dépassent le cadre à l'intérieur duquel Sa Majesté peut, de sa propre autorité, s'engager contractuellement.

Je dois ajouter ceci: le fait que l'on considère la législature comme n'étant pas une entité juridique capable de s'engager contractuellement et que, pour employer les expressions du Conseil privé dans *Attorney-General of British Columbia v. Esquimalt & Nanaimo Railway Co.*⁴⁴, à la p. 110, [TRADUCTION] «la législation et le contrat sont des moyens tout à fait différents de créer des droits et des obligations», n'ajoute pas au pouvoir de l'exécutif provincial celui d'imposer des obligations légales aux citoyens de la province par simple accord.

A mon avis, l'accord entre les gouvernements de l'Ontario et du Canada sous le régime du par. (4) de l'art. 3 n'a pas l'effet que veulent lui donner les procureurs généraux du Canada et de l'Ontario.

⁴³ (1934), 52 C.L.R. 455.

⁴⁴ [1950] A.C. 87.

⁴³ (1934), 52 C.L.R. 455.

⁴⁴ [1950] A.C. 87.

—IV—

In the result, I would answer the two questions referred to this Court as follows:

Question 1: No. The Act is not *ultra vires* in whole or in part.

Question 2: No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

The judgment of Martland, Ritchie and Pigeon JJ. was delivered by

RITCHIE J.—I have had the privilege of reading the reasons for judgment of the Chief Justice and his comprehensive review of the authorities satisfies me that the answer to the question of whether or not the *Anti-Inflation Act*, hereinafter referred to as the “Act”, is *ultra vires* the Parliament of Canada, must depend upon whether or not the legislation was enacted to combat a national economic emergency. I use the phrase “national emergency” in the sense in which I take it to have been used by Lord Wright in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*⁴⁵ (hereinafter referred to as the *Japanese Canadians* case) and accepted by this Court in the *Reference as to the Validity of the Wartime Leasehold Regulations*⁴⁶. In those cases the “emergency” was occasioned by war and the aftermath of war, but I see nothing to exclude the application of the principles there enunciated from a situation created by highly exceptional economic conditions prevailing in times of peace.

In my opinion such conditions exist where there can be said to be an urgent and critical situation adversely affecting all Canadians and being of such proportions as to transcend the authority vested in the Legislatures of the Provinces and thus presenting an emergency which can only be effectively dealt with by Parliament in the exercise of the powers conferred upon it by s. 91 of the *British North America Act* “to make laws for the

—IV—

Par conséquent, je suis d’avis de répondre aux deux questions soumises à la Cour comme suit:

Question 1: Non. La Loi n’est pas inconstitutionnelle en totalité ou en partie.

Question 2: Non. L’accord n’a pas pour effet d’assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

Le jugement des juges Martland, Ritchie et Pigeon a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—J’ai eu l’avantage de lire les motifs du Juge en chef et son étude approfondie de la jurisprudence me convainc qu’il faut, pour répondre à la question si la *Loi anti-inflation*, ci-après appelée la «Loi», est inconstitutionnelle, déterminer si elle a été adoptée pour faire face à une situation d’urgence nationale. J’emploie l’expression «situation d’urgence nationale» dans le sens que, selon moi, lord Wright lui a donné dans *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General of Canada*⁴⁵ (ci-après appelé l’arrêt *Japanese Canadians*) et que cette Cour a endossé dans le *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*⁴⁶. Dans ces arrêts, la situation d’urgence avait été provoquée par la guerre ou l’après-guerre, mais je ne vois rien qui empêche d’en appliquer les principes à une situation créée par des conditions économiques véritablement exceptionnelles en temps de paix.

A mon avis, ces conditions existent si l’on peut affirmer que la situation est urgente et critique, qu’elle cause préjudice à l’ensemble du pays et qu’elle a pris une telle ampleur qu’elle transcende les pouvoirs attribués aux législatures des provinces, créant ainsi une situation d’urgence à laquelle seul le Parlement peut remédier en exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par l’art. 91 de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique* «de faire des

⁴⁵ [1947] A.C. 87.

⁴⁶ [1950] S.C.R. 124.

⁴⁵ [1947] A.C. 87.

⁴⁶ [1950] R.C.S. 124.

peace, order and good government of Canada". The authority of Parliament in this regard is, in my opinion, limited to dealing with critical conditions and the necessity to which they give rise and must perforce be confined to legislation of a temporary character.

I do not consider that the validity of the Act rests upon the constitutional doctrine exemplified in earlier decisions of the Privy Council, to all of which the Chief Justice has made reference, and generally known as the "national dimension" or "national concern" doctrine. It is not difficult to envisage many different circumstances which could give rise to national concern, but at least since the *Japanese Canadians* case, I take it to be established that unless such concern is made manifest by circumstances amounting to a national emergency, Parliament is not endowed under the cloak of the "peace, order and good government" clause with the authority to legislate in relation to matters reserved to the Provinces under s. 92 of the *British North America Act*. In this regard I am in full agreement with the reasons for judgment prepared for delivery by my brother Beetz which I have had the advantage of reading, and I have little to add to what he has said.

I should also say, however, that I cannot find that the authority of Parliament to pass legislation such as the present Act stems from any of the enumerated classes of subjects referred to in s. 91. The source of the federal power in relation to the *Anti-Inflation Act* must, in my opinion, be found in the "peace, order and good government" clause, and the aura of federal authority to which that clause relates can in my view only be extended so as to invade the provincial area when the legislation is directed to coping with a genuine emergency in the sense to which I have made reference.

In order to determine whether the legislation here in question was enacted to combat such an emergency, it is necessary to examine the legislation itself, but in so doing I think it not only permissible but essential to give consideration to the material which Parliament had before it at the time when the statute was enacted for the purpose

lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada». Ce pouvoir du Parlement ne peut, à mon avis, être exercé que pour faire face à des circonstances exceptionnelles et à la nécessité en découlant; par conséquent, il doit être restreint à une législation de caractère temporaire.

Je ne crois pas que la validité de la Loi puisse reposer sur une certaine doctrine constitutionnelle tirée d'anciennes décisions du Conseil privé, toutes citées par le Juge en chef, doctrine dite de la «dimension nationale» ou de l'«intérêt national». Il n'est pas difficile d'envisager nombre de circonstances diverses susceptibles d'évoquer un intérêt national, mais, du moins depuis l'arrêt *Japanese Canadians*, j'estime qu'il est admis qu'à moins que cet intérêt ne découle de circonstances exceptionnelles qui constituent une situation d'urgence nationale, le Parlement n'a pas le pouvoir de légiférer, sous le couvert de la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement», à l'égard de matières qui, en vertu de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Sur ce point, je suis complètement d'accord avec les motifs rédigés par mon collègue M. le juge Beetz, lesquels motifs j'ai eu l'avantage de lire; je n'ai que peu à y ajouter.

Toutefois, je dois dire également que je ne suis pas d'avis que le pouvoir du Parlement d'adopter une loi comme celle dont il s'agit, prend sa source dans aucune des catégories de sujets énumérées à l'art. 91. La compétence législative du Parlement de décréter la *Loi anti-inflation* doit, selon moi, se fonder sur la clause de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» et l'étendue de la compétence fédérale découlant de cette clause ne peut, à mon avis, être élargie de façon à envahir le champ de compétence provinciale que lorsque la Loi vise directement à conjurer une véritable situation d'urgence dans le sens que j'ai indiqué.

Pour déterminer si la Loi en cause a été adoptée pour faire face à pareille urgence, il faut en faire l'analyse, mais en même temps j'estime qu'il nous est non seulement permis, mais nécessaire de prendre en considération les renseignements que le Parlement avait devant lui lorsqu'il l'a adoptée, afin de connaître les circonstances qui l'ont déter-

of disclosing the circumstances which prompted its enactment. The most concrete source of this information is, in my opinion, the White Paper tabled in the House by the Minister of Finance and made a part of the case which was submitted on behalf of the Attorney General of Canada.

The preamble to the *Anti-Inflation Act* is quoted in full in the reasons for judgment of the Chief Justice and it is unnecessary for me to repeat it. It is enough to say that it manifests a recognition of the fact "that inflation in Canada at current levels is contrary to the interest of all Canadians" and that it has become a matter of such serious national concern as to make it necessary to enact this legislation. Neither the terms of the preamble nor any provisions of the Act specifically declare the existence of a national emergency, nor is there anything in the Act which could of itself be characterized as a proclamation that such a situation exists, but when the language of the preamble is read as I have suggested in conjunction with the White Paper, it does not appear to me that it was necessary for Parliament to use any particular form of words in order to disclose its belief that an emergency existed. The "Introduction" and "Conclusion" of the White Paper appear to me to be descriptive of the conditions with which Parliament purported to cope in enacting the legislation. The "Introduction" contains the following statement:

Canada is in the grip of serious inflation.

If this inflation continues or gets worse there is a grave danger that economic recovery will be stifled, unemployment increased and the nation subjected to mounting stresses and strains.

It has thus become absolutely essential to undertake a concerted national effort to bring inflation under control.

There are no simple or easy remedies for quickly resolving this critical problem. The inflationary process in Canada is so deeply entrenched that it can be brought under control only by a broad and comprehensive program of action on a national scale.

The "Conclusion" contains the following passage:

As a first essential, it is imperative that we take determined action as a nation to halt and reverse the

miné à agir. La meilleure source de renseignements est, à mon avis, le Livre blanc déposé à la Chambre par le ministre des Finances et qui a été mis au dossier au nom du procureur général du Canada.

Le préambule de la *Loi anti-inflation* est cité entièrement dans les motifs du Juge en chef et je n'ai pas besoin de le répéter. Qu'il me suffise de dire que le Parlement y reconnaît «l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général» et que la gravité du problème national est devenue telle que l'adoption de cette Loi s'avère nécessaire. Ni le texte du préambule ni aucune disposition de la Loi ne déclarent spécifiquement l'existence d'une situation d'urgence nationale, et il n'y a rien non plus dans la Loi qui puisse être considéré comme une proclamation en propres termes de l'existence d'une pareille situation. Mais en lisant le préambule avec le Livre blanc, comme j'ai indiqué, il ne m'apparaît pas que le Parlement était obligé d'exprimer en une formule rituelle sa conviction qu'une situation d'urgence existait. L'introduction et la conclusion du Livre blanc me paraissent décrire les problèmes que le Parlement voulait solutionner en adoptant la Loi. L'introduction comprend l'énoncé suivant:

Le Canada est aux prises avec de graves problèmes d'inflation.

Si l'inflation persiste ou s'accroît, elle risque fortement de compromettre la reprise économique, d'accroître le taux de chômage et de maintenir la nation dans un état de tension grandissant.

Il est donc devenu absolument nécessaire d'entreprendre d'un commun accord une lutte à l'échelle nationale pour contenir l'inflation.

Il n'y a pas de solutions rapides et faciles à un problème aussi crucial. Le processus inflationniste est enraciné à un point tel au Canada que seul un programme d'action détaillé et complet à l'échelle nationale peut en venir à bout.

La conclusion comporte le passage suivant:

Nous devons d'abord prendre, en tant que pays, des mesures énergiques pour freiner et renverser la spirale

spiral of costs and prices that jeopardizes the whole fabric of our economy and of our society.

When the words "serious national concern" are read against the background of these excerpts from the White Paper it becomes apparent that they were employed by Parliament in recognition of the existence of a national Emergency.

The provisions of the Act quite clearly reveal the decision of Parliament that exceptional measures were considered to be required to combat this emergency and it has not been seriously suggested that these provisions were colourably enacted for any other purpose.

I am accordingly satisfied that the record discloses that in enacting the *Anti-Inflation Act* the Parliament of Canada was motivated by a sense of urgent necessity created by highly exceptional circumstances and that a judgment declaring the Act to be *ultra vires* could only be justified by reliance on very clear evidence that an emergency had not arisen when the statute was enacted. In this regard I reiterate what was said by Lord Wright in the *Japanese Canadians* case, *supra*, at p. 101, in the following passage:

Again, if it be clear that an emergency has not arisen, or no longer exists, there can be no justification for the exercise or continued exercise of the exceptional powers. The rule of law as to the distribution of powers between the Parliaments of the Dominion and the Parliaments of the Provinces comes into play. But very clear evidence that an emergency has not arisen, or that the emergency no longer exists, is required to justify the judiciary, even though the question is one of *ultra vires*, in overruling the decision of the Parliament of the Dominion that exceptional measures were required or were still required. To this may be added as a corollary that it is not pertinent to the judiciary to consider the wisdom or the propriety of the particular policy which is embodied in the emergency legislation.

In my opinion, the evidence presented to the Court by those opposed to the validity of the legislation did not meet the requirements set by Lord Wright and I am unable to say that the exceptional measures contained in the Act were not required.

des coûts et des prix qui sape les bases mêmes de notre économie et de notre société.

Lorsqu'on lit les mots «gravité du problème national» à la lumière de ces deux extraits du Livre blanc, il devient clair que le Parlement les a employés pour reconnaître l'existence d'une situation d'urgence nationale.

Les dispositions de la Loi révèlent clairement la décision du Parlement qu'il considérait que des mesures exceptionnelles étaient nécessaires pour faire face à la situation d'urgence et personne n'a sérieusement prétendu que ces dispositions étaient spécieuses.

Par conséquent, je suis convaincu que le dossier démontre que le Parlement en adoptant la *Loi anti-inflation* a voulu agir pour faire face à une situation d'urgence créée par des circonstances très exceptionnelles et qu'un jugement statuant que la Loi est inconstitutionnelle ne pourrait se justifier que si la preuve démontrait clairement qu'il n'y avait pas de situation d'urgence lorsque la loi a été adoptée. A cet égard je réitère ce que déclarait lord Wright dans l'arrêt *Japanese Canadians*, *supra*, à la p. 101, dans le passage suivant:

D'un autre côté, s'il est évident que l'urgence ne s'est pas produite ou n'existe plus, il n'y a rien qui puisse justifier l'exercice ou le maintien des pouvoirs exceptionnels. La règle de droit relative à la répartition des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces entre en jeu. Toutefois, il faut une preuve très claire que l'urgence n'est pas survenue ou qu'elle n'existe plus pour que le pouvoir judiciaire puisse, même s'il s'agit d'une question d'*ultra vires*, annuler la décision du Parlement du Canada portant que les mesures exceptionnelles étaient nécessaires ou doivent être maintenues. On peut ajouter en outre ce corollaire: le pouvoir judiciaire n'a pas à examiner la sagesse ou l'opportunité de la ligne de conduite incorporée dans la législation visant l'urgence.

A mon avis la preuve produite devant cette Cour par ceux qui contestent la validité de la loi ne satisfait pas aux exigences énoncées par lord Wright et je ne puis pas affirmer que les mesures exceptionnelles contenues dans la Loi n'étaient pas nécessaires.

It is for these reasons I am in agreement with the Chief Justice that the first question posed by this Reference should be answered in the negative.

As to the second question posed by the Reference, I am in complete agreement with the reasons for judgment of the Chief Justice.

The judgment of Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

BEETZ J. (*dissenting*)—The first of the two questions referred to this Court for its opinion, relates to the constitutional validity of the *Anti-Inflation Act*. Two main submissions were advanced in support of the Act. The Chief Justice whose reasons I have had the advantage of reading takes the view that the Act is valid on the basis of the second submission and he does not express an opinion with respect to the first. As my conclusions differ from those of the Chief Justice on the second submission, I find it necessary to deal with both. My task on the other hand is lightened since the Chief Justice quotes the two questions referred to us, the relevant parts of the Act and so many of the authorities.

Before I deal with submissions made in support of validity, I should say a few words about the Act.

The *Anti-Inflation Act* authorizes the imposition of guidelines for the restraint of prices, profit margins, dividends and compensation in those sectors of the economy which it specifies and which may be described as the federal public sector, the federal private sector and the provincial private sector. With provincial consent, the guidelines can be extended, in whole or in part, to the provincial public sector. It is conceded that the Parliament of Canada has legislative competence to enact such legislation with respect to both the public and private federal sectors and to regulate prices, profit margins, dividends and compensation for commodities and services supplied by the federal government and its agencies or by private institutions or undertakings coming within exclusive federal jurisdiction such as banks, railways, bus lines and other transportation undertakings extending beyond the limits of a province, navigation and

Pour ces motifs je suis d'accord avec le Juge en chef de répondre négativement à la première question posée dans le renvoi.

A l'égard de la seconde question posée dans le renvoi, je souscris complètement aux motifs du Juge en chef.

Le jugement des juges Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE BEETZ (*dissident*)—La première des deux questions soumises à la Cour porte sur la constitutionnalité de la *Loi anti-inflation*. Deux moyens principaux ont été avancés à l'appui de la Loi. Le Juge en chef, dont j'ai eu l'avantage de lire les motifs, accepte le second moyen et estime ainsi la Loi valide, mais ne se prononce pas sur le premier. Comme mes conclusions sur le second moyen diffèrent de celles du juge en chef, j'estime nécessaire de traiter des deux. Ma tâche se trouve cependant facilitée du fait que le Juge en chef cite les deux questions qui nous sont soumises, les parties pertinentes de la Loi et bon nombre d'arrêts.

Avant de passer aux moyens présentés à l'appui de la validité de la Loi, je dirai quelques mots au sujet de celle-ci.

La *Loi anti-inflation* autorise l'imposition d'indicateurs pour la limitation des prix, des marges bénéficiaires, des dividendes et de la rémunération dans les secteurs de l'économie qu'elle précise et qui sont en fait le secteur public fédéral, le secteur privé fédéral et le secteur privé provincial. Du consentement des provinces, l'application des indicateurs peut être étendue, en totalité ou en partie, au secteur public provincial. De l'aveu général, le Parlement du Canada possède la compétence requise pour adopter ces dispositions en ce qui concerne le secteur fédéral, tant public que privé, et pour réglementer les prix, les marges bénéficiaires, les dividendes et la rémunération en ce qui concerne les articles et les services fournis par le gouvernement fédéral et ses organismes ou par des institutions ou des entreprises privées relevant de la compétence fédérale exclusive, telles que les banques, les chemins de fer, les entreprises de transport par autobus et les autres entreprises de

shipping undertakings and the like.

However, the *Anti-Inflation Act* is not confined to the federal public and private sectors. It extends compellingly to a substantial part of the provincial private sector, which is the most important one in quantitative terms and which comprises, for instance manufacturers of commodities such as automobiles and clothes, department stores and other large retailers, hotels, insurance companies, trust companies, all large suppliers of services, professionals such as doctors, dentists and lawyers.

The control and regulation of local trade and of commodity pricing and of profit margins in the provincial sectors have consistently been held to lie, short of a national emergency, within exclusive provincial jurisdiction. (*In re The Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*⁴⁷; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*⁴⁸; *Home Oil Distributors Ltd., v. Attorney General of British Columbia*⁴⁹; *Reference re Natural Products Marketing Act*⁵⁰; *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Quebec*⁵¹; *Carnation Company Limited v. Quebec Agricultural Marketing Board*⁵²; *Macdonald v. Vapor Canada Ltd.*⁵³. The same is true generally of the contract of employment, including wages, whether concluded on an individual basis or collectively in the context of labour relations: *Unemployment Insurance Reference*⁵⁴; *Labour Conventions Reference*⁵⁵; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*⁵⁶; *Canadian Pacific Railway v. Attorney General for British Columbia—the Empress Hotel case*⁵⁷.

transport dont l'activité s'étend au-delà des limites d'une province, la navigation et les entreprises de transport maritime et autres entreprises analogues.

Mais la *Loi anti-inflation* ne vise pas que le secteur fédéral public et privé. Y est assujettie une grande partie du secteur privé provincial, qui est le plus important du point de vue quantitatif et qui comprend, par exemple, les fabricants d'articles tels que les automobiles et les vêtements, les grands magasins et les autres grandes entreprises de commerce au détail, les hôtels, les compagnies d'assurance, les compagnies de fiducie, ainsi que tous les fournisseurs importants de services, les professionnels tels que les médecins, les dentistes et les membres des professions juridiques.

Le contrôle et la réglementation du commerce local, de la fixation du prix des articles et des marges bénéficiaires dans les secteurs provinciaux ont toujours été considérés par les tribunaux comme étant de compétence provinciale exclusive, sauf dans les situations d'urgence nationale. (*In re Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*⁴⁷; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*⁴⁸; *Home Oil Distributors Ltd., c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*⁴⁹; *Reference re Natural Products Marketing Act*⁵⁰; *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Quebec*⁵¹; *Carnation Co. Ltée c. L'Office des marchés agricoles du Québec*⁵²; *Macdonald v. Vapor Canada Ltd.*⁵³ D'une manière générale, il en va de même du contrat de travail, y compris la question des salaires, que le contrat soit conclu sur une base individuelle ou collectivement dans le contexte des relations de travail: *Unemployment Insurance Reference*⁵⁴; *Labour Conventions Reference*⁵⁵; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*⁵⁶; *Canadian Pacific Railway v. Attorney General for British Columbia—l'affaire de l'hôtel Empress*⁵⁷.)

⁴⁷ [1922] 1 A.C. 191.

⁴⁸ [1938] A.C. 708.

⁴⁹ [1940] S.C.R. 444.

⁵⁰ [1937] A.C. 377.

⁵¹ [1951] A.C. 179.

⁵² [1968] S.C.R. 238.

⁵³ (1976), 7 N.R. 477.

⁵⁴ [1937] A.C. 355.

⁵⁵ [1936] S.C.R. 461; aff'd. [1937] A.C. 326.

⁵⁶ [1925] A.C. 396.

⁵⁷ [1950] A.C. 122.

⁴⁷ [1922] 1 A.C. 191.

⁴⁸ [1938] A.C. 708.

⁴⁹ [1940] R.C.S. 444.

⁵⁰ [1937] A.C. 377.

⁵¹ [1951] A.C. 179.

⁵² [1968] R.C.S. 238.

⁵³ (1976), 7 N.R. 477.

⁵⁴ [1937] A.C. 355.

⁵⁵ [1936] R.C.S. 461; conf. [1937] A.C. 326.

⁵⁶ [1925] A.C. 396.

⁵⁷ [1950] A.C. 122.

The *Anti-Inflation Act*, therefore, and the Guidelines directly and ostensibly interfere with classes of matters which have invariably been held to come within exclusive provincial jurisdiction, more particularly property and civil rights and the law of contract. They do not interfere with provincial jurisdiction in an incidental or ancillary way, but in a frontal way and on a large scale. *Prima facie*, the *Anti-Inflation Act* is *pro tanto ultra vires* of the Parliament of Canada which, under s. 91 of the Constitution, cannot make laws in relation to matters

“coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces”.

Two submissions have been made in support of the validity of the *Anti-Inflation Act*. The first submission relates to a constitutional doctrine founded on judicial decisions and known as the national dimension or national concern doctrine. The second submission relates to another constitutional doctrine also founded on judicial decisions and known as the national emergency doctrine.

—I—

The first submission made by Counsel for Canada and for Ontario is that the subject matter of the *Anti-Inflation Act* is the containment and the reduction of inflation. This subject matter, it is argued, goes beyond local provincial concern or interest and is from its inherent nature the concern of Canada as a whole and falls within the competence of Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada. It was further submitted that the competence of Parliament over the subject of inflation may be supported by reference to the following heads of s. 91 of the Constitution:

2. The Regulation of Trade and Commerce
3. The raising of Money by any Mode or System of Taxation
4. The Borrowing of Money on the Public Credit
14. Currency and Coinage
15. Banking, Incorporation of Banks and the Issue of Paper Money

La *Loi anti-inflation* et les Indicateurs empiètent donc directement et ostensiblement sur des catégories de sujets qui ont toujours été considérés par les tribunaux comme relevant de façon exclusive de la compétence provinciale, notamment la propriété et les droits civils et le droit des contrats. Ils n'empiètent pas sur la compétence provinciale de façon incidente ou accessoire, mais de plein front et sur une grande échelle. *Prima facie*, la *Loi anti-inflation* est *pro tanto ultra vires* du Parlement du Canada, lequel, en vertu de l'art. 91 de la Constitution, ne peut faire de lois relativement aux matières

«tombant . . . dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces».

Deux moyens ont été avancés à l'appui de la validité de la *Loi anti-inflation*. Le premier se rapporte à la doctrine de droit constitutionnel fondée sur des décisions judiciaires et connue sous le nom de doctrine de la dimension nationale ou de l'intérêt national. Le second se rapporte à une autre doctrine de droit constitutionnel fondée elle aussi sur des décisions judiciaires et connue sous le nom de doctrine de la situation d'urgence nationale.

—I—

Le premier moyen avancé à l'appui de la thèse soutenue par le Canada et l'Ontario est que le sujet de la *Loi anti-inflation* est l'endiguement et la réduction de l'inflation. Ce sujet, prétend-on, transcende les intérêts locaux provinciaux et, de par sa nature même, intéresse le Canada dans son ensemble et relève de la compétence du Parlement, étant une matière touchant la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. La compétence du Parlement sur le sujet que constituerait l'inflation, a-t-on en outre soutenu, peut être fondée sur les paragraphes suivants de l'art. 91 de la Constitution:

2. La réglementation des échanges et du commerce;
3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation;
4. L'emprunt de deniers sur le crédit public;
14. Le cours monétaire et le monnayage;
15. Les banques, la constitution en corporation des banques et l'émission du papier-monnaie;

- 16. Savings Banks
- 19. Interest
- 20. Legal Tender.

These heads of powers were invoked as indicative of the breadth of Parliament's competence in economic matters and as giving additional assistance to the *Anti-Inflation Act*. Counsel relied on various cases amongst which *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*⁵⁸; *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*⁵⁹; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*⁶⁰; *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*⁶¹; *Munro v. National Capital Commission*⁶².

Some of the extremely far reaching consequences of this submission must be underlined with respect to the so-called subject matter of inflation or its containment as well as in relation to the principles underlying the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislatures.

If the first submission is to be accepted, then it must be conceded that the *Anti-Inflation Act* could be compellingly extended to the provincial public sector. Parliament has not done so in this case as a matter of legislative policy but, it could decide to control and regulate at least the maximum salaries paid to all provincial public servants notwithstanding any provincial appropriations, budgets and laws. Parliament could also regulate wages paid by municipalities, educational institutions, hospitals and other provincial services as well as tuition or other fees charged by some of these institutions for their services. Parliament could occupy the whole field of rent controls. Since in time of inflation there can be a great deal of speculation in certain precious possessions such as land or works of arts, Parliament could move to prevent or control that speculation not only in regulating the trade or the price of those posses-

- 16. Les caisses d'épargne;
- 19. L'intérêt de l'argent;
- 20. Les offres légales.

Ces divers pouvoirs ont été invoqués pour indiquer l'étendue de la compétence du Parlement en matière économique; ils constituent, a-t-on en outre soutenu, des arguments additionnels en faveur de la validité. Les avocats se sont appuyés sur divers arrêts, dont les suivants: *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*⁵⁸, *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada*⁵⁹; *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*⁶⁰; *Johannesson c. La municipalité rurale de West St. Paul*⁶¹; *Munro c. La Commission de la Capitale nationale*⁶².

Faire droit à ce moyen entraînerait des conséquences dont il importe de souligner la portée extrême au regard du soi-disant sujet de la Loi comme en ce qui concerne les principes qui président à la distribution des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales.

Faire droit au premier moyen, c'est admettre que l'application de la *Loi anti-inflation* pourrait être étendue de façon obligatoire au secteur public provincial. Le Parlement a bien voulu se donner comme ligne de conduite de procéder autrement dans le présent cas, mais il pourrait décider de contrôler et de réglementer au moins le traitement maximal versé à tous les fonctionnaires provinciaux, dérogeant ainsi aux affectations de crédits, aux budgets et aux lois des provinces en la matière. Le Parlement pourrait aussi réglementer les salaires payés par les municipalités, les institutions d'éducation, les hôpitaux et les autres services provinciaux, ainsi que les frais de scolarité et autres frais exigés par certaines de ces institutions pour leurs services. Le Parlement pourrait occuper tout le champ du contrôle des loyers. Comme, en période d'inflation, il peut y avoir beaucoup de spéculation sur certains objets de valeur tels que

⁵⁸ [1946] A.C. 193.

⁵⁹ [1932] A.C. 54.

⁶⁰ [1932] A.C. 304.

⁶¹ [1952] 1 S.C.R. 292.

⁶² [1966] S.C.R. 663.

⁵⁸ [1946] A.C. 193.

⁵⁹ [1932] A.C. 54.

⁶⁰ [1932] A.C. 304.

⁶¹ [1952] 1 R.C.S. 392.

⁶² [1966] R.C.S. 663.

sions but by any other efficient method reasonably connected with the control of inflation. For example Parliament could presumably enact legislation analogous to mortmain legislation and even extend it to individuals. Parliament could control all inventories in the largest as in the smallest undertakings, industries and trades. Parliament could ration not only food but practically everything else in order to prevent hoarding and unfair profits. One could even go further and argue that since inflation and productivity are greatly interdependent, Parliament could regulate productivity, establish quotas and impose the output of goods or services which corporations, industries, factories, groups, areas, villages, farmers, workers, should produce in any given period. Indeed, since practically any activity or lack of activity affects the gross national product, the value of the Canadian dollar and, therefore, inflation, it is difficult to see what would be beyond the reach of Parliament. Furthermore, all those powers would belong to Parliament permanently; only a constitutional amendment could reduce them. Finally, the power to regulate and control inflation as such would belong to Parliament to the exclusion of the Legislatures if, as is contended, that power were to vest in Parliament in the same manner as the power to control and regulate aeronautics or radio communication or the power to develop and conserve the national capital (*Aeronautics, Radio, Johannesson* and *Munro* cases); the provinces could probably continue to regulate profit margins, prices, dividends and compensation if Parliament saw fit to leave them any room; but they could not regulate them in relation to inflation which would have become an area of exclusive federal jurisdiction.

les terrains et les œuvres d'art, le Parlement pourrait prendre des mesures pour prévenir ou contrôler cette spéculation non seulement en réglementant le commerce de ces choses ou leur prix mais par toute autre méthode efficace touchant le contrôle de l'inflation. Par exemple, le Parlement pourrait probablement promulguer des mesures législatives analogues aux lois de mainmorte et même en étendre l'application aux particuliers. Le Parlement pourrait contrôler les stocks de toutes les entreprises, industries et commerces, des plus grands aux plus petits. Il pourrait rationner non seulement la nourriture mais presque n'importe quoi pour empêcher l'accumulation et les profits excessifs. On pourrait aller plus loin et soutenir que puisqu'il existe des liens étroits entre l'inflation et la productivité, le Parlement pourrait réglementer la productivité, établir un contingentement et fixer la quantité de biens et de services que les corporations, les industries, les manufactures, les groupes, les régions, les villages, les agriculteurs, les travailleurs seraient tenus de produire dans une période donnée. En fait, puisque presque toute activité ou absence d'activité a un effet sur le produit national brut, le cours du dollar canadien et, par conséquent, l'inflation, il est difficile d'imaginer ce qui échapperait à l'emprise du Parlement. Qui plus est, tous ces pouvoirs seraient dévolus au Parlement de façon permanente; seul un amendement constitutionnel pourrait les lui enlever. Enfin le pouvoir de réglementer et de contrôler l'inflation comme telle appartiendrait au Parlement à l'exclusion des législatures si, comme on le prétend, ce pouvoir devait être dévolu au Parlement de la même façon que le pouvoir de contrôler et de réglementer l'aéronautique ou les communications radiophoniques ou le pouvoir d'aménager et de préserver la capitale nationale (arrêts de l'*Aéronautique*, de la *Radio-communication*, *Johanneson* et *Munro*); les provinces pourraient probablement continuer à réglementer les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et la rémunération si le Parlement jugeait bon de leur laisser de la place dans ce champ de compétence; mais elles ne les réglementeraient pas relativement à l'inflation, qui serait devenue un champ de compétence fédérale exclusive.

Such are the constitutional imports of the first submission in terms of the so-called subject matter of inflation.

Its effects on the principles which underlie the distribution of other powers between Parliament and the Legislatures are even more far-reaching assuming there would be much left of the distribution of powers if Parliament has exclusive authority in relation to the "containment and reduction of inflation".

If the first submission is correct, then it could also be said that the promotion of economic growth or the limits to growth or the protection of the environment have become global problems and now constitute subject matters of national concern going beyond local provincial concern or interest and coming within the exclusive legislative authority of Parliament. It could equally be argued that older subjects such as the business of insurance or labour relations, which are not specifically listed in the enumeration of federal and provincial powers and have been held substantially to come within provincial jurisdiction have outgrown provincial authority whenever the business of insurance or labour have become national in scope. It is not difficult to speculate as to where this line of reasoning would lead: a fundamental feature of the Constitution, its federal nature, the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislatures, would disappear not gradually but rapidly:

I cannot be persuaded that the first submission expresses the state of the law. It goes against the persistent trend of the authorities. It is founded upon an erroneous characterization of the *Anti-Inflation Act*. As for the cases relied upon by Counsel to support the submission, they are quite distinguishable and they do not, in my view, stand for what they are said to stand.

I have mentioned above several of the authorities relating to the control and regulation of local

Telle est la portée constitutionnelle du premier moyen s'il est bien fondé et si l'inflation est vraiment le sujet de la *Loi anti-inflation*.

Les effets sur les principes qui président à la distribution des autres pouvoirs entre le Parlement et les législatures sont encore plus considérables, si toutefois il reste des pouvoirs à distribuer une fois reconnue au Parlement la compétence exclusive de légiférer en matière «d'endiguement et de réduction de l'inflation».

Si le premier moyen est bien fondé, on pourrait dire que l'encouragement ou la limitation de la croissance économique, ou la protection de l'environnement, sont devenus des problèmes nationaux et constituent des matières d'intérêt national transcendant les intérêts provinciaux locaux et relevant donc de la compétence législative exclusive du Parlement. On pourrait de même prétendre que des sujets qui retiennent l'attention depuis plus longtemps, tels que le commerce de l'assurance ou les relations de travail, qui ne figurent pas spécifiquement dans l'énumération des pouvoirs fédéraux et provinciaux mais que les tribunaux ont estimé relever, en grande partie, de la compétence provinciale, échappent à cette compétence chaque fois que le commerce de l'assurance ou les relations de travail revêtent une portée nationale. Il n'est pas difficile de voir où mène ce raisonnement: un aspect fondamental de la constitution, son caractère fédéral, la distribution des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales, disparaîtrait rapidement.

Je ne peux me convaincre que le premier moyen constitue un exposé correct du droit sur la question. Il va à l'encontre d'une jurisprudence bien établie. Il est fondé sur une qualification erronée de la *Loi anti-inflation*. Quant aux arrêts invoqués à l'appui de ce moyen, à mon avis, ils ne disent pas ce que l'on veut leur faire dire car les conditions dont ils traitent se distinguent clairement de celles de la présente affaire.

J'ai mentionné ci-dessus plusieurs arrêts portant sur le contrôle et la réglementation du commerce

trade, to marketing, to the contract of employment and to property and civil rights, which are in contradiction with the first submission. There is no need to repeat them. But I should like to add a few quotations drawn from those authorities and others.

In the *Insurance Reference* case⁶³, the dissenting judges had referred to the magnitude of the insurance business, described as “enormous if not colossal” and thought it had attained such dimensions as to affect the body politic of Canada so that Parliament could regulate it under its general power or under its trade and commerce power. Duff J., as he then was, who, with the majority, took a different view, had this to say on the dimensions of the insurance business: (at p. 304)

“I do not think that the fact that the business of insurance has grown to great proportions affects the question in the least. The importance of some such provisions as this Act contains may be conceded. The question is: On what ground can it be contended that this is a matter which because of its importance has ceased to be substantially of local interest? The matter of the solvency and honesty of persons assuming fiduciary relations is at least as important as the matter of the solvency of the insurance companies. It would be difficult to argue that the qualifications of trustees and executors and financial agents is a matter with which the Dominion could deal by a uniform law applicable to the whole Dominion. The Act before us illustrates the extremes to which people may be carried when acting upon the theory that because a given matter is large and of great public importance it is for that reason a matter which is not substantially local in each of the provinces”.

The Judicial Committee agreed with the majority of this Court. It held that the trade and commerce power did not extend to the regulation of a particular trade and that the regulation of the insurance business—apart from such as was carried on by foreign companies—could not be effected by Parliament. It endorsed the position of Duff J., in the following words:

“No doubt the business of insurance is a very important one, which has attained to great dimensions in Canada.

local, sur la mise en marché, sur le contrat de travail et sur la propriété et les droits civils, qui vont à l'encontre du premier moyen. Il n'est pas nécessaire de les répéter. J'aimerais toutefois ajouter quelques citations tirées de ces arrêts et de quelques autres.

Dans le *Renvoi sur les assurances*⁶³, les juges dissidents signalent l'ampleur prise par le commerce de l'assurance, décrit comme [TRADUCTION] «énorme sinon colossal» et se disent d'avis qu'il a atteint des dimensions telles qu'il influe sur le corps politique du Canada, si bien que le Parlement peut le réglementer en vertu de son pouvoir général ou en vertu de son pouvoir relatif aux échanges et au commerce. Le juge Duff, alors juge puîné, conclut autrement avec la majorité; il déclare ce qui suit au sujet de la dimension du commerce de l'assurance: (à la p. 304)

[TRADUCTION] «A mon avis, le fait que le commerce de l'assurance ait pris des proportions importantes n'est en aucune façon un facteur pertinent. L'importance de certaines dispositions de la Loi peut être admise. La question est la suivante: sur quoi peut-on se fonder pour prétendre que cette matière, en raison de son importance, a cessé d'être d'intérêt local? La question de la solvabilité et de l'honnêteté des personnes agissant à titre de fiduciaires est au moins aussi importante que celle de la solvabilité des compagnies d'assurance. Il serait difficile de prétendre que les qualités requises des fiduciaires, des exécuteurs et des agents financiers est une question susceptible d'être réglementée par une loi uniforme applicable à l'ensemble du Dominion. La loi à l'étude illustre les extrêmes auxquels il est possible de se laisser aller si l'on se base sur la théorie selon laquelle il suffit qu'une matière importe grandement à l'intérêt public pour qu'elle ne soit pas effectivement d'intérêt local dans chacune des provinces».

Le Comité judiciaire souscrit aux conclusions de la majorité de la Cour. Il décide que le pouvoir relatif aux échanges et au commerce ne s'étend pas à la réglementation d'un commerce donné et que la réglementation du commerce de l'assurance—sauf s'il est exploité par des sociétés étrangères—n'est pas du ressort du Parlement. Il se range à l'avis du juge Duff, dans les termes suivants:

[TRADUCTION] «Il n'y a pas de doute que le commerce d'assurances est très important et qu'il a pris beaucoup

⁶³ (1913), 48 S.C.R. 260.

⁶³ (1913), 48 R.C.S. 260.

But this is equally true of other highly important and extensive forms of business in Canada which are to-day freely transacted under provincial authority. Where the British North America Act has taken such forms of business out of provincial jurisdiction, as in the case of banking, it has done so by express words which would have been unnecessary had the argument for the Dominion Government addressed to the Board from the Bar been well founded".

(*Attorney General for Canada v. Attorney General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588). (at p. 597)

In the *Board of Commerce* case, this Court and the Judicial Committee were called upon to decide the validity of federal legislation enacted to prevent by administrative process postwar exploitation of scarcity in necessities of life by hoarding as well as unfair profits and combines in restraint of trade. The legislation was not a temporary one and did not purport to be a measure to deal with a national emergency. The members of this Court divided equally. Duff J., who took the view that the legislation was invalid, made the following comment on the question whether the legislation came under the general power of Parliament:

"The consequences of this proposed view of the residuary clause, can be illustrated by the present legislation. The scarcity of necessities of life, the high cost of them, the evils of excessive profit taking, are matters affecting nearly every individual in the community and affecting the inhabitants of every locality and every province collectively as well as the Dominion as a whole. The legislative remedy attempted by section 18 is one of many remedies which might be suggested. One could conceive, for example, a proposal that there should be a general restriction of credits, and that the business of money lending should be regulated by a commission appointed by the Dominion Government with powers conferred by Parliament. Measures to increase production might conceivably be proposed and to that end nationalization of certain industries and even compulsory allotment of labour. In truth if this legislation can be sustained under the residuary clause, it is not easy to put a limit to the extent to which Parliament through the instrumentality of commissions (having a large discretion in assigning the limits of their own jurisdiction, see sec. 16), may from time to time in the vicissitudes of national trade, times of high prices, times of stagnation

d'ampleur au Canada. La chose est également vraie, cependant, d'autres genres de commerce très importants au Canada, lesquels sont aujourd'hui librement exercés en vertu de lois provinciales. Là où l'Acte de l'Amérique du Nord britannique exclut du domaine provincial ces genres de commerce, telles les opérations de banque, on y trouve des termes précis dont la nécessité ne se serait pas fait sentir si l'exposé fait par l'avocat du gouvernement fédéral à la Chambre avait été bien fondé.»

(*Attorney General for Canada v. Attorney General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588). (à la p. 597)

Dans l'arrêt *Board of Commerce*, la Cour et le Comité judiciaire devaient se prononcer sur la validité d'une loi fédérale adoptée pour empêcher, par des voies administratives, l'exploitation, au cours de l'après-guerre, de la situation de pénurie des biens nécessaires à la vie par l'accumulation de ceux-ci ainsi que par la réalisation de profits excessifs et par des coalitions pour restreindre le commerce. La Loi n'avait pas un caractère temporaire et n'était pas présentée comme étant une mesure prise pour faire face à une situation d'urgence nationale. La Cour s'est divisée également. Le juge Duff, qui était d'avis que la Loi était invalide, a fait les observations suivantes sur la question de savoir si la Loi s'inscrivait dans les limites du pouvoir général du Parlement:

[TRADUCTION] «La présente loi illustre les conséquences de cette interprétation proposée de la clause résiduaire. La rareté des choses nécessaires à la vie, leur prix élevé, le mal causé par le profit excessif, sont des questions qui touchent presque chaque membre de la collectivité, de même que les habitants de chaque localité et de chaque province collectivement aussi bien que du Dominion dans son ensemble. Le remède législatif que tente d'apporter l'article 18 n'est qu'un des nombreux remèdes possibles. On peut imaginer, par exemple, une proposition portant restriction générale du crédit et réglementation du commerce du prêt d'argent par une commission nommée par le gouvernement du Dominion et investie de pouvoirs conférés par le Parlement. On pourrait aussi proposer des mesures visant à augmenter la production et, à cette fin, la nationalisation de certaines industries et même la répartition forcée de la main-d'œuvre. En vérité, si l'on fonde la validité de cette loi sur la clause résiduaire, reste-t-il des cas où le Parlement, par l'entremise de commissions (qui ont une large discrétion pour délimiter leur propre compétence, voir l'art. 16), ne peut s'ingérer dans les champs de compétence provinciaux, lorsque le commerce national

and low prices and so on, supersede the authority of the provincial legislatures". ((1920), 60 S.C.R. 512, at p. 513).

The Judicial Committee held the legislation invalid: it was not passed because of highly exceptional circumstances; it interfered with property and civil rights; it was not aided by the power of Parliament over trade and commerce or over criminal law.

In the *Natural Products Marketing Act* case⁶⁴, Duff J., referred again to the great importance of the legislation invalidated in the *Board of Commerce* case: (at pp. 422, 423)

"The statute was supported on various grounds and, among others, on the ground that in the year 1919, when it was enacted, the evils of hoarding and high prices in respect of the necessities of life had attained such dimensions 'as to affect the body politic of Canada.' Nobody denied the existence of the evil. Nobody denied that it was general throughout Canada. Nobody denied the importance of suppressing it. Nobody denied that it prejudiced and seriously prejudiced the well being of the people of Canada as a whole, or that in a loose, popular sense of the words it 'affected the body politic of Canada.' Nevertheless, it was held that these facts did not constitute a sufficient basis for the exercise of jurisdiction by the Dominion Parliament under the introductory clause in the manner attempted. The Board said that in special circumstances, such as those of a great war, the interest of the Dominion in the matters might conceivably become of such paramount and overriding importance as to lie outside the heads of section 92 and not be covered by them. But it is, they held, quite another matter to say that under normal circumstances, general Canadian policy can justify interference, on the scale of the statutes then in controversy, with the property and civil rights of the inhabitants of the provinces."

His opinion was affirmed by the Judicial Committee and was explicitly approved on the question of the general power of Parliament:

"There was a further attempt to support the Act upon the general powers to legislate for the peace, order and

connaît des difficultés, en période de hausse de prix, en période de stagnation et de baisse des prix, et ainsi de suite?" ((1920), 60 R.C.S. 512, à la p. 513).

Le Comité judiciaire a décidé que la Loi était invalide, du fait qu'elle n'avait pas été adoptée en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles, qu'elle empiétait sur la propriété et les droits civils et qu'on ne pouvait invoquer à son appui le pouvoir du Parlement en matière d'échanges et de commerce ou en matière de droit criminel.

Dans l'arrêt sur la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*⁶⁴, le juge Duff a de nouveau mentionné la grande importance de la loi déclarée invalide dans l'arrêt *Board of Commerce*: (aux pp. 422 et 423)

[TRADUCTION] «Plusieurs motifs furent invoqués à l'appui de ladite loi. On avança, entre autres choses, qu'en l'année 1919, lors de l'adoption de cette mesure législative, l'accaparement et la cherté des choses nécessaires à la vie avaient pris des proportions assez considérables pour «atteindre le corps politique du Canada». Personne ne disconvenait de l'existence de ce mal. Personne ne refusait d'admettre qu'il sévissait dans tout le Canada. Personne ne niait l'opportunité de le supprimer. Personne ne niait qu'il préjudiciât gravement au bien-être du peuple canadien en général ou «intéressât le corps politique du Canada», dans l'acception large ou populaire de cette dernière expression. Néanmoins, il fut décidé que ces faits ne suffisaient pas pour permettre au Parlement fédéral de légiférer en conformité de la clause initiale, ainsi qu'il a tenté de le faire. La Chambre déclara que, dans des circonstances spéciales, comme une grande guerre, l'intérêt du Dominion en ces matières pourrait, croit-on, acquérir une importance primordiale et supérieure au point de le rendre étranger aux rubriques de l'article 92. Cependant, ajoute la Chambre, c'est une tout autre chose que d'affirmer que, dans les circonstances normales, la politique générale du Canada peut légitimer une ingérence, à l'échelle des lois alors en discussion, dans la propriété et les droits civils des habitants des provinces.»

L'opinion du juge Duff a été confirmée par le Comité judiciaire et elle a été explicitement approuvée sur la question du pouvoir général du Parlement:

[TRADUCTION] «On a aussi tenté d'invoquer à l'appui de la loi les pouvoirs généraux de légiférer pour la paix,

⁶⁴ [1936] S.C.R. 398.

⁶⁴ [1936] R.C.S. 398.

good government of Canada. Their Lordships have already dealt with this matter in their previous judgments in this series and need not repeat what is there said. The judgment of the Chief Justice in this case is conclusive against the claim for validity on this ground." ([1937] A.C. 377 at p. 387).

In the *Unemployment Insurance reference*⁶⁵, the following submission, amongst others, was made in the factum of the Attorney General for Canada in support of the *Employment and Social Insurance Act*, 1935 (Can.), c. 38.

It is submitted that the Employment and Social Insurance Act is a law for the peace, order and good government of Canada within the scope of the residuary power of the Parliament of Canada,

(a) because unemployment presents characteristics which render it unquestionably a matter of national interest and importance and has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion;

(b) because unemployment, through the operation of technological developments and other economic causes, has become, from a national and not a merely local or provincial point of view, a seasonal and cyclical condition and in consequence a recurrent problem of national proportions, interest and importance;

(c) because unemployment being a national problem, it is for the Parliament of Canada to determine the best method of coping with it, with a view to averting or diminishing its effects;

(d) because the said Act is, in its pith and substance, designed to deal with unemployment as a national problem to the end of preventing and abating the effects of unemployment; and

(e) because the subject matter of the said Act transcends the scope of provincial legislative authority under s. 92.

As in the present case, Ontario supported the federal legislation on substantially the same grounds.

Still, the majority of this Court held the legislation *ultra vires* of Parliament and was affirmed by the Judicial Committee. Counsel for Canada is reported to have conceded that there was not "an emergency in the strict sense" but again re-invoked

l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Leurs Seigneuries ont déjà traité de cette question dans leurs jugements antérieurs de la présente série et point n'est besoin d'en répéter la teneur. La décision du juge en chef dans la présente affaire infirme complètement toute possibilité de validité fondée sur ce motif.» ([1937] A.C. 377, à la p. 387).

Dans le *Renvoi sur l'assurance-chômage*⁶⁵, le moyen suivant, entre autres, est exposé dans le factum du procureur général du Canada à l'appui de la *Loi sur le placement et les assurances sociales*, 1935 (Can.), c. 38.

[TRADUCTION] La Loi sur le placement et les assurances sociales est une loi pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada que le Parlement du Canada est compétent à adopter en vertu de son pouvoir résiduaire

a) parce que le chômage présente des caractéristiques qui en font indubitablement une question d'importance et d'intérêt nationaux et qu'il a atteint des proportions telles qu'il affecte le corps politique du Dominion;

b) parce que le chômage, par suite d'innovations technologiques et d'autres facteurs de nature économique, est devenu, du point de vue national et non pas seulement local ou provincial, une condition saisonnière et cyclique et, en conséquence, un problème chronique de proportions, d'intérêt et d'importance nationaux;

c) parce que, le chômage étant un problème national, il appartient au Parlement du Canada de déterminer les meilleurs moyens de le combattre et de parer ainsi à ses effets ou de les atténuer;

d) parce que ladite loi, de par son caractère véritable, est destinée à combattre le problème national que constitue le chômage dans le but de parer à ses effets et de les atténuer; et

e) parce que le sujet de ladite loi transcende la compétence législative provinciale en vertu de l'art. 92.

Comme dans la présente affaire, et en invoquant essentiellement les mêmes moyens, l'Ontario a appuyé la Loi fédérale.

Or, la majorité de la Cour décide que la Loi est *ultra vires* du Parlement et sa décision est confirmée par le Comité judiciaire. L'avocat représentant le gouvernement fédéral aurait admis qu'il n'y avait pas [TRADUCTION] «de situation d'urgence

⁶⁵ [1936] S.C.R. 427.

⁶⁵ [1936] R.C.S. 427.

the great dimensions of the problem of unemployment. The Judicial Committee had this to say:

"A strong appeal, however, was made on the ground of the special importance of unemployment insurance in Canada at the time of, and for some time previous to, the passing of the Act. On this point it becomes unnecessary to do more than to refer to the judgment of this Board in the reference on the three labour Acts, and to the judgment of the Chief Justice in the Natural Products Marketing Act which, on this matter, the Board have approved and adopted. It is sufficient to say that the present Act does not purport to deal with any special emergency. It founds itself in the preamble on general world-wide conditions referred to in the Treaty of Peace: it is an Act whose operation is intended to be permanent: and there is agreement between all the members of the Supreme Court that it could not be supported upon the suggested existence of any special emergency. Their Lordships find themselves unable to differ from this view." ([1937] A.C. 355, at p. 365).

It took a constitutional amendment to add "*Unemployment insurance*" to the list of specific federal powers. (*British North America Act, 1940* (U.K.))

Those authorities, particularly the *Board of Commerce* case, upon which Parliament, the Provinces and the Courts have relied for so many years as expressing the state of the law are totally incompatible with the first submission.

This submission is predicated upon the proposition that the subject matter of the *Anti-Inflation Act*, its pith and substance, is inflation or the containment and reduction of inflation.

To characterize a law is but to give a name to its content or subject matter in order to classify it into one or the other of the classes of matters mentioned in s. 91 or s. 92 of the Constitution. These classes of matters are themselves so many labels bearing a more or less specific name, except the general power of Parliament to make laws in relation to matters not coming within the classes of matters exclusively assigned to the Provinces—a label specific only in a negative way—and except the power of the Provinces in relation to all matters of a merely local or private nature—a label

au sens strict», pour ensuite faire à nouveau état des vastes dimensions du problème du chômage. Voici ce que déclare le Comité judiciaire:

[TRADUCTION] «On a fortement souligné cependant l'importance spéciale que revêtait l'assurance-chômage au Canada, tant au moment de l'adoption de cette loi que pendant une certaine période antérieure. En la matière, il devient inutile de faire plus que de nous référer au jugement de cette chambre sur la consultation relative aux trois lois concernant le travail et à la décision du juge en chef touchant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, décision que cette chambre a approuvée et adoptée sur ce point. Il suffit de dire que la présente loi ne vise à résoudre aucun cas d'urgence spéciale. Elle s'appuie, dans le préambule, sur la situation mondiale mentionnée au Traité de paix. C'est une loi dont l'application est destinée à devenir permanente et tous les juges de la Cour suprême sont d'avis que cette loi ne saurait se justifier par l'existence prétendue d'une situation d'urgence. Leurs Seigneuries ne croient pas pouvoir contredire cette opinion.» ([1937] A.C. 355, à la p. 365).

Il a fallu un amendement constitutionnel pour ajouter les mots «*L'assurance-chômage*» à la liste des pouvoirs fédéraux spécifiques. (*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1940* (U.K.))

Cette jurisprudence, notamment l'arrêt *Board of Commerce*, sur laquelle le Parlement, les provinces et les tribunaux s'appuient depuis tant d'années, exprime l'état du droit. Elle est totalement incompatible avec le premier moyen.

Ce moyen est fondé sur la prémisse selon laquelle le sujet qui donne à la *Loi anti-inflation* son caractère véritable, c'est l'inflation ou son endiguement et sa réduction.

Qualifier une loi, c'est tout simplement donner un nom à son contenu ou au sujet dont elle traite pour la faire tomber dans l'une ou l'autre des catégories de sujets mentionnés aux art. 91 ou 92 de la Constitution. Ces catégories de sujets ne sont elles-mêmes que des étiquettes plus ou moins spécifiques, sauf le pouvoir général du Parlement de faire des lois relativement aux matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux provinces,—désignation spécifique dans un sens purement négatif—, et sauf le pouvoir des provinces relativement à toutes les

unspecific except mainly with regard to dimensions—. This leaves some forty-six specific labels, thirty-one of which are in the federal list and fifteen of which are in the provincial list.

But there are in language a great many expressions other than those used for the labels in the federal and the provincial lists. Those innumerable other expressions, often broader and more extensive than those of s. 91 and s. 92, may, apart from any issue of colourability, be employed in the title of a statute or to describe a statute. The expression "inflation" or "the containment and reduction of inflation" are of that nature. Needless to say, their use in the title of a statute or as an attempt to characterize a statute does not suffice by far in disposing of the characterization or in taking the matter with which in fact they deal outside the ambit of provincial jurisdiction. It is necessary to look at the reality of the matter or of the matters with which in effect they deal.

It is possible to invent such matters by applying new names to old legislative purposes. There is an increasing tendency to sum up a wide variety of legislative purposes in single, comprehensive designations. Control of inflation, environmental protection, and preservation of the national identity or independence are examples.

Many matters within provincial jurisdiction can be transformed by being treated as part of a larger subject or concept for which no place can be found within that jurisdiction. This perspective has a close affinity to the notion that there must be a single, plenary power to deal effectively and completely with any problem. The future of the general power, in the absence of emergency, will depend very much on the approach that the courts adopt to this issue of characterization.

"*Sir Lyman Duff and the Constitution*" by Professor Gerald LeDain, Q.C., as he then was, (1974), 12 Osgoode Hall Law Journal, 261 at p. 293.

(See also "*Unity and Diversity in Canadian Federalism*" by Professor W.R. Lederman, Q.C.,

matières d'une nature purement locale ou privée— désignation dépourvue de toute spécificité sauf peut-être en ce qui concerne les dimensions—. Il reste quelque quarante-six désignations spécifiques, dont trente et une figurent dans l'énumération des pouvoirs fédéraux et quinze dans celle des pouvoirs provinciaux.

Mais il existe une foule d'expressions autres que les désignations qui figurent dans la liste des pouvoirs fédéraux et provinciaux. Ces expressions, d'une portée souvent plus large que celles figurant aux art. 91 et 92, peuvent, sans pour autant constituer un artifice, être employées dans le titre d'une loi ou pour décrire une loi. Les expressions «inflation» ou «endiguement et réduction de l'inflation» sont de cet ordre. Est-il besoin de le dire, leur emploi dans le titre d'une loi ou dans le but de décrire une loi ne suffit pas, il s'en faut, à faire foi de la nature véritable de la loi ou à faire sortir la matière sur laquelle elle porte véritablement du champ de compétence provinciale. Il est nécessaire de se demander sur quelle matière la loi porte véritablement.

[TRADUCTION] Il est possible d'inventer de telles matières en donnant de nouvelles désignations à des objets législatifs déjà connus. On tend de plus en plus à placer toute une gamme d'objets législatifs sous une désignation unique globale. Le contrôle de l'inflation, la protection de l'environnement et la préservation de l'identité ou de l'indépendance nationales en sont des exemples.

Il est possible de transformer un grand nombre de matières de compétence provinciale en les traitant comme faisant partie d'un sujet ou d'un concept plus large qui, lui, ne figure pas parmi les matières de compétence provinciale. Cette façon de voir se rapproche beaucoup de la notion selon laquelle il doit exister un pouvoir unique et plénier pour que puisse être apporté aux divers problèmes une solution efficace et complète. La physionomie que va prendre le pouvoir général, lorsqu'il n'y a pas de situation d'urgence, dépend dans une large mesure de l'attitude que vont adopter les tribunaux sur cette question de qualification.

Sir Lyman Duff and the Constitution, par le professeur Gerald LeDain, c.r.,—il n'était pas encore juge,—(1974), 12 Osgoode Hall Law Journal, 261, à la p. 293.

(Voir aussi *Unity and Diversity in Canadian Federalism*, par le professeur W. R. Lederman,

(1975), 53 Canadian Bar Review 596. I am much indebted to these two articles).

The "containment and reduction of inflation" can be achieved by various means including monetary policies,—a federal field—, the reduction of public expenditures,—federal, provincial and municipal—and the restraint of profits, prices and wages,—a federal or a provincial field depending on the sector—.

I have no reason to doubt that the *Anti-Inflation Act* is part of a more general program aimed at inflation and which may include fiscal and monetary measures and government expenditure policies. I am prepared to accept that inflation was the occasion or the reason for its enactment. But I do not agree that inflation is the subject matter of the Act. In order to characterize an enactment, one must look at its operation, at its effects and at the scale of its effects rather than at its ultimate purpose where the purpose is practically all embracing. If for instance Parliament is to enact a tax law or a monetary law as a part of an anti-inflation program no one will think that such laws have ceased to be a tax law or a monetary law and that they have become subsumed into their ultimate purpose so that they should rather be characterized as "anti-inflation laws", an expression which, in terms of actual content, is not meaningful. They plainly remain and continue to be called a tax law or a monetary law, although they have been enacted by reason of an inflationary situation. When the Bank of Canada changes its rate of interest, it must obviously take inflation into account; even if inflation is the main reason for such a measure, this measure will still be characterized by everyone as a central banking measure relating to interest. The same would also be said of a measure relating to the issue of currency; although it may have been dictated by inflationary trends, it remains a measure relating to currency, coinage or the issue of paper money. Similarly, the *Anti-Inflation Act* is, as its preamble states, clearly a law relating to the control of profit margins, prices, dividends and compensation, that is, with respect to the provincial private sector, a law relating to the regulation of local trade, to contract

c.r., (1975), 53 Canadian Bar Review 596. Je dois beaucoup à ces deux articles).

Il est possible d'avoir recours à divers moyens pour réaliser l'«endiguement et la réduction de l'inflation», dont les politiques monétaires—un domaine de compétence fédérale—, la réduction des dépenses publiques—fédérales, provinciales et municipales—et la restriction des profits, des prix et des salaires—domaine de compétence fédérale ou provinciale, selon les secteurs.

Je ne doute pas que la *Loi anti-inflation* fait partie d'un programme plus général visant à combattre l'inflation qui peut inclure des mesures fiscales et monétaires ainsi que des politiques de réduction des dépenses publiques. Je suis disposé à admettre que l'inflation a constitué l'occasion ou la raison de la promulgation de cette loi, mais je n'accepte pas qu'elle en constitue le sujet. Pour qualifier une disposition législative, il faut examiner son opération, ses effets et l'étendue de ceux-ci plutôt que son but ultime lorsque ce dernier embrasse tout. Si, par exemple, le Parlement adopte une loi fiscale ou une loi monétaire dans le cadre d'un programme de lutte à l'inflation, personne n'ira prétendre que ces lois ont cessé d'être des lois fiscales ou monétaires et qu'elles se confondent avec leur but ultime, ce qui en ferait des «lois anti-inflation», expression qui ne veut rien dire quant à sa teneur réelle. Manifestement ces lois resteraient des lois fiscales ou monétaires et l'on continuerait de les appeler ainsi, même si leur adoption était attribuable aux problèmes causés par l'inflation. Lorsque la Banque du Canada change son taux d'intérêt, elle tient compte de l'inflation, de toute évidence; mais même si l'inflation est la raison principale de l'adoption de cette mesure, tout le monde l'appellera une mesure relative à l'intérêt prise par la banque centrale. Il en irait de même d'une mesure relative à l'émission de monnaie; même si elle a été rendue nécessaire par une tendance inflationniste, elle reste une mesure relative au cours monétaire, au monnayage ou à l'émission de papier-monnaie. De même, la *Loi anti-inflation*, comme son préambule l'indique, est manifestement une loi relative au contrôle des marges bénéficiaires, des prix, des dividendes et des rémunérations, soit, en ce qui concerne le

and to property and civil rights in the provinces, enacted as part of a program to combat inflation. Property and civil rights in the provinces are, for the greater part, the pith and substance or the subject matter of the *Anti-Inflation Act*. According to the Constitution, Parliament may fight inflation with the powers put at its disposal by the specific heads enumerated in s. 91 or by such powers as are outside of s. 92. But it cannot, apart from a declaration of national emergency or from a constitutional amendment, fight inflation with powers exclusively reserved to the provinces, such as the power to make laws in relation to property and civil rights. This is what Parliament has in fact attempted to do in enacting the *Anti-Inflation Act*.

The authorities relied upon by Counsel for Canada and Ontario in support of the first submission are connected with the constitutional doctrine that became known as the national concern doctrine or national dimension doctrine. Sir Montague Smith was the first, I believe, to use the expression "a subject of general concern to the Dominion" in *Russell v. The Queen*⁶⁶ at p. 841, and Lord Watson, in the *Local Prohibition* case⁶⁷, coined the two names later given to the doctrine: (at p. 361)

"Their Lordships do not doubt that some matters, in their origin local and provincial, might attain such dimensions as to affect the body politic of the Dominion, and to justify the Canadian Parliament in passing laws for their regulation or abolition in the interest of the Dominion. But great caution must be observed in distinguishing that which is local and provincial and therefore within the jurisdiction of the provincial legislatures, and that which has ceased to be merely local or provincial, and has become matter of national concern, in such a sense as to bring it within the jurisdiction of the Parliament of Canada".

The *Russell* case is a special case. It is not easy to reconcile with the *Local Prohibition* case unless it be thought that the promotion of temperance is

secteur privé provincial, une loi relative à la réglementation du commerce local, aux contrats et à la propriété et aux droits civils dans les provinces, adoptée dans le cadre d'un programme de lutte à l'inflation. La propriété et les droits civils dans les provinces sont, pour la plus grande part, l'essence et la substance ou le sujet de la *Loi anti-inflation*. Conformément à la Constitution, le Parlement peut combattre l'inflation en se servant des pouvoirs dont il est investi par les divers paragraphes de l'art. 91 ou des pouvoirs qui ne sont pas énumérés à l'art. 92. Mais il ne peut, à moins de déclarer qu'existe une situation d'urgence nationale ou à moins d'amendement à la Constitution, combattre l'inflation avec les pouvoirs exclusivement réservés aux provinces, tels que le pouvoir de légiférer en matière de propriété et de droits civils. C'est ce que le Parlement a en fait tenté de faire en adoptant la *Loi anti-inflation*.

La jurisprudence invoquée par les avocats représentant le Canada et l'Ontario à l'appui du premier moyen se rattache à la doctrine constitutionnelle maintenant connue sous le nom de doctrine de l'intérêt national ou doctrine de la dimension nationale. Sir Montague Smith a été le premier, je crois, à employer l'expression [TRADUCTION] «le sujet est d'intérêt général pour le Dominion» dans *Russell v. The Queen*⁶⁶ à la p. 841, et lord Watson, dans l'arrêt *Local Prohibition*⁶⁷, a utilisé pour la première fois les deux expressions sous lesquelles la doctrine est aujourd'hui connue: (à la p. 361)

[TRADUCTION] «Leurs Seigneuries ne doutent pas que certaines matières à l'origine locales et provinciales puissent atteindre des proportions telles qu'elles affecteraient le corps politique du Dominion, permettant ainsi au Parlement canadien d'adopter des lois en vue de leur réglementation ou abolition dans l'intérêt du Dominion. Toutefois, il faut exercer une grande prudence en distinguant ce qui est local et provincial, et par conséquent du ressort des législatures provinciales, d'avec ce qui a cessé d'être purement local ou provincial pour revêtir un aspect national, de façon à devenir de la compétence du Parlement du Canada.

L'arrêt *Russell* est particulier. Il n'est pas facile de le réconcilier avec l'arrêt *Local Prohibition* à moins de dire que l'incitation à la tempérance est

⁶⁶ (1882), 7 App. Cas. 829.

⁶⁷ [1896] A.C. 348.

⁶⁶ (1882), 7 App. Cas. 829.

⁶⁷ [1896] A.C. 348.

a matter of concurrent jurisdiction such as agriculture and immigration. Lord Watson implied some reservations about the *ratio* in *Russell* when he wrote as follows in the *Local Prohibition* case: (at p. 362)

The judgment of this Board in *Russell v. Reg.* has relieved their Lordships from the difficult duty of considering whether the Canada Temperance Act of 1886 relates to the peace, order and good government of Canada, in such sense as to bring its provisions within the competency of the Canadian Parliament . . . neither the Dominion nor the Provinces were represented in the argument . . . It . . . appears . . . that the decision in *Russell v. Reg.* must be accepted as an authority to the extent to which it goes, namely, that the restrictive provisions of the Act of 1886, when they have been duly brought into operation in any provincial area within the Dominion, must receive effect as valid enactments relating to the peace, order and good government of Canada."

Viscount Haldane was also to make an attempt at explaining *Russell* away in *Snider*. It is perhaps unfortunate that a case with a history as chequered as *Russell* be sometime regarded as the authority which gave birth to the national concern doctrine. The issue was the validity of the *Canada Temperance Act*, 1878 (it was to be included in subsequent revisions of the federal statutes). This Act, wherever put in force in Canada, prohibited the sale of intoxicating liquors except in wholesale quantities or for certain purposes, regulated traffic in the excepted cases and made violations of the prohibitions and regulations offences punishable by fine and third and subsequent offences punishable by imprisonment. The Act was held to be *intra vires* of Parliament. The Judicial Committee came close to characterizing the Act as relating to criminal law; however it found it unnecessary to classify its provisions in the classes of subjects enumerated in s. 91 of the Constitution; it found that the subject of the Act was to promote temperance throughout Canada by means of a uniform law; this subject, although it affected property and civil rights in some incidental way, did not fall within any of the classes of subjects assigned exclusively to the provincial legislatures and was one of general concern.

une question de compétence concurrente, comme l'agriculture et l'immigration. Lord Watson a laissé entendre qu'il avait des réserves au sujet du *ratio* de l'arrêt *Russell*; il a en effet déclaré ce qui suit dans l'arrêt *Local Prohibition*: (à la p. 362)

[TRADUCTION] «Le jugement de cette chambre dans *Russell v. The Queen*, dispense leurs Seigneuries de la pénible obligation d'avoir à examiner si l'Acte de tempérance du Canada, 1886, est relatif à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, de façon à faire entrer ses dispositions dans les attributions du Parlement canadien . . . Ni le Dominion, ni les provinces n'étaient représentés au débat . . . La décision dans *Russell v. The Queen* a, selon leurs Seigneuries, valeur de précédent dans les limites de sa portée, savoir, que les dispositions limitatives de l'Acte de 1886, une fois dûment mises en vigueur dans une région provinciale quelconque du Dominion, doivent produire l'effet de dispositions valides relatives à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada.»

Dans l'arrêt *Snider*, le vicomte Haldane allait essayer, lui aussi, d'expliquer l'arrêt *Russell*. Il est regrettable peut-être qu'un arrêt qui a connu tant de vicissitudes que l'arrêt *Russell* soit parfois considéré comme celui qui a donné naissance à la doctrine de la dimension nationale. Dans l'arrêt *Russell*, le litige portait sur la validité de la *Loi de tempérance du Canada*, 1878 (qui figure d'ailleurs dans les révisions subséquentes des statuts fédéraux). Cette loi, partout où elle était en vigueur au Canada, interdisait la vente de boissons enivrantes, sauf la vente en gros ou pour certaines fins, réglementait le commerce dans ces derniers cas et faisait de la violation des interdictions et de la réglementation des infractions punissables par des amendes et même, dans le cas d'une troisième infraction et des infractions subséquentes, par l'emprisonnement. Il a été décidé que la Loi était *intra vires* du Parlement. Le Comité judiciaire vient près de donner à la Loi la qualification de loi relative au droit criminel, mais il décide qu'il n'est pas nécessaire de la rattacher à l'une des catégories de sujets énumérés à l'art. 91 de la Constitution; il statue que le sujet de la Loi est l'incitation à la tempérance partout au Canada au moyen d'une loi uniforme et que ce sujet, même s'il touche à la propriété et aux droits civils de façon accessoire, ne tombe pas dans une des catégories de sujets assignés exclusivement aux législatures provinciales et qu'il est d'intérêt général.

Even before the *Russell* case, it had been assumed by the Judicial Committee in *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*⁶⁸, at pp. 116, 117, that the incorporation of companies for objects other than provincial falls within the general power of Parliament as it does not come within the enumerated powers of the provinces. This was affirmed later in *John Deere Plow Company v. Wharton*⁶⁹, at p. 340 with the additional comment that this subject "may be properly regarded as a matter affecting the Dominion generally and covered by the expression 'the peace, order, and good government of Canada'."

In the *Aeronautics* case, the Judicial Committee held that the whole subject of aeronautics belonged to exclusive federal jurisdiction: an empire treaty under s. 132 which gave jurisdiction to Parliament covered almost every conceivable matter relating to aerial navigation; Parliament could also legislate with respect to other aspects of the subject under some of its specific powers; if any small portion of the subject was left, jurisdiction to deal with it was not expressly vested in the provinces and it necessarily fell within federal jurisdiction; the Judicial Committee was also influenced by the fact that "aerial navigation is a class of subject which has attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion".

The *ratio* of the *Radio* case is not altogether clear. It is linked with the power to implement treaties other than empire treaties, a question with which we are not concerned here. It was held that the control and regulation of radio communication came within exclusive federal authority because broadcasting was an undertaking connecting provinces together and extending beyond the limits of provinces; it also came under the power of Parliament with respect to telegraphs, this word being given a wide sense; the *Aeronautics* case however could not be put on one side; there were various sentences in the *Aeronautics* case "which might be

Même avant l'arrêt *Russell*, il avait été pris pour acquis par le Comité judiciaire, dans *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*⁶⁸, aux pp. 116 et 117, que la constitution de compagnies pour des objets autres que provinciaux relève du pouvoir général du Parlement, étant donné qu'elle ne correspond à aucun des pouvoirs énumérés des provinces. La proposition a d'ailleurs été confirmée plus tard dans l'arrêt *John Deere Plow Company v. Wharton*⁶⁹, à la p. 340, où l'on ajoute que cette matière [TRADUCTION] «peut être tenue pour un sujet qui concerne tout le pays et qui est compris dans l'expression «la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada»».

Dans l'arrêt de l'*Aéronautique*, le Comité judiciaire décide que tout le sujet de l'aéronautique relève de la compétence exclusive du fédéral: un traité de l'Empire visé par l'art. 132, qui donnait compétence au Parlement, réglementait presque toutes les questions imaginables relatives à la navigation aérienne; le Parlement pouvait aussi légiférer relativement à d'autres aspects de ce sujet en vertu de certains de ses pouvoirs spécifiques; s'il restait une petite partie du sujet relativement à laquelle la compétence n'aurait pas été expressément dévolue aux provinces, cette partie relevait nécessairement de la compétence fédérale; le Comité judiciaire a aussi été influencé par le fait que [TRADUCTION] «l'aéronautique est une matière qui a atteint des dimensions telles qu'elle affecte le corps politique du Dominion».

Le *ratio* de l'arrêt de la *Radiocommunication* n'est pas tout à fait clair. Il y est question du pouvoir de mettre en œuvre les traités autres que ceux de l'Empire, ce qui ne joue pas dans la présente affaire. On y décide que le contrôle et la réglementation de la radiocommunication relèvent de la compétence exclusive du fédéral parce que la radiodiffusion est une entreprise reliant les provinces et s'étendant au-delà de leurs limites; ce sujet se rattache aussi au pouvoir du Parlement relatif aux télégraphes, au sens large de ce terme; l'arrêt de l'*Aéronautique* ne peut toutefois être ignoré; il y a dans ce dernier arrêt divers passages [TRADUC-

⁶⁸ (1881), 7 App. Cas. 96.

⁶⁹ [1915] A.C. 330.

⁶⁸ (1881), 7 App. Cas. 96.

⁶⁹ [1915] A.C. 330.

literally transcribed to" the *Radio* case; federal jurisdiction being based on the "pre-eminent claims of s. 91", it was unnecessary to discuss whether broadcasting could have been held to fall within property and civil rights or matters of a merely local or private nature.

In the *Canada Temperance Federation* case, the Judicial Committee was asked to over-rule *Russell*. This the Judicial Committee was not prepared to do *Russell* having stood for over sixty years and the *Canada Temperance Act* having been put in operation for varying periods in many places. It fell upon Viscount Simon again to explain *Russell*. He quoted Viscount Haldane's explanation according to which *Russell* could only be supported on the assumption that, in 1878, the evil of intemperance was so great and general as to amount to a situation of national emergency, and he wrote: (at p. 205)

The first observation which their Lordships would make on this explanation of *Russell's* case is that the British North America Act nowhere gives power to the Dominion Parliament to legislate in matters which are properly to be regarded as exclusively within the competence of the provincial legislatures merely because of the existence of an emergency. Secondly, they can find nothing in the judgment of the Board in 1882 which suggests that it proceeded on the ground of emergency; there was certainly no evidence before that Board that one existed. The Act of 1878 was a permanent, not a temporary, Act, and no objection was raised to it on that account. In their Lordships' opinion, the true test must be found in the real subject matter of the legislation: if it is such that it goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole (as, for example, in the *Aeronautics* case and the *Radio* case) then it will fall within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada, though it may in another aspect touch on matters specially reserved to the provincial legislatures. War and pestilence, no doubt, are instances; so, too, may be the drink or drug traffic, or the carrying of arms.

TION] «que l'on pourrait littéralement transcrire aux motifs» de l'arrêt de la *Radiocommunication*; la compétence fédérale étant basée sur [TRADUCTION] «la primauté des sujets visés par l'art. 91», il n'est pas nécessaire d'examiner si l'on aurait pu décider que la radiocommunication se rattache à la propriété et aux droits civils ou à des questions de nature purement locale ou privée.

Dans l'affaire *Canada Temperance Federation*, on demande au Comité judiciaire de passer outre à l'arrêt *Russell*, ce que le Comité judiciaire refuse de faire, parce que l'arrêt *Russell* fait loi depuis plus de soixante ans et que la *Loi de tempérance du Canada* a été appliquée à bien des endroits pendant des périodes variables. C'est au vicomte Simon qu'incombe la tâche d'expliquer de nouveau l'arrêt *Russell*. Il cite l'explication du vicomte Haldane selon laquelle l'arrêt *Russell* ne peut se justifier que si l'on se fonde sur la prémisse suivante: en 1878 l'intempérance était un mal si grand et si général qu'il créait une situation d'urgence nationale; puis le vicomte Simon ajoute: (à la p. 205)

[TRADUCTION] La première observation que leurs Seigneuries feront sur cette explication de l'affaire *Russell* est que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne confère nulle part au Parlement du Dominion le pouvoir de légiférer sur des matières que l'on doit à bon droit considérer comme étant exclusivement de la compétence des législatures provinciales en raison simplement de l'existence d'une situation d'urgence. En second lieu, elles ne relèvent dans le jugement rendu par la chambre en 1882 rien qui permette de supposer qu'elle s'est fondée sur une situation d'urgence; il n'y avait certainement pas de preuve devant la chambre à cet effet. L'Acte de 1878 était une loi permanente et non temporaire, et elle n'a jamais fait l'objet de critiques à cet égard. De l'avis de leurs Seigneuries, c'est dans la vraie matière de cette législation qu'il faut en rechercher le caractère véritable: si elle est telle qu'elle dépasse les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, par exemple, dans les affaires de l'*Aéronautique* et de la *Radiocommunication*, elle entre alors dans les attributions du Parlement du Dominion à titre de matière relative à la paix, à l'ordre et au bon du gouvernement du Canada, en dépit du fait qu'elle peut par d'autres côtés se rattacher à des matières spécifiquement réservées aux législatures provinciales. La guerre et une épidémie de peste en sont sans nul doute des exemples; il peut en être de même du trafic des boissons ou des drogues ou du port d'armes.

It is to be doubted that Viscount Simon intended to formulate an important constitutional doctrine on the basis of a case as exceptional as *Russell*. But he had to find a form of words that would account for *Russell*. It is significant that, less than a year later, the Judicial Committee was to revert to the national emergency doctrine in *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*⁷⁰.

In *Johannesson*, this Court upheld exclusive federal jurisdiction over the subject of aeronautics even though this jurisdiction could no longer be supported by an imperial treaty and by s. 132 of the Constitution. The approaches taken by various members of this Court vary. The *Canada Temperance Federation* case was referred to and quoted together with the *Radio* case and the *Aeronautics* case. It was pointed out that *in obiter* the *Aeronautics* case supported federal jurisdiction apart from s. 132 and this view seems to have met with the approval of the majority.

In the *Munro* case, this Court referred to the *Canada Temperance* case and to *Johannesson*. It held that the subject matter of the *National Capital Act* was the establishment of a region consisting of the seat of the Government of Canada and a surrounding area which was to be developed, conserved and improved "in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance." That subject was a "single" matter of national concern and was not mentioned in s. 91 and s. 92 of the Constitution; it therefore came within the sole jurisdiction of Parliament.

In my view, the incorporation of companies for objects other than provincial, the regulation and control of aeronautics and of radio, the development, conservation and improvement of the National Capital Region are clear instances of distinct subject matters which do not fall within any of the enumerated heads of s. 92 and which, by nature, are of national concern.

⁷⁰ [1947] A.C. 87.

Il est douteux que le vicomte Simon ait entendu formuler une doctrine constitutionnelle importante sur la base d'un cas aussi exceptionnel que l'affaire *Russell*. Mais il lui fallait trouver des mots qui expliquent la décision rendue dans *Russell*. Il est significatif que moins d'un an plus tard le Comité judiciaire soit revenu à la doctrine de la situation d'urgence nationale dans *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*⁷⁰.

Dans l'affaire *Johannesson*, la Cour confirme la compétence exclusive du fédéral sur l'aéronautique en dépit du fait qu'à l'appui de cette compétence ne peuvent plus être invoqués un traité impérial ni l'art. 132 de la Constitution. Les attitudes prises par les juges de la Cour varient. On renvoie, en citant des extraits, à l'arrêt *Canada Temperance Federation* ainsi qu'à l'arrêt de la *Radiocommunication* et à l'arrêt de l'*Aéronautique*. On signale qu'en *obiter* l'arrêt de l'*Aéronautique* confirme la compétence fédérale, abstraction faite de l'art. 132 et cette opinion semble avoir rallié la majorité.

Dans l'arrêt *Munro*, la Cour a renvoyé à l'arrêt *Canada Temperance* et à l'arrêt *Johannesson*. Elle décide que le sujet de la *Loi sur la Capitale nationale* est l'établissement d'une région comprenant le siège du gouvernement du Canada et la région avoisinante, dont il faut assurer l'aménagement, la conservation et l'embellissement [TRADUCTION] «afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale». Ce sujet est une matière «unique» d'intérêt national et n'est pas mentionné à l'art. 91 ni à l'art. 92 de la Constitution; il relève donc de la compétence exclusive du Parlement.

A mon avis, la constitution de compagnies pour des objets autres que provinciaux, la réglementation et le contrôle de l'aéronautique et de la radio-communication, l'aménagement, la conservation et l'embellissement de la région de la capitale nationale, sont des cas clairs de sujets distincts qui ne se rattachent à aucun des paragraphes de l'art. 92 et qui, de par leur nature, sont d'intérêt national.

⁷⁰ [1947] A.C. 87.

I fail to see how the authorities which so decide lend support to the first submission. They had the effect of adding by judicial process new matters or new classes of matters to the federal list of powers. However, this was done only in cases where a new matter was not an aggregate but had a degree of unity that made it indivisible, an identity which made it distinct from provincial matters and a sufficient consistence to retain the bounds of form. The scale upon which these new matters enabled Parliament to touch on provincial matters had also to be taken into consideration before they were recognized as federal matters: if an enumerated federal power designated in broad terms such as the trade and commerce power had to be construed so as not to embrace and smother provincial powers (*Parson's case*) and destroy the equilibrium of the Constitution, the Courts must be all the more careful not to add hitherto unnamed powers of a diffuse nature to the list of federal powers.

The "containment and reduction of inflation" does not pass muster as a new subject matter. It is an aggregate of several subjects some of which form a substantial part of provincial jurisdiction. It is totally lacking in specificity. It is so pervasive that it knows no bounds. Its recognition as a federal head of power would render most provincial powers nugatory.

I should add that inflation is a very ancient phenomenon, several thousands years old, as old probably as the history of currency. The Fathers of Confederation were quite aware of it.

It was argued that other heads of power enumerated in s. 91 of the Constitution and which relate for example to the regulation of trade and commerce, to currency and coinage, to banking, incorporation of banks and the issue of paper money may be indicative of the breadth of Parliament's jurisdiction in economic matters. They do not enable Parliament to legislate otherwise than in

Je ne vois pas comment les arrêts qui en ont ainsi décidé peuvent être invoqués à l'appui du premier moyen. Ces arrêts ont eu pour effet d'ajouter par voie jurisprudentielle de nouvelles matières ou de nouvelles catégories de matières à la liste des pouvoirs fédéraux spécifiques. Cependant la jurisprudence n'en a ainsi décidé que dans des cas où la nouvelle matière n'était pas un agrégat mais présentait un degré d'unité qui la rendait indivisible, une identité qui la rendait distincte des matières provinciales et une consistance suffisante pour retenir les limites d'une forme. Il fallait aussi, avant de reconnaître à ces nouvelles matières le statut de matières de compétence fédérale, tenir compte de la mesure dans laquelle elles permettraient au Parlement de toucher à des matières de compétence provinciale: si un pouvoir fédéral désigné à l'art. 91 en termes généraux, tel que le pouvoir relatif aux échanges et au commerce, doit, selon la jurisprudence, être interprété de façon à ne pas embrasser et anéantir les pouvoirs provinciaux (arrêt *Parsons*) et détruire ainsi l'équilibre de la Constitution, les tribunaux doivent à plus forte raison se garder d'ajouter des pouvoirs de nature diffuse à la liste des pouvoirs fédéraux.

«L'endiguement et la réduction de l'inflation» n'est pas acceptable comme nouvelle matière. C'est un agrégat de sujets divers dont certains représentent une partie importante de la compétence provinciale. C'est une matière totalement dépourvue de spécificité et dont le caractère envahissant ne connaît pas de limites; en faire l'objet d'une compétence fédérale rendrait illusoires la plupart des pouvoirs provinciaux.

Il est bon de rappeler également que l'inflation est un phénomène fort ancien, datant de plusieurs milliers d'années, aussi ancien probablement que la monnaie elle-même. Les Pères de la Confédération en étaient bien conscients.

On a soutenu que d'autres paragraphes de l'art. 91 de la Constitution, ayant trait par exemple à la réglementation des échanges et du commerce, au cours monétaire et au monnayage, aux banques, à la constitution en corporation des banques et à l'émission du papier-monnaie, indiquent bien l'étendue de la compétence du Parlement en matière économique. Ils ne sauraient toutefois

relation to their objects and it was not argued that the *Anti-Inflation Act* was in relation to their objects. The Act does not derive any assistance from those powers any more than the legislation found invalid in the *Board of Commerce* case.

For those reasons, the first submission fails.

—II—

The second submission made in support of the validity of the *Anti-Inflation Act* is that the inflationary situation was in October of 1975 and still is such as to constitute a national emergency of the same significance as war, pestilence or insurrection and that there is in Parliament an implied power to deal with the emergency for the safety of Canada as a whole; that such situation of exceptional necessity justified the enactment of the impugned legislation. The following cases, amongst others, were relied upon: *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press*⁷¹; *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*⁷²; *Reference as to the Validity of the Wartime Leasehold Regulations*⁷³.

Before I deal with this second submission I should state at the outset that I am prepared to assume the validity of the following propositions:

—the power of Parliament under the national emergency doctrine is not confined to war situations or to situations of transition from war to peace; an emergency of the nature contemplated by the doctrine may arise in peace time;

—inflation may constitute such an emergency;

—Parliament may validly exercise its national emergency powers before an emergency actually occurs; a state of apprehended emergency or crisis suffices to justify Parliament in taking preventive measures including measures to contain and

avoir pour effet de permettre au Parlement de légiférer autrement que relativement à leurs objets et on n'a pas prétendu que la *Loi anti-inflation* porte sur ces derniers. Ces pouvoirs ne peuvent servir de fondement à la validité de la Loi, pas plus qu'ils ne le pouvaient dans le cas de la loi déclarée invalide dans l'arrêt *Board of Commerce*.

Pour ces motifs, le premier moyen ne peut être reçu.

—II—

Le second moyen avancé à l'appui de la validité de la *Loi anti-inflation* est que l'inflation était en octobre 1975, et est encore telle qu'elle constitue une situation d'urgence nationale, semblable à celle causée par la guerre, la peste ou une insurrection, et que le Parlement a le pouvoir implicite de prendre des mesures pour assurer la protection du pays face à cette situation d'urgence dont les circonstances exceptionnelles justifient l'adoption de la loi attaquée. Les arrêts suivants, entre autres, ont été cités comme étayant cette prétention: *Fort Frances Pulp and Power Co. v. Manitoba Free Press*⁷¹; *Co-operative Committee on Japanese Canadians v. Attorney General for Canada*⁷²; *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*⁷³.

Avant de disposer de cet autre moyen, je voudrais d'abord indiquer que je suis prêt à tenir pour établies les propositions suivantes:

—la compétence législative du Parlement en vertu de la doctrine d'urgence nationale ne se confine pas à des situations inhérentes à la guerre ou aux périodes de transition entre la guerre à la paix; la situation d'urgence envisagée par la doctrine peut survenir en temps de paix;

—l'inflation peut donner lieu à pareille situation d'urgence;

—en vertu de son pouvoir d'urgence, le Parlement peut valablement légiférer avant que la situation d'urgence n'ait effectivement surgi; une urgence ou une crise appréhendée suffisent à justifier le Parlement de prendre des mesures préventi-

⁷¹ [1923] A.C. 695.

⁷² [1947] A.C. 87.

⁷³ [1950] S.C.R. 124.

⁷¹ [1923] A.C. 695.

⁷² [1947] A.C. 87.

⁷³ [1950] R.C.S. 124.

reduce inflation where inflation amounts to state of apprehended crisis.

In order to decide whether the *Anti-Inflation Act* is valid as a national emergency measure, one must first consider the way in which the emergency doctrine operates in the Canadian Constitution; one must find, in the second place whether the *Anti-Inflation Act* was in fact enacted on the basis that it was a measure to deal with a national emergency in the constitutional sense.

In referring to the emergency doctrine, the Judicial Committee has sometimes used expressions which would at first appear to indicate that there is no difference between the national dimension or national concern doctrine and the emergency doctrine, the latter being but an instance of the first, or that the distribution of powers between Parliament and the provincial legislatures is not altered by a state of emergency, or again that when Parliament deals with a matter which in normal times would be an exclusively provincial matter, it does so under a federal aspect or in a new relation which lies outside of s. 92 of the Constitution.

Counsel for Canada and for Ontario have relied upon them for the proposition that the difference between the national concern doctrine and the emergency doctrine is one of semantics, which perhaps explains why the Ontario factum does not support the validity of the *Anti-Inflation Act* on the basis of an emergency although Counsel for Ontario said that his position did not, because of that reason of semantics, differ from that of Counsel for Canada. The latter insisted that the difference between the two doctrines is only one of form but made two separate submissions based on each of the two doctrines.

I disagree with the proposition that the national concern or national dimension doctrine and the emergency doctrine amount to the same. Even if it could be said that "where an emergency exists it is the emergency which gives the matter its dimen-

ves, notamment des mesures pour endiguer et réduire l'inflation lorsque le taux de l'inflation équivaut à un état de crise appréhendée.

Pour déterminer si la *Loi anti-inflation* est valide à titre de mesure d'urgence, il faut d'abord considérer comment opère la doctrine d'urgence en droit constitutionnel canadien; dans un second temps, il s'agit de déterminer si la *Loi anti-inflation* a été effectivement adoptée comme une mesure en vue de remédier à une situation d'urgence nationale considérée dans son sens constitutionnel.

Lorsqu'il parle de la doctrine d'urgence, le Comité judiciaire emploie parfois des termes qui, au premier abord, semblent indiquer qu'il n'existe pas de différence entre la doctrine de la dimension ou de l'intérêt national et la doctrine d'urgence, cette dernière n'étant qu'un aspect de la première, ou que le partage des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales n'est pas modifié par une situation d'urgence ou encore que le Parlement, lorsqu'il légifère à l'égard d'une matière qui normalement relèverait de la compétence exclusive des provinces, le fait en tenant compte d'un aspect fédéral du sujet ou en vertu d'une relation nouvelle qui prend son origine en dehors des cadres de l'art. 92 de la Constitution.

Les avocats de l'Ontario et du Canada se sont appuyés sur ces termes pour soutenir que la différence entre la doctrine d'intérêt national et la doctrine d'urgence n'est que sémantique, ce qui peut-être explique que dans le factum de l'Ontario on n'invoque pas la situation d'urgence pour appuyer la validité de la *Loi anti-inflation*, quoique l'avocat de l'Ontario déclare que sa thèse ne diffère pas, à cause de cette question de sémantique, de celle de l'avocat du Canada. Ce dernier a insisté à prétendre qu'il n'y a pas de différence fondamentale entre les deux doctrines, mais il a soumis deux argumentations distinctes fondées sur chacune des deux doctrines.

Je ne suis pas d'accord avec la proposition selon laquelle la doctrine d'intérêt ou de dimension nationale et la doctrine d'urgence veulent dire la même chose. Même si l'on peut dire que [TRADUCTION] «lorsqu'une situation d'urgence existe, c'est

sion of national concern or interest" (LeDain, *op. cit.* p. 291) the emergency does not give the matter the same dimensions as the national concern doctrine applied for instance in the *Aeronautics* case, in the *Johannesson* case or in the *Munro* case. The national concern doctrine illustrated by these cases applies in practice as if certain heads such as aeronautics or the development and conservation of the national capital were added to the categories of subject matters enumerated in s. 91 of the Constitution when it is found by the Courts that, in substance, a class of subjects not enumerated in either s. 91 or s. 92 lies outside the first fifteen heads enumerated in s. 92 and is not of a merely local or private nature. Whenever the national concern theory is applied, the effect is permanent although it is limited by the identity of the subject newly recognized to be of national dimensions. By contrast, the power of Parliament to make laws in a great crisis knows no limits other than those which are dictated by the nature of the crisis. But one of those limits is the temporary nature of the crisis.

In my view, the verbal precautions taken by the Judicial Committee in the *Fort Frances* case, pp. 704 to 706, and in other cases reflect its concern over the fact that a power of such magnitude as the national emergency power had to be inferred. But further passages, some of which are even to be found in the very judgments which in other parts appear to say the contrary, make clear that, in practice, the emergency doctrine operates as a partial and temporary alteration of the distribution of powers between Parliament and the Provincial Legislatures.

Thus, in the *Fort Frances* case, where the emergency doctrine was first applied, and the language of which is otherwise so guarded, Viscount Haldane said, at p. 704:

"The general control of property and civil rights for normal purposes remains with the Provincial Legislatures. But questions may arise by reason of the special circumstances of the national emergency which concern nothing short of the peace, order and good government of Canada as a whole".

l'urgence qui donne au sujet son intérêt ou sa dimension nationale» (LeDain, *op. cit.* p. 291) la situation d'urgence ne donne pas au sujet la même dimension que la doctrine d'intérêt national telle qu'appliquée par exemple dans les arrêts *Aéronautique*, *Johannesson* ou *Munro*. Dans ceux-ci l'application de la doctrine de l'intérêt national se fait pratiquement comme si on ajoutait aux catégories de sujets énumérées à l'art. 91 de la Constitution, certains chefs comme l'aéronautique ou l'aménagement et la conservation de la capitale nationale, lorsque les tribunaux concluent qu'une catégorie de sujets, qui n'est mentionnée ni à l'art. 91 ni à l'art. 92, ne relève au fond d'aucun des quinze premiers chefs énumérés à l'art. 92 et n'est pas une matière d'une nature purement locale et privée. Lorsque la théorie de l'intérêt national s'applique, ses effets sont permanents même s'ils restent limités par la nature du sujet dont le caractère de dimension nationale vient d'être reconnu. A l'opposé, le pouvoir du Parlement de légiférer dans une situation critique n'a d'autres limites que celles qui sont dictées par la situation. Mais l'une de ces limites est le caractère temporaire des circonstances critiques.

A mon avis, le style circonspect du Comité judiciaire dans l'arrêt *Fort Frances*, aux pp. 704 à 706, et dans d'autres arrêts démontre qu'il se préoccupe du fait qu'un pouvoir de l'ampleur du pouvoir d'urgence ait dû être inféré. Mais d'autres passages, quelques-uns tirés des décisions mêmes qui ailleurs semblent exprimer le contraire, indiquent clairement qu'en pratique la doctrine d'urgence entraîne une modification partielle et temporaire du partage des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales.

Ainsi dans l'arrêt *Fort Frances*, où la doctrine d'urgence a été appliquée pour la première fois et dont les termes sont par ailleurs très mesurés, le vicomte Haldane déclare, à la p. 704:

[TRADUCTION] «Aux fins ordinaires, les législatures provinciales conservent le pouvoir général de contrôle sur la propriété et les droits civils. Mais des questions peuvent surgir qui, en raison des circonstances particulières d'une situation critique pour tout le pays, concernent la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada dans son ensemble.»

The implication is inescapable that the control of property and civil rights for purposes other than normal purposes may pass to Parliament, because of the emergency. But it remains a control of property and civil rights in the provinces.

Later, in the same case, and more tellingly, Viscount Haldane referred to the end of a crisis and had this to say:

"In such a case the law as laid down for the distribution of powers in the ruling instrument "(the Constitution)" would have to be invoked". p. 706.

Therefore, the law as laid down for the distribution of powers in the ruling instrument could not be invoked during the crisis.

In the *Labour Conventions* case⁷⁴, at p. 353, Lord Atkin referred to the emergency doctrine and wrote that the circumstances of that case were far from

"the conditions which may override the normal distribution of powers in ss. 91 and 92".

The same words were repeated by Lord Morton of Henryton in *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Québec*⁷⁵, at p. 198.

In the *Japanese Canadians* case, Lord Wright wrote at p. 101:

"if it be clear that an emergency has not arisen, or no longer exists, there can be no justification for the exercise or continued exercise of the exceptional powers. The rule of law as to the distribution of powers between the Parliaments (sic) of the Dominion and the Parliaments of the Provinces comes into play".

In *Reference re Wartime Leasehold Regulations*⁷⁶, at p. 130, Rinfret J., as he then was, characterized the impugned regulations as follows:

There is no doubt that under normal conditions the subject matter of rents belongs to the provincial jurisdiction under the Head of Property and Civil Rights, in Section 92 of *The British North America Act*. There is

Il faut nécessairement en déduire que pour des motifs d'urgence, le contrôle sur la propriété et les droits civils à des fins autres qu'ordinaires peut tomber sous la compétence du Parlement. Mais ce contrôle ne perd pas son caractère de contrôle sur la propriété et les droits civils dans les provinces.

Plus loin, dans le même arrêt, et de façon plus explicite, le vicomte Haldane parle de la crise comme étant terminée et déclare:

[TRADUCTION] «En pareille occurrence, il faudrait invoquer le texte même de l'acte constitutionnel qui répartit les pouvoirs.» p. 706.

Par conséquent, le texte de l'acte constitutionnel qui répartit les pouvoirs ne peut être invoqué durant la crise.

Dans l'arrêt *Labour Conventions*⁷⁴, à la p. 353, lord Atkin parle de la doctrine d'urgence et indique que les circonstances de cette affaire-là s'éloignent

[TRADUCTION] «des conditions susceptibles de prendre préséance sur la répartition normale des pouvoirs, énoncée aux articles 91 et 92.»

Lord Morton of Henryton s'est exprimé de la même façon dans *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney General for Québec*⁷⁵, à la p. 198.

Dans l'arrêt *Japanese Canadians*, lord Wright déclare à la p. 101:

[TRADUCTION] «s'il est évident que l'urgence ne s'est pas produite ou n'existe plus, il n'y a rien qui puisse justifier l'exercice ou le maintien des pouvoirs exceptionnels. La règle de droit relative à la répartition des compétences entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces entre en jeu».

Dans le *Renvoi relatif à la validité des règlements sur les baux en temps de guerre*⁷⁶, à la p. 130, le juge Rinfret—il n'était pas encore juge en chef—parle en ces termes des règlements contestés:

[TRADUCTION] Il est indubitable qu'en temps normal les loyers relèvent de la compétence provinciale sous le chef propriété et droits civils de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il est également indu-

⁷⁴ [1937] A.C. 326.

⁷⁵ [1951] A.C. 179.

⁷⁶ [1950] S.C.R. 124.

⁷⁴ [1937] A.C. 326.

⁷⁵ [1951] A.C. 179.

⁷⁶ [1950] R.C.S. 124.

equally no doubt that under abnormal conditions, such as the existence of war, parliament may competently assume jurisdiction over rents.

It is true, however, that other members of the Court used less plain language in that case.

Perhaps it does not matter very much whether one chooses to characterize legislation enacted under the emergency power as legislation relating to the emergency or whether one prefers to consider it as legislation relating to the particular subject matter which it happens to regulate. But if one looks at the practical effects of the exercise of the emergency power, one must conclude that it operates so as to give to Parliament for all purposes necessary to deal with the emergency, concurrent and paramount jurisdiction over matters which would normally fall within exclusive provincial jurisdiction. To that extent, the exercise of that power amounts to a temporary *pro tanto* amendment of a federal Constitution by the unilateral action of Parliament. The legitimacy of that power is derived from the Constitution: when the security and the continuation of the Constitution and of the nation are at stake, the kind of power commensurate with the situation "is only to be found in that part of the Constitution which establishes power in the State as a whole". (Viscount Haldane in the *Fort Frances* case, p. 704).

The extraordinary nature and the constitutional features of the emergency power of Parliament dictate the manner and form in which it should be invoked and exercised. It should not be an ordinary manner and form. At the very least, it cannot be a manner and form which admits of the slightest degree of ambiguity to be resolved by interpretation. In cases where the existence of an emergency may be a matter of controversy, it is imperative that Parliament should not have recourse to its emergency power except in the most explicit terms indicating that it is acting on the basis of that power. Parliament cannot enter the normally forbidden area of provincial jurisdiction unless it gives an unmistakable signal that it is acting pursuant to its extraordinary power. Such a signal is not conclusive to support the legitimacy of the action of Parliament but its absence is fatal. It is

bitable qu'en des circonstances exceptionnelles, comme en temps de guerre, le Parlement peut valablement légiférer sur les loyers.

Il est vrai toutefois que d'autres membres de la Cour ne se sont pas exprimés aussi simplement en cette affaire.

Peut-être qu'il importe peu que la loi adoptée en vertu du pouvoir d'urgence soit qualifiée de loi relative à la situation d'urgence plutôt que de loi relative au sujet particulier qui en fait l'objet. Mais si l'on examine les effets pratiques de l'application du pouvoir d'urgence, il faut conclure qu'à toutes fins utiles, il donne au Parlement, pour faire face à la situation d'urgence, une compétence concurrente et prépondérante sur des matières qui normalement relèvent exclusivement des provinces. Sur ce point, l'exercice de ce pouvoir équivaut à une modification temporaire *pro tanto* de la Constitution fédérale par l'action unilatérale du Parlement. Le fondement juridique de ce pouvoir a sa source dans la Constitution: lorsque la sauvegarde et le maintien de la Constitution et du pays sont en jeu, le genre d'autorité en mesure de faire face à la situation [TRADUCTION] «ne peut se trouver que dans cette partie de la Constitution qui établit le pouvoir de l'État dans son ensemble». (Le vicomte Haldane dans l'arrêt *Fort Frances*, à la p. 704).

Le caractère extraordinaire du pouvoir d'urgence du Parlement ainsi que ses caractéristiques constitutionnelles dictent le mode selon lequel il peut être invoqué et appliqué. Il ne peut s'agir du mode ordinaire. A tout le moins, ce mode ne peut laisser subsister une ambiguïté, même pas la moindre, qu'il faudrait trancher par voie d'interprétation. Dans les cas où l'existence d'une situation d'urgence peut prêter à controverse, il est essentiel que le Parlement n'ait pas recours à son pouvoir d'urgence à moins d'indiquer dans les termes les plus explicites qu'il se fonde sur ce pouvoir. Le Parlement ne peut envahir le champ normalement interdit de la compétence provinciale sans signaler de façon non équivoque qu'il agit en vertu de son pouvoir extraordinaire. Pareil signal n'est pas concluant pour légitimer l'action du Parlement mais son absence est fatale. Il incombe aux tribunaux de

the duty of the courts to uphold the Constitution, not to seal its suspension, and they cannot decide that a suspension is legitimate unless the highly exceptional power to suspend it has been expressly invoked by Parliament. Also, they cannot entertain a submission implicitly asking them to make findings of fact justifying even a temporary interference with the normal constitutional process unless Parliament has first assumed responsibility for affirming in plain words that the facts are such as to justify the interference. The responsibility of the Courts begins after the affirmation has been made. If there is no such affirmation, the Constitution receives its normal application. Otherwise, it is the Courts which are indirectly called upon to proclaim the state of emergency whereas it is essential that this be done by a politically responsible body.

We have not been referred to a single judicial decision, and I know of none, ratifying the exercise by Parliament of its national emergency power where the constitutional foundation for the exercise of that power had not been given clear utterance to. And, apart from judicial decisions, I know of no precedent where it could be said that Parliament had attempted to exercise such an extraordinary power by way of suggestion or innuendo.

The use of the national emergency power enables Parliament to override provincial laws in potentially every field: it must be explicit.

This is not to say that Parliament is bound to use ritual words. Words such as "emergency" are not necessarily required and they may indeed be used in a non constitutional sense since Parliament can enact emergency or urgent legislation in fields *prima facie* coming within its normal authority. Thus the *Maritime Transportation Union Trustee Act*, 1963 (Can.), c. 17, referred in its preamble to a report indicating:

"that within the shipping industry in Canada an emergency situation has developed that endangers navigation and shipping on the St. Lawrence Seaway with a consequent threat to the economy of Canada, the internation-

faire observer la Constitution, non d'entériner sa suspension, et à moins que le Parlement n'ait expressément invoqué le pouvoir très exceptionnel de déclarer une suspension, ils ne peuvent conclure que celle-ci est justifiée. De plus, ils ne peuvent recevoir un argument qui leur demande implicitement de tirer des faits les conclusions qui justifieraient une atteinte, même temporaire, au processus constitutionnel normal à moins que le Parlement n'ait d'abord assumé la responsabilité d'affirmer clairement que la nature des faits justifie cette atteinte. Ce n'est qu'après que le Parlement a fait cette affirmation que commence la responsabilité des tribunaux. Mais s'il n'y a pas une telle affirmation, la Constitution s'applique normalement. Autrement, ce seraient les tribunaux qui seraient indirectement appelés à proclamer la situation d'urgence, alors qu'il est essentiel que ce rôle soit joué par un organisme politiquement responsable.

On ne nous a pas cité un seul arrêt, et j'en connais aucun, qui ratifie l'exercice du pouvoir d'urgence par le Parlement, sans que son fondement constitutionnel n'ait été exprimé en des termes clairs. De plus, en dehors de la jurisprudence, je ne connais aucun précédent qui pourrait être considéré comme une tentative par le Parlement d'exercer pareil pouvoir extraordinaire par suggestion ou insinuation.

Le recours au pouvoir national d'urgence permet au Parlement de transcender les lois provinciales dans pratiquement tous les domaines: il doit être explicite.

Ce n'est pas que le Parlement doit s'en tenir à des expressions rituelles. Il n'a pas nécessairement à employer des mots comme «urgence» qui de fait peuvent avoir un autre sens que celui qu'on leur donne en droit constitutionnel, puisque le Parlement peut adopter des lois dites d'urgence en des matières qui *prima facie* relèvent de sa compétence ordinaire. Ainsi la *Loi sur la mise en tutelle des syndicats des transports maritimes*, 1963 (Can.), c. 17, renvoie dans son préambule à un rapport selon lequel il appert:

[TRADUCTION] «qu'un état d'urgence au sein de l'industrie de la navigation commerciale au Canada met en danger la navigation et le transport sur la voie maritime du Saint-Laurent et compromet par conséquent l'écono-

al relations of Canada, and peace, order and good government on the St. Lawrence Seaway, and in the ports and on the sea coasts of Canada”.

[Emphasis added.]

In such cases, urgent or emergency legislation is enacted by Parliament under its ordinary powers. What is required from Parliament when it purports to exercise its extraordinary emergency power in any situation where a dispute could arise as to the existence of the emergency and as to the constitutional foundation of its action, is an indication, I would even say a proclamation, in the title, the preamble or the text of the instrument, which cannot possibly leave any doubt that, given the nature of the crisis, Parliament in fact purports to act on the basis of that power. The statutes of Canada and the Canada Gazette contain several examples of laws, proclamations and orders-in-council which leave room for no doubt that they have been enacted pursuant to the exceptional emergency power of Parliament, or issued or passed under the authority of an act of Parliament enacted by virtue of that power. Those dealing with wartime or post wartime conditions usually present no difficulty given the global aspect of modern warfare, the total conscription of activities which it is susceptible to impose upon nations, and the general recognition of the factual situation. The trigger of the *War Measures Act*, R.S.C. 1970, c. W-2, is the issuance of a proclamation declaring a state of war or a state analogous to war. *The National Emergency Transitional Powers Act*, 1945 (Can.), c. 25, and *The Continuation of Transitional Measures Act*, 1947 (Can.), c. 16, both affirmed the continuation of a national emergency. *The Emergency Powers Act*, 1951, R.S.C. 1952, c. 96, enacted during the Korean war affirmed the existence of an international emergency threatening the security of Canada.

Other measures have dealt with peace time emergencies. The *Energy Supplies Emergency*

mie canadienne, les relations internationales du Canada ainsi que la paix, l'ordre et la bonne administration sur la voie maritime du Saint-Laurent, dans les ports et sur le littoral du Canada».

[J'ai souligné des mots.]

En semblables cas, la loi d'urgence est adoptée par le Parlement en vertu de sa compétence ordinaire. Ce qui est exigé du Parlement lorsqu'il entend exercer son pouvoir extraordinaire d'urgence dans tout contexte où l'existence de la situation d'urgence ou le fondement constitutionnel de son action sont susceptibles de contestation, est une indication, je dirais même une proclamation, dans le titre, le préambule ou le texte de la mesure législative, laquelle ne puisse laisser aucun doute que le Parlement, étant donné la nature de la situation critique, entend effectivement agir en se fondant sur ce pouvoir. Les statuts du Canada contiennent plusieurs exemples de lois qui ne laissent subsister aucun doute qu'elles ont été adoptées sous le régime du pouvoir d'urgence exceptionnel du Parlement. De même, la Gazette du Canada renferme des exemples de proclamations et de décrets qui, il est évident, ont été émis conformément à l'autorité d'une loi du Parlement adoptée en vertu de ce pouvoir. Les mesures qui ont trait aux conditions de temps de guerre ou d'après-guerre ne présentent pas normalement de difficultés en raison de l'envergure des guerres modernes, de la conscription totale des activités que ces guerres imposent aux nations et de l'existence généralement admise des faits. Le mécanisme de déclenchement de la *Loi sur les mesures de guerre*, S.R.C. 1970, c. W-2, est l'émission d'une proclamation déclarant l'état de guerre ou un état ressemblant à la guerre. La *Loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales*, 1945 (Can.), c. 25 et la *Loi de 1947 sur le maintien de mesures transitoires*, 1947 (Can.), c. 16, énoncent toutes deux que les circonstances critiques nationales se sont continuées. La *Loi sur les pouvoirs d'urgence*, 1951, S.R.C. 1952, c. 96, adoptée durant la guerre de Corée, reconnaît l'existence d'un état d'urgence international menaçant la sécurité du Canada.

D'autres mesures ont traité des situations d'urgence en temps de paix. La *Loi d'urgence sur les*

Act, 1973-74 (Can.), c. 52, apparently as yet unproclaimed, has a long title:

An Act to provide a means to conserve supplies of petroleum products within Canada during periods of national emergency caused by shortages or market disturbances affecting the national security and welfare and the economic stability of Canada, and to amend the National Energy Board Act.

[Emphasis added]

It empowers the Executive to proclaim the state of emergency and to authorize a program for the mandatory allocation of petroleum products within Canada.

Needless to say, I express no view as to the constitutionality of those measures, but I quote them as illustrations of cases where there could be no uncertainty as to the constitutional basis upon which Parliament had purported to act.

The *Anti-Inflation Act* fails in my opinion to pass the test of explicitness required to signal that it has been enacted pursuant to the national emergency power of Parliament.

The preamble has been much relied upon:

WHEREAS the Parliament of Canada recognizes that inflation in Canada at current levels is contrary to the interests of all Canadians and that the containment and reduction of inflation has become a matter of serious national concern;

AND WHEREAS to accomplish such containment and reduction of inflation it is necessary to restrain profit margins, prices, dividends and compensation;

The words "a matter of serious national concern" have been emphasized.

I remain unimpressed.

The death penalty is a matter of national concern. So is abortion. So is the killing or maiming of innumerable people by impaired drivers. So is the traffic in narcotics and drugs. One can conceive of several drastic measures, all coming within the ordinary jurisdiction of the Parliament of Canada, and which could be preceded by a preamble reciting that a given situation had become a matter of serious national concern. I fail to see how the

approvisionnement d'énergie, 1973-74 (Can.), c. 52 qui apparemment n'a pas encore été proclamée, a ce long titre:

Loi prévoyant un moyen de préserver les approvisionnements de produits pétroliers au Canada durant les périodes d'urgence nationale résultant de pénuries ou de perturbations du marché qui portent atteinte à la sécurité et au bien-être des Canadiens et à la stabilité économique du Canada, et modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie.

[J'ai souligné des mots]

Elle donne le pouvoir au gouverneur en conseil de proclamer la situation d'urgence et d'autoriser l'établissement d'un programme de répartition obligatoire des produits pétroliers au Canada.

Il est évident que je ne me prononce pas sur la validité constitutionnelle de ces mesures, mais je les cite comme des exemples où il ne pouvait pas avoir d'incertitude quant au fondement constitutionnel sur lequel le Parlement voulait s'appuyer.

A mon avis, la *Loi anti-inflation* ne satisfait pas à la condition exigeant une indication explicite qu'elle a été adoptée sous le régime du pouvoir national d'urgence du Parlement.

On a fait grand état du préambule:

ATTENDU que le Parlement reconnaît l'incompatibilité de l'actuel taux d'inflation avec l'intérêt général, ainsi que la gravité du problème national posé par sa réduction et son endiguement;

ET qu'il importe en conséquence de limiter les marges bénéficiaires, les prix, les dividendes et les rémunérations;

On a insisté sur les mots «la gravité du problème national».

Cet argument ne me fait aucune impression.

La peine de mort est une question d'intérêt national comme le sont l'avortement, le nombre élevé d'individus qui sont tués ou grièvement blessés par des chauffeurs en état d'ivresse ou encore le trafic des stupéfiants et drogues. On peut concevoir plusieurs mesures draconiennes, relevant toutes de la compétence ordinaire du Parlement du Canada, qui pourraient être présentées par un préambule énonçant la gravité du problème natio-

adding of the word "serious" can convey the meaning that Parliament has decided to embark upon an exercise of its extraordinary emergency power. The *Canada Water Act*, 1969-70 (Can.), c. 52 on the constitutionality of which, again, I refrain from expressing any view, contains a preamble where it is stated that pollution of the water resources of Canada has become "a matter of urgent national concern". Is the *Canada Water Act* an emergency measure in the constitutional sense? It does not seem to present itself as such. How is a matter of serious national concern to be distinguished from a matter of urgent national concern? I cannot read the preamble of the *Anti-Inflation Act* as indicating that the act was passed to deal with a national emergency in the constitutional sense.

Counsel for Canada has also insisted upon the temporary nature of the *Anti-Inflation Act*. I note that the duration of the act could, under s. 46, be extended by order-in-council with the approval of both Houses of Parliament, although I am not inclined to attach undue importance to this point. Nonetheless, while it would be essential to the validity of a measure enacted under the national emergency power of Parliament that it be not permanent, still the temporary character of an act is hardly indicative and in no way conclusive that it constitutes a measure passed to deal with a national emergency: Parliament can and often does enact temporary measures relating to matters coming within its normal jurisdiction.

I have dealt with the arguments based on the preamble and the limited duration (s. 46) of the *Anti-Inflation Act*.

There is nothing in the rest of the Act and in the Guidelines to show that they have been passed to deal with a national emergency. There is much, on the other hand, within the Act and the Guidelines, in terms of actual or potential exemptions which is inconsistent with the nature of a global war

causé par une situation donnée. Je ne vois pas comment l'addition du mot «gravité» peut s'interpréter comme signifiant que le Parlement a voulu légiférer en vertu de son pouvoir extraordinaire d'urgence. La *Loi sur les ressources en eau du Canada*, 1969-70 (Can.), c. 52, dont je m'abstiens encore une fois de commenter la validité constitutionnelle, contient un préambule où il est énoncé qu'il est devenu urgent dans l'intérêt national de prendre des mesures à l'égard de la pollution des ressources en eau du Canada. La *Loi sur les ressources en eau du Canada* est-elle une mesure d'urgence dans le sens constitutionnel? Elle ne paraît pas se présenter sous cet aspect. Comment distinguer un problème national grave d'une situation d'intérêt national devenue urgente mais dans le sens non constitutionnel du terme? Je ne puis interpréter le préambule de la *Loi anti-inflation* comme une indication que la loi a été adoptée pour faire face à une situation d'urgence nationale dans le sens constitutionnel.

L'avocat représentant le Canada insiste aussi sur le caractère temporaire de la *Loi anti-inflation*. Je remarque que la Loi pourrait, en vertu de l'art. 46, être prorogée par décret approuvé par les deux Chambres, quoique je ne sois pas porté à donner tellement d'importance à ce point. Néanmoins, et bien qu'une condition essentielle à la validité d'une mesure adoptée en vertu du pouvoir national d'urgence du Parlement soit qu'elle n'ait pas un caractère permanent, il reste que le caractère temporaire de celle-ci n'indique pas, et ne permet aucunement de conclure qu'elle a été adoptée pour remédier à une situation d'urgence nationale: le Parlement a le pouvoir, et il l'exerce à maintes reprises, de décréter des mesures temporaires relatives à des matières relevant de sa compétence ordinaire.

J'ai traité des arguments fondés sur le préambule et la durée limitée (art. 46) de la *Loi anti-inflation*.

Rien dans le reste de la Loi et des Indicateurs ne démontre que leur adoption vise à faire face à une situation d'urgence nationale. En revanche, les nombreuses exemptions actuelles et possibles de la Loi et des Indicateurs sont incompatibles avec une attaque globale lancée contre l'inflation considérée

launched on inflation considered as a great emergency. It would not be within our province to judge the efficacy and wisdom of the legislation if it were truly enacted to deal with an extraordinary crisis but its lack of comprehensiveness may be indicative of its ordinary character.

Under s. 4(2)(a) and (b) of the Guidelines, the provisions to restrain prices and profit margins do not apply to the sale of unprocessed agricultural food or feed products by the original producer thereof nor to the sale of unprocessed fish and fish products by a fisherman. Thus the majority of farmers and fishermen are exempted from the Guidelines and their prices are passed on to processors, wholesalers, retailers and consumers of food.

As indicated in the policy statement tabled in the House of Commons by the Minister of Finance the provinces are asked to undertake a program of rent control but they remain free to do as they please in this field. Rents are an important element of the cost of living and were centrally controlled during the national emergency of the last World War.

Under s. 4(2) of the *Anti-Inflation Act*, the guidelines for the restraint of prices and profit margins do not apply to the private sector suppliers of commodities and services who employ less than five hundred persons in Canada nor to persons carrying on business in the construction industry who employ less than twenty persons in Canada and the Guidelines for the restraint of compensation do not apply to the employees of those suppliers and contractors. We have not been provided with figures which would indicate the magnitude of this exemption, but I would venture to say that it involves at least several hundred thousand persons. Furthermore, and although the federal public sector is governed by the *Anti-Inflation Act*, by Order-in-Council P.C. 1976-176, dated January 27, 1976, the Government of Canada has amended the Guidelines and exempted from the price and profits restraints the federal

comme un très grand danger. Il ne nous appartient pas de juger de l'efficacité et de la justesse de la loi si elle visait vraiment une situation critique extraordinaire, mais sa portée limitée peut révéler qu'elle ne revêt pas un caractère extraordinaire.

En vertu des al. a) et b) du par. (2) de l'art. 4 des Indicateurs, les dispositions de limitation des prix et des marges bénéficiaires ne s'appliquent pas à la vente, par leur producteur initial, de denrées alimentaires d'origine agricole et non transformées, ni à la vente, par un pêcheur, de poissons et de produits dérivés non transformés. Ainsi la majorité des producteurs agricoles et des pêcheurs sont exempts des Indicateurs et leurs prix se reflètent sur les prix payés par ceux qui sont engagés à la transformation, par les grossistes, par les détaillants et par les consommateurs.

Comme l'indique la déclaration de principe déposée à la Chambre des communes par le ministre des Finances, on demande aux provinces de mettre en application un programme de contrôle des loyers mais elles demeurent libres d'agir à leur guise en ce domaine. Les loyers sont un facteur important du coût de la vie et durant la situation nationale d'urgence créée par la dernière grande guerre ils étaient contrôlés par le pouvoir fédéral.

En vertu du par. (2) de l'art. 4 de la *Loi anti-inflation*, les Indicateurs pour la limitation des prix et des marges bénéficiaires ne s'appliquent pas aux fournisseurs d'articles ou de services du secteur privé qui ont moins de cinq cents employés au Canada ni aux personnes qui exploitent, dans l'industrie de la construction, des entreprises qui ont moins de vingt employés au Canada et les Indicateurs pour la limitation de la rémunération ne s'appliquent pas aux employés de ces fournisseurs ou entrepreneurs. On ne nous a pas fourni les données qui montreraient l'ampleur de cette exemption, mais j'oserais dire qu'elle touche au moins plusieurs centaines de milliers de personnes. De plus, et même si le secteur public fédéral est régi par la *Loi anti-inflation*, le Gouvernement du Canada a, par un décret C.P. 1976-176, en date du 27 janvier 1976, modifié les Indicateurs et exempté de la limitation des prix et des marges bénéficiai-

public sector except seventeen Crown Corporations and agencies.

Also, the *Anti-Inflation Act* does not apply to the provincial public sector except by provincial consent. The provincial public sector is a most substantial one as it comprises all provincial offices, all municipal offices, all public bodies performing a function of government in the provinces and all other bodies as provide what are generally considered to be public services. These would presumably include all the public education institutions, all public hospitals, all public producers of energy, etc. A province which opts into the scheme of the *Anti-Inflation Act* may do so for only part of the Guidelines to only part of the provincial public sector.

It may be argued that those exemptions and options were put into the Act and the Guidelines in order to make their administration lighter and easier or as a matter of federal-provincial comity. Still, a situation of national emergency does not, at first sight, lend itself to opting in and opting out formulae nor to large scale exemptions.

We have been invited to go outside the Act and the Guidelines and consider extrinsic evidence and take judicial notice of facts of public knowledge.

It is a fact for instance that provincial governments were seriously concerned about rising inflation and that eight of the ten provinces have entered into agreements with the Government of Canada for the application of the federal Guidelines. But I cannot regard that concern and these agreements as a recognition that Parliament was acting under its national emergency power when it enacted the *Anti-Inflation Act*. Only Parliament, or under a law of Parliament, the Government of Canada, can assume responsibility for declaring a state of national emergency; it would be delicate and probably unwarranted for the Courts to count provinces and to evaluate the degree of provincial

res le secteur public fédéral sauf dix-sept sociétés ou corporations de la Couronne.

La *Loi anti-inflation* ne s'applique pas non plus au secteur public provincial, sauf du consentement des provinces. Le secteur public provincial est des plus importants puisqu'il comprend toutes les fonctions provinciales et municipales, tous les organismes publics qui exécutent des fonctions de gouvernement dans la province et tous les autres organismes dans la province généralement reconnus comme des organismes de services publics. Ceux-ci comprennent, je présume, toutes les institutions publiques d'enseignement, tous les hôpitaux publics, tous les producteurs publics d'énergie, etc. Une province qui s'associe au programme de la *Loi anti-inflation* peut décider qu'une partie seulement des Indicateurs s'appliquera à une partie seulement du secteur public provincial.

On peut prétendre que ces exemptions et ces options ont été incorporées dans la Loi et les Indicateurs en vue d'en alléger l'administration ou à titre de courtoisie du gouvernement fédéral envers les provinces. Toutefois, une situation d'urgence nationale ne se prête pas, au premier abord, à des formules permettant de s'associer au programme ou de s'en retirer à volonté, ni à des exemptions sur une vaste échelle.

On nous a demandé de ne pas nous en tenir uniquement à la Loi et aux Indicateurs mais de considérer des éléments de preuve extrinsèques et de prendre connaissance d'office de faits de notoriété publique.

Par exemple, il est admis que les gouvernements provinciaux se préoccupaient sérieusement de la hausse du coût de la vie et que huit des dix provinces ont conclu des accords avec le gouvernement canadien pour appliquer chez elles les Indicateurs fédéraux. Mais je ne considère pas que cette préoccupation et ces accords constituent une reconnaissance du fait que le Parlement a légiféré en vertu de son pouvoir national d'urgence lorsqu'il a adopté la *Loi anti-inflation*. Seul le Parlement ou le gouvernement du Canada, sous l'autorité d'une loi du Parlement, peut assumer la responsabilité de déclarer un état d'urgence nationale; il serait délicat et probablement non justifié que les

support in such a matter. However, to the extent that it may be thought that provincial support was forthcoming in this case, it should be recalled that five of the ten provinces chose not to take part in the proceedings; of the five that did take part, two, British Columbia and Alberta, conceded that Parliament had the authority to enact legislation such as the *Anti-Inflation Act* in a state of national emergency but argued that the Act was invalid as there was no evidence that an emergency existed; two provinces, Quebec and Saskatchewan, made the same concession but took no position as to whether the Act was valid on an emergency basis; the remaining province, Ontario, supported the validity of the Act since there was no distinction, in the opinion of its counsel, between the emergency basis and the other main basis upon which Ontario pleaded in favour of the Act. In the result, we are left with a federal statute which in no way refers to a situation of national emergency supported by one province whose support was qualified by the opinion that national emergency is synonymous with national concern.

We were provided with a wealth of extrinsic material the consideration of which, it was expected, would enable us to make a finding of fact as to whether or not inflation had reached a level which justified Parliament's reliance on its extraordinary power or as to whether or not there was a rational basis for Parliament to judge that it could rely upon that power. I do not reach that point, of course, since I hold the view that Parliament did not rely upon its extraordinary power. It seems to me however that, if we are entitled to look at extrinsic material such as a policy statement tabled in the House of Commons by the Minister of Finance, statistics, an economic study, a speech delivered by the Governor of the Bank of Canada, it is not improper for us to read Hansard in this case, in order not to construe and apply the provisions of the *Anti-Inflation Act*, but to ascertain its constitutional pivot. A perusal of the Debates reveals that between October 14, 1975, when the policy statement was tabled,—the *Anti-Inflation*

tribunaux fassent le compte des provinces pour évaluer le degré d'appui de celles-ci à la mesure. Toutefois, dans la mesure où on serait porté à croire que l'appui provincial s'est clairement manifesté en cette affaire, il faudrait rappeler que cinq des dix provinces ont décidé de ne pas intervenir dans les procédures; des cinq intervenantes, deux, la Colombie-Britannique et l'Alberta, admettent que le Parlement a le pouvoir d'adopter une loi comme la *Loi anti-inflation* dans une situation d'urgence nationale, mais elles soutiennent que la Loi est inconstitutionnelle puisque la preuve ne relève pas l'existence de l'urgence; deux provinces, le Québec et la Saskatchewan, font la même admission mais elles ne prennent pas position sur la question de savoir s'il y a urgence et si la Loi est valide; la dernière province, l'Ontario, appuie la constitutionnalité de la Loi puisque, selon son avocat, il n'y a pas de distinction à faire entre l'urgence et l'autre fondement juridique principal que l'Ontario invoque pour soutenir la validité de la Loi. En définitive, nous avons devant nous une loi fédérale qui en aucune façon ne renvoie à une situation d'urgence nationale et qui n'est appuyée que par une province. Toutefois, le support de cette dernière repose sur l'opinion que la situation d'urgence nationale est synonyme d'intérêt national.

On nous a soumis de nombreux éléments de preuve extrinsèques dont l'examen, espérait-on, nous permettrait de tirer des faits une conclusion en vue de déterminer si l'inflation a, oui ou non, atteint un niveau qui permet au Parlement d'invoquer son pouvoir extraordinaire ou s'il existe une base rationnelle à la décision du Parlement d'y recourir. Je n'en suis pas là, bien sûr, puisque je suis d'avis que le Parlement ne s'est pas fondé sur son pouvoir d'urgence. Il me semble toutefois, que s'il nous est permis d'examiner des éléments de preuve extrinsèque comme une déclaration de principe déposée à la Chambre des communes par le ministre des Finances, des statistiques, une étude économique, le texte d'un discours prononcé par le gouverneur de la Banque du Canada, il serait alors normal pour nous, en l'espèce, de lire le Hansard, non pas dans le but d'interpréter et d'appliquer les dispositions de la *Loi anti-inflation*, mais pour en rechercher le pivot constitutionnel. Une revue des débats parlementaires indique qu'entre le 14 octo-

Bill C-73 was read for the first time in the Commons on October 16, 1975,—and the third reading and the passing of the bill in the Senate on December 10, 1975, the question was raised repeatedly in both Houses and in Committee as to what was the constitutional foundation of the bill and as to whether it was not necessary expressly to declare a state of emergency in order to insure its constitutionality. The replies vary but slightly; their general tenor is to the effect that Parliament has jurisdiction to pass the bill as drafted under the peace, order and good government power—which is rather unrevealing—in addition to other specific federal powers enumerated in s. 91 of the Constitution. The closest that a Minister comes to referring to an emergency is in reply to the question whether it was the government's position that conditions of real emergency did exist at that moment. The answer given by the Acting Prime Minister is as follows:

“... the legislation now before the House rests, in part at least, upon the peace, order and good government clause in the Constitution, and therefore in that sense there is an emergency”. Commons Debates, October 22, 1975, p. 8440.

This however is qualified by a statement made the same day by the same Minister in reply to a suggestion that it was necessary that the bill be explicit with respect to the mention of a national emergency. The statement reads as follows:

Mr. Speaker, when this bill was being drafted the government had the advice of the law officers of the Crown who advised us that it could be defended under the peace, order and good government provisions of the British North America Act and perhaps under other provisions as well. A decision was made to draft it in this form on the best advice the government could receive. Commons Debates, October 22, 1975, p. 8443.

I finally wish to quote a statement made by the Minister of Finance, who had introduced the *Anti-Inflation Bill*, when he appeared before the Standing Committee on Finance, Trade and Economic

bre 1975, alors que la déclaration de principe a été déposée—le *Bill anti-inflation C-73* a été déposé à la Chambre, en première lecture, le 16 octobre 1975—et le 10 décembre 1975, date de l'adoption de la Loi en troisième lecture par le Sénat, on a à maintes reprises, dans les deux Chambres et en comité, soulevé la question du fondement constitutionnel de la Loi et de la nécessité de déclarer expressément un état d'urgence pour qu'elle soit constitutionnellement valide. Les réponses ne varient que très peu; dans l'ensemble, elles traduisent l'opinion que le Parlement peut adopter la Loi telle que rédigée en vertu de son pouvoir général de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement—ce qui n'éclaire pas beaucoup—en plus d'autres pouvoirs particuliers énumérés à l'art. 91 de la Constitution. Le plus près qu'un ministre en soit venu de mentionner une situation d'urgence, est en réponse à une question visant à savoir si le gouvernement était d'avis que le pays se trouvait alors dans une situation de véritable urgence. Le premier ministre suppléant répond comme suit:

«... le projet de loi à l'étude repose, du moins en partie, sur l'article de la constitution prévoyant la possibilité de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, par conséquent en ce sens il y a urgence.» Débats de la Chambre des communes, le 22 octobre 1975, p. 8440.

Toutefois, cet énoncé est atténué par une déclaration faite le même jour, par le même ministre, en réponse à une proposition selon laquelle il était nécessaire que le projet de loi soit explicite et réfère à la situation d'urgence nationale. Cette déclaration se lit comme suit:

Monsieur l'Orateur, lors de la rédaction de ce bill, le gouvernement s'est informé auprès des conseillers juridiques de la Couronne. Ils ont estimé que le bill pourrait être présenté en vertu des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relatives à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, et, peut-être aussi, en vertu d'autres dispositions; le gouvernement a décidé de le rédiger dans la forme actuelle en se fondant sur les meilleurs conseils disponibles. Débats de la Chambre des communes, le 22 octobre 1975, p. 8443.

Je veux enfin citer une déclaration du ministre des Finances,—c'est lui qui avait présenté le projet de *Loi anti-inflation*—lors de sa comparution devant le Comité permanent des Finances, du

Affairs. He was asked about the constitutional foundation of the Bill. Here is his reply:

... All depends on the phrase of Section 91 you have just read quoting "peace, order and good government". The opinion of the government on constitutionality is based on some cases that were pleaded before the judicial committee of the privy council in 1946, for instance the *Canada Temperance Federation* case, and, since then before the Supreme Court, *Thamieson and St. Paul* (presumably *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul*) and *Munro and the National Capital Commission*. Accordingly, when you have a scheme which goes beyond reasons that are strictly local, provincial or private, when you have a national scheme like this one, there can be a federal jurisdiction under which to legislate on those matters. It is within this frame of analysis that we assume the federal government has the necessary jurisdiction for this bill.

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs, Issue No. 62, October 30, 1975, p. 46.

Reliance upon those statements is not essential to my conclusions. However, they reinforce my opinion that the *Anti-Inflation Act* was enacted in this form because it was believed, erroneously, that Parliament had the ordinary power to enact it under the national concern or national dimension doctrine, that is, a basis which coincides identically with the first submission made to us by Counsel for Canada. Parliament did not purport to enact it under the extraordinary power which it possesses in time of national crisis.

The *Anti-Inflation Act* is in my opinion *ultra vires* of Parliament in so far at least as it applies to the provincial private sector; but severability having not been pleaded by Counsel for Canada, I would declare the Act *ultra vires* of Parliament in whole.

* * *

The second constitutional question is predicated upon the validity of the *Anti-Inflation Act*. Since however this is a constitutional reference I believe I should state my opinion with respect to the second question as if I held the view that the

commerce et des questions économiques. Interrogé sur le fondement constitutionnel du Bill, il répond ceci:

... Tout dépend de cette phrase de notre constitution à l'article 91 que vous avez mentionnée et où il est question de «la paix, l'ordre et le bon gouvernement». L'opinion du gouvernement sur la constitutionnalité repose sur quelques causes plaidées devant le comité judiciaire du Conseil privé, en 1946 par exemple, la *Canada Temperance Federation* et depuis, à la Cour Suprême, *Thamieson et St-Paul* (probablement *Johannesson c. La municipalité de West Saint Paul*) et *Munro et National Capital Commission*. C'est dans ce sens-là que quand vous avez un schéma qui est au-delà des raisons strictement locales ou provinciales ou privées, quand vous avez un schéma d'ordre national comme ceci, il peut y avoir une juridiction fédérale pour légiférer sur ces questions. C'est dans ce cadre d'analyse que nous assumons que le gouvernement fédéral a la juridiction nécessaire pour ce projet de loi.

Procès-verbaux des procédures devant le Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques, fascicule n° 62, le 30 octobre 1975, p. 46.

Je pourrais en arriver à mes conclusions sans m'appuyer sur ces déclarations. Toutefois, elles me renforcent dans l'opinion que l'adoption de la *Loi anti-inflation*, en sa forme actuelle, repose sur la croyance erronée que le Parlement avait le pouvoir ordinaire de légiférer en se fondant sur la doctrine de l'intérêt national ou de la dimension nationale, c'est-à-dire sur une base qui est exactement celle qu'a invoquée devant nous l'avocat du Canada. Le Parlement n'a pas voulu légiférer en vertu du pouvoir extraordinaire qu'une situation de crise nationale lui confère.

La *Loi anti-inflation* est, à mon avis, inconstitutionnelle dans la mesure où elle s'applique au secteur privé provincial; puisque l'avocat du Canada n'a pas plaidé la dissociabilité, je déclarerais la Loi inconstitutionnelle dans son ensemble.

* * *

La seconde question constitutionnelle soumise suppose la validité de la *Loi anti-inflation*. Toutefois, comme il s'agit d'un renvoi relativement à une question constitutionnelle, je crois que je devrais exprimer mon opinion à l'égard de la seconde

Anti-Inflation Act is *intra vires*. I agree with the Chief Justice's disposition of the second question.

In the result, I would answer the two questions referred to this Court as follows:

Question 1: Yes. The *Anti-Inflation Act* is *ultra vires* of the Parliament of Canada in whole.

Question 2: No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

Questions answered as follows:

Question 1. (BEETZ and DE GRANDPRÉ JJ. dissenting): No. The Act is not *ultra vires* in whole or in part.

Question 2. (*per curiam*): No. The agreement is not effective to render the *Anti-Inflation Act* binding on and the Guidelines made thereunder applicable to the provincial public sector in Ontario as defined in the agreement.

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

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

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

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

Solicitor for the Attorney General of Saskatchewan: K. Lysyk, Regina.

Solicitor for the Attorney General of Quebec: Robert Normand, Quebec.

Solicitor for the Canadian Labour Congress: Soloway, Wright, Houston & Co., Ottawa.

Solicitor for the Ontario Teachers' Federation: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

question comme si j'avais décidé que la *Loi anti-inflation* est constitutionnelle. Sur cette deuxième question, je souscris à l'opinion du Juge en chef.

Par conséquent, je répondrais aux deux questions soumises à la Cour comme suit:

Question 1: Oui, la *Loi anti-inflation* est inconstitutionnelle en totalité.

Question 2: Non, l'accord n'a pas pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

Questions répondues comme suit:

Question 1. (les juges BEETZ et DE GRANDPRÉ dissidents): Non. La Loi n'est pas inconstitutionnelle en totalité ou en partie.

Question 2. (*per curiam*): Non. L'accord n'a pas pour effet d'assujettir le secteur public ontarien, tel que défini dans ledit accord, à la Loi et aux Indicateurs anti-inflation.

Procureur du Procureur général du Canada: D. S. Thorson, Ottawa.

Procureur du Procureur général de la Colombie-Britannique: David H. Vickers, Victoria.

Procureur du Procureur général du Manitoba: G. E. Pilkey, Winnipeg.

Procureur du Procureur général de l'Ontario: F. W. Callaghan, Toronto.

Procureur du Procureur général de la Saskatchewan: K. Lysyk, Regina.

Procureur du Procureur général du Québec: Robert Normand, Québec.

Procureurs de Canadian Labour Congress: Soloway, Wright, Houston & Co., Ottawa.

Procureurs de Ontario Teachers' Federation: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitors for the Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation: Golden, Levinson, Toronto.

Solicitors for the Ontario Public Service Employees' Union, for the Canadian Union of Public Employees and for the Canadian Union of Public Employees Local 1230: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Solicitor for the United Steel Workers of America: Lorne Ingle, Toronto.

Procureurs de Renfrew County Division, District 25 Ontario Secondary School Teachers' Federation: Golden, Levinson, Toronto.

Procureurs de Ontario Public Service Employees' Union, de Canadian Union of Public Employees et de Canadian Union of Public Employees Local 1230: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Procureur de United Steel Workers of America: Lorne Ingle, Toronto.