

IN THE MATTER OF a reference to the Court of Appeal of the Province of British Columbia, pursuant to the provisions of the *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63, of the questions contained in an Order of the Lieutenant Governor in Council of British Columbia, being No. 287, dated February 27, 1990

and

IN THE MATTER OF the *Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1970, c. C-1

and

IN THE MATTER OF a certain agreement, dated March 23, 1967, pursuant to Part I of the *Canada Assistance Plan*, between the Government of Canada, represented by the Minister of National Health and Welfare of Canada, and the Government of the Province of British Columbia, represented by the Minister of Social Welfare of British Columbia

between

The Attorney General of Canada *Appellant*

v.

The Attorney General of British Columbia *Respondent*

and

The Attorney General for Ontario, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Alberta, the Attorney General for Saskatchewan, the Native Council of

DANS L'AFFAIRE du renvoi à la Cour d'appel de la province de la Colombie-Britannique, conformément aux dispositions de la *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 63, des questions formulées dans le décret n° 287 en date du 27 février 1990, pris par le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique

et

c DANS L'AFFAIRE du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1

et

d

DANS L'AFFAIRE d'un certain accord, en date du 23 mars 1967, intervenu, conformément à la partie I du *Régime d'assistance publique du Canada*, entre le gouvernement du Canada, représenté par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada, et le gouvernement de la province de la Colombie-Britannique, représenté par le ministre du Bien-être social de la Colombie-Britannique

entre

g

Le procureur général du Canada *Appellant*

c.

Le procureur général de la Colombie-Britannique *Intimé*

i

et

Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de la Saskatchewan, le

Canada and the United Native Nations of British Columbia Intervenors

INDEXED AS: REFERENCE RE CANADA ASSISTANCE PLAN (B.C.)

File No.: 22017.

1990: December 11, 12; 1991: August 15.

Present: Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Federal-provincial agreements — Canada Assistance Plan — Federal government contributing 50 per cent of costs of provincial assistance and welfare services pursuant to Canada Assistance Plan and Agreement with province — Federal government introducing new legislation reducing its fiscal obligation under Canada Assistance Plan and Agreement — Whether federal government has authority to reduce its obligation unilaterally — Whether doctrine of legitimate expectations applies — Whether Canada Assistance Plan imposes requirements as to "manner and form" of subsequent legislation — Whether new legislation ultra vires — Canada Assistance Plan, R.S.C., 1985, c. C-1.

Constitutional law — Reference — Questions — Whether questions referred to Court of Appeal raised justiciable issues.

In 1990, the federal government, in order to reduce the federal budget deficit, decided to cut expenditures and limit the growth of payments made to financially stronger provinces under the *Canada Assistance Plan* (the "Plan"). This change was embodied in Bill C-69, now the *Government Expenditures Restraint Act*. Under the Plan, the federal government concluded agreements with the provinces to share the cost of their expenditures on social assistance and welfare. Section 5 of the Plan authorizes contributions amounting to half of the provinces' eligible expenditures. These agreements continue to be in force so long as the relevant provincial law remains in operation (s. 8(1)). They may be amended or terminated by mutual consent, or terminated on one

Conseil national des autochtones du Canada et les United Native Nations of British Columbia Intervenants

^a RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF AU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (C.-B.)

N° du greffe: 22017.

^b 1990: 11, 12 décembre; 1991: 15 août.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson.

^c EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

^d *Droit constitutionnel — Accords fédéraux-provinciaux — Régime d'assistance publique du Canada — Moitié du coût des services provinciaux d'assistance publique et de protection sociale payée par le gouvernement fédéral conformément au Régime d'assistance publique du Canada et à un accord conclu avec la province — Dépôt par le gouvernement fédéral d'un projet de loi prévoyant l'allégement de l'obligation financière lui incombant aux termes du Régime d'assistance publique du Canada et de l'accord — Le gouvernement fédéral a-t-il compétence pour alléger unilatéralement son obligation? — La théorie de l'expectative légitime s'applique-t-elle? — Le Régime d'assistance publique du Canada impose-t-il des exigences quant au «mode» et à la «forme» d'une loi subséquente? — La nouvelle mesure législative est-elle inconstitutionnelle? — Régime d'assistance publique du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-1.*

^e *Droit constitutionnel — Renvoi — Questions — Les questions soumises à la Cour d'appel soulèvent-elles des points relevant de la compétence des tribunaux?*

^f *Afin de réduire son déficit budgétaire, le gouvernement fédéral a décidé, en 1990, de couper les dépenses et de limiter l'augmentation des paiements effectués, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (le «Régime»), aux provinces les plus fortes financièrement. Cette modification était contenue dans le projet de loi C-69, devenu maintenant la Loi sur la compression des dépenses publiques. En vertu du Régime, le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces des accords prévoyant le partage des frais engagés par ces dernières au titre de l'assistance publique et de la protection sociale. L'article 5 du Régime autorise le versement de contributions égales à la moitié des dépenses admissibles des provinces. Ces accords resteront en vigueur*

year's notice from either party (s. 8(2)). The Plan also provides for regulations, but regulations affecting the substance of agreements are ineffective unless passed with the consent of any province affected (s. 9(2)).

The Lieutenant Governor in Council of British Columbia, in accordance with s. 1 of the *Constitutional Question Act* of that province, referred to the British Columbia Court of Appeal two constitutional questions to determine: (1) whether the Government of Canada has any authority to limit its obligation under the Plan and its Agreement with British Columbia; and (2) whether the terms of the Agreement, the subsequent conduct of the Government of Canada pursuant to the Agreement and the provisions of the Plan give rise to a legitimate expectation that the Government of Canada would introduce no bill into Parliament to limit its obligation under the Agreement or the Plan without the consent of British Columbia. The Court of Appeal answered the first question in the negative and the second question in the affirmative.

Held: The appeal should be allowed. The first constitutional question is answered in the affirmative. The second constitutional question is answered in the negative.

Justiciability

The reference questions raise matters that are justiciable and should be answered. Both questions have a sufficient legal component to warrant the intervention of the judiciary branch. The first question requires the interpretation of a statute of Canada and an agreement. The second raises the question of the applicability of the legal doctrine of legitimate expectations to the process involved in the enactment of a money bill. A decision on these questions will have the practical effect of settling the legal issues in contention and will assist in resolving the controversy. There is no other forum in which these legal questions could be determined in an authoritative manner.

Question I

In presenting Bill C-69 to Parliament, the Government of Canada acted in accordance with the Agreement. While the language of the Plan is, in general, duplicated in the Agreement, the contribution formula,

tant que sera appliquée la législation provinciale pertinente (par. 8(1)). Ils peuvent être modifiés ou résiliés par consentement mutuel, ou résiliés à la suite d'un préavis d'un an donné par l'une ou l'autre partie (par. 8(2)).

a Le Régime prévoit aussi l'adoption de règlements d'application. Les règlements portant sur le fond d'un accord ne s'appliquent toutefois que s'ils sont pris avec l'assentiment de toute province concernée (par. 9(2)).

b Le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique, en conformité avec l'art. 1 de la *Constitutional Question Act* de cette province, a soumis à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique deux questions constitutionnelles: (1) celle de savoir si le gouvernement du Canada a compétence pour limiter son obligation découlant du Régime et de l'accord intervenu entre lui et la Colombie-Britannique, et (2) celle de savoir si les conditions de l'accord, la conduite subséquente du gouvernement du Canada dans l'exécution de cet accord et les dispositions du Régime permettent de s'attendre légitimement à ce que le gouvernement du Canada ne dépose devant le Parlement aucun projet de loi tendant à limiter, sans le consentement de la Colombie-Britannique, l'obligation que lui impose l'accord ou le Régime. La Cour d'appel a répondu par la négative à la première question et par l'affirmative à la seconde.

c Arrêt: Le pourvoi est accueilli. La première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmativé. La seconde question constitutionnelle reçoit une réponse négative.

L'assujettissement à la compétence des tribunaux

d Les questions faisant l'objet du renvoi soulèvent des points qui relèvent de la compétence des tribunaux et méritent une réponse. Les deux questions posées présentent un aspect suffisamment juridique pour justifier l'intervention des tribunaux. La première question nécessite l'interprétation d'une loi du Canada et d'un accord. La seconde concerne l'applicabilité de la théorie juridique de l'expectative légitime au processus d'adoption d'un projet de loi de finances. La décision rendue sur ces questions aura l'effet pratique de trancher les questions de droit en litige et contribuera à résoudre la controverse. Il n'existe pas d'autre tribune devant laquelle ces questions de droit pourraient être réglées de manière péremptoire.

La première question

e En déposant le projet de loi C-69 devant le Parlement, le gouvernement du Canada a agi en conformité avec l'accord. Bien que l'accord reprenne généralement les termes du Régime, la formule de calcul des contribu-

which authorizes payments to the provinces, appears only in s. 5 of the Plan. Being part of the Plan, the formula is subject to amendment by virtue of the principle of parliamentary sovereignty reflected in s. 42(1) of the federal *Interpretation Act*, which states that "Every Act shall be construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it . . ." Under s. 54 of the *Constitution Act, 1867*, a money bill, including an amendment to a money bill like the Plan, can only be introduced on the initiative of the government. In these circumstances, the natural meaning to be given to the Agreement is that Canada's obligation is to pay the contributions which are authorized from time to time and not the contributions that were authorized when the Agreement was signed. The insertion of the formula for payment in the Plan only was a very strong indication that the parties did not intend that the formula should remain forever frozen. To assert that the federal government could prevent Parliament from exercising its powers to legislate amendments to the Plan would be to negate the sovereignty of Parliament. As well, Parliament did not intend to fetter its sovereign legislative power in restricting, in s. 9(2) of the Plan, the federal government's regulatory powers. Finally, the Agreement could be amended otherwise than in accordance with s. 8 of the Plan. The Agreement, which is subject to the amending formula in s. 8, obliges Canada to pay the amounts which Parliament has authorized Canada to pay pursuant to s. 5 of the Plan. Hence, the payment obligations under the Agreement are subject to change when s. 5 is changed. That provision contains its own process of amendment by virtue of the principle of parliamentary sovereignty.

Question 2

The federal government did not act illegally in invoking the power of Parliament to amend the Plan without obtaining the consent of British Columbia. The doctrine of legitimate expectations does not create substantive rights — in this case, a substantive right to veto proposed federal legislation. The doctrine is part of the rules of procedural fairness which can govern administrative bodies. Where it is applicable, it can only create a right to make representations or to be consulted. Moreover, the doctrine does not apply to the legislative process. The government, which is an integral part of this process, is thus not constrained by the doctrine from introducing a bill to Parliament. A restraint on the executive in the introduction of legislation would place a fetter on the sovereignty of Parliament itself. This is particularly true when the restraint relates to the introduction

tions, qui autorise les paiements aux provinces, figure seulement à l'art. 5 du Régime. Comme elle fait partie du Régime, la formule est susceptible de modification en application du principe de la souveraineté du Parlement reflété au par. 42(1) de la *Loi d'interprétation* fédérale, qui prévoit: «Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi . . .» Suivant l'art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est seulement à l'initiative du gouvernement que peut être déposé un projet de loi de finances ou un projet de loi modificative d'une loi de finances comme le Régime. Dans ces circonstances, le sens naturel à donner à l'accord est que le Canada est obligé de payer les contributions qui sont autorisées à l'occasion et non celles autorisées lors de la signature de l'accord. L'inclusion de la formule de paiement dans le Régime seulement constitue une très forte indication que les parties n'ont pas voulu que la formule demeure à tout jamais figée. Affirmer que le gouvernement fédéral pourrait empêcher le Parlement d'exercer ses pouvoirs de légiférer pour modifier le Régime reviendrait à nier la souveraineté du Parlement. De même, le Parlement n'a pas voulu limiter son pouvoir législatif souverain en imposant, au par. 9(2) du Régime, une restriction aux pouvoirs de réglementation du gouvernement fédéral. Enfin, l'accord pouvait être modifié autrement qu'en conformité avec l'art. 8 du Régime. L'accord, qui est assujetti à la formule de modification prévue à l'art. 8 oblige le Canada à verser les montants que le Parlement a autorisé le Canada à payer en vertu de l'art. 5 du Régime. Les obligations prévues par l'accord en matière de paiement peuvent donc être changées par une modification de l'art. 5. Cette disposition renferme son propre processus de modification en vertu du principe de la souveraineté du Parlement.

g La seconde question

Le gouvernement fédéral n'a pas agi illégalement en invoquant le pouvoir du Parlement afin de modifier le Régime sans obtenir le consentement de la Colombie-Britannique. La théorie de l'expectative légitime n'est pas génératrice de droits fondamentaux, en l'occurrence, celui d'opposer un veto à un projet de loi fédérale. Cette théorie fait partie des règles de l'équité procédurale auxquelles peuvent être soumis les organismes administratifs. Dans les cas où elle s'applique, elle ne peut faire naître que le droit de présenter des observations ou d'être consulté. La théorie ne s'applique pas non plus au processus législatif. Elle ne vient donc pas empêcher le gouvernement, qui fait partie intégrante de ce processus, de déposer un projet de loi au Parlement. Toute restriction imposée au pouvoir de l'exécutif de déposer des projets de loi constituerait une limitation de la souveraineté

of a money bill. It is also fundamental to our system of government that a government is not bound by the undertakings of its predecessor. The doctrine would derogate from this essential feature of democracy.

The Plan does not purport to control the "manner and form" of subsequent legislation. Where a statute is of a constitutional nature and governs legislation generally, rather than dealing with a specific statute, it can impose requirements as to manner and form. But where, as in this case, a statute has no constitutional nature, it will be very unlikely to evidence an intention of the legislative body to bind itself in the future. Sections 8(2) and 9(2) of the Plan, read together, do not reveal, by necessary implication, a requirement that subsequent legislation cannot alter the Plan unless the consent of the affected province or provinces is obtained. They address only amendments to the Agreement and to the regulations under the Plan, and say nothing about amendments to the Plan. Moreover, any "manner and form" requirement in an ordinary statute must overcome the clear words of s. 42(1) of the *'interpretation Act*. This provision requires that federal statutes ordinarily be interpreted to accord with the doctrine of parliamentary sovereignty. This doctrine prevents a legislative body from binding itself as to the substance of its future legislation.

Section 2 of the *Government Expenditures Restraint Act* is *intra vires* Parliament. First, Parliament was not disabled from unilaterally changing the law so as to change the Agreement once it had been authorized by Parliament and executed by the parties. The Agreement was between British Columbia and the federal government. It did not bind Parliament. The applicable constitutional principle is the sovereignty of Parliament. Second, the new legislation does not amount to regulation of an area outside federal jurisdiction. Bill C-69 was not an indirect, colourable attempt to regulate in provincial areas of jurisdiction. It is simply an austerity measure. Further, the simple withholding of federal money, which had previously been granted to fund a matter within provincial jurisdiction, does not amount to the regulation of that matter. The new legislation simply limits the growth of federal contributions. While the *Government Expenditures Restraint Act* impacts upon a constitutional interest outside the jurisdiction of Parliament, such impact is not enough to find that a statute encroaches

neté du Parlement lui-même. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'une restriction relative au dépôt d'un projet de loi de finances. Il est également essentiel à notre système de gouvernement qu'un gouvernement ne soit pas lié par les engagements de son prédécesseur. La théorie de l'expectative légitime dérogerait à ce trait essentiel de la démocratie.

Le Régime ne vise pas à déterminer le «mode et la forme» de toute législation subséquente. Une loi qui est b de nature constitutionnelle et qui régit la législation en général plutôt que de porter sur une loi précise peut imposer des exigences quant au mode et à la forme. Toutefois, lorsqu'une loi ne présente aucun caractère constitutionnel, comme c'est le cas en l'espèce, il est c fort peu probable qu'elle traduise une intention de la part du corps législatif de se lier pour l'avenir. Quand on rapproche les par. 8(2) et 9(2) du Régime, il ne s'en dégage pas, par voie d'interprétation nécessaire, une exigence qu'aucune modification ne soit apportée au d Régime au moyen d'une loi subséquente, si ce n'est avec l'assentiment de la province ou des provinces touchées. Ces paragraphes ne concernent que la modification e de l'accord et des règlements pris en vertu du Régime et sont muets relativement à la modification du Régime. De plus, toute exigence de «mode» et f de «forme» posée dans une loi ordinaire doit surmonter le texte clair du par. 42(1) de la *Loi d'interprétation*. Cette disposition exige que les lois fédérales soient ordinairement interprétées de manière à s'accorder avec la théorie de la souveraineté du Parlement, laquelle vient empêcher un corps législatif de se lier les mains en ce qui concerne la teneur de sa législation future.

L'article 2 de la *Loi sur la compression des dépenses publiques* n'excède pas la compétence du Parlement. g Premièrement, le Parlement ne devenait pas inhabile à modifier unilatéralement la loi de manière à changer l'accord, du moment que celui-ci avait été autorisé par le Parlement et signé par les parties. L'accord est intervenu entre la Colombie-Britannique et le gouvernement h fédéral. Il ne lie pas le Parlement. Le principe constitutionnel applicable est celui de la souveraineté du Parlement. Deuxièmement, la nouvelle loi ne revient pas à réglementer un domaine qui n'est pas de compétence fédérale. Le projet de loi C-69 ne constitue pas une tentative déguisée et indirecte de réglementer des domaines i de compétence provinciale. Il s'agit simplement d'une mesure d'austérité. En outre, le simple refus de verser des fonds fédéraux jusque-là accordés pour financer une matière relevant de la compétence provinciale ne revient j pas à réglementer cette matière. La nouvelle loi se borne à limiter l'accroissement des contributions fédérales. Bien que la *Loi sur la compression des dépenses*

upon the jurisdiction of the other level of government. The Court should not, under the "overriding principle of federalism", supervise the federal government's exercise of its spending power in order to protect the autonomy of the provinces. Supervision of the spending power is not a separate head of judicial review. If a statute is neither *ultra vires* nor contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the courts have no jurisdiction to supervise the exercise of legislative power.

publiques ait des répercussions sur un droit constitutionnel qui échappe à la compétence du Parlement, ces répercussions ne sont pas suffisantes pour conclure qu'une loi empiète sur la compétence de l'autre palier de gouvernement. La Cour ne doit pas, en vertu du «principe essentiel du fédéralisme», surveiller l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser, afin de protéger l'autonomie des provinces. La surveillance du pouvoir de dépenser ne constitue pas un sujet distinct de contrôle judiciaire. Si une loi n'est ni constitutionnelle ni contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux n'ont nullement compétence pour surveiller l'exercice du pouvoir législatif.

Cases Cited

Applied: *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793; **referred to:** *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirissat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; *Reference re Magistrate's Court of Quebec*, [1965] S.C.R. 772; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 3 All E.R. 1019; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108, leave to appeal refused, [1988] 1 S.C.R. xii; *West Lakes Ltd. v. South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Attorney-General for New South Wales v. Trethewan*, [1932] A.C. 526; *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Hogan v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 574; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297.

Statutes and Regulations Cited

Bill C-69, An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures, 2nd sess., 34th Parl. (assented to on February 1, 1991).
Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1, ss. 4, 5(1), (2)(c), 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).

Jurisprudence

Arrêts appliqués: *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Renvoi: Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793; **arrêts mentionnés:** *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirissat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Renvoi relatif à la Cour de Magistrat de Québec*, [1965] R.C.S. 772; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 3 All E.R. 1019; *Martineau c. Comité de discipline de l'institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108, autorisation de pourvoi refusée, [1988] 1 R.C.S. xii; *West Lakes Ltd. v. South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Attorney-General for New South Wales v. Trethewan*, [1932] A.C. 526; *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234; *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Hogan c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 574; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297.

i Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.
Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, ch. 63, art. 1, 6.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 54, 92(13), (16).
Loi constitutionnelle de 1907.

- Canada Assistance Plan*, R.S.C., 1985, c. C-1, ss. 4, 5(1), (2)(c), 5.1 [ad. 1991, c. 9, s. 2], 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).
- Canada Assistance Plan*, S.C. 1966-67, c. 45, s. 5(2)(c).
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
- Constitution Act, 1867*, ss. 54, 92(13), (16).
- Constitution Act, 1907*.
- Constitution Act, 1982*, s. 36(1).
- Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63, ss. 1, 6.
- Emergencies Act*, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.), s. 40(1), (2).
- Government Expenditures Restraint Act*, S.C. 1991, c. 9, s. 2.
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 10, 42(1).
- Statute Revision Act*, R.S.C., 1985, c. S-20, s. 6(e), (f).
- Supreme Court Act*, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 36.
- Loi constitutionnelle de 1982*, art. 36(1).
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 10, 42(1).
- Loi sur la compression des dépenses publiques*, L.C. 1991, ch. 9, art. 2.
- ^a *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 36.
- Loi sur la révision des lois*, L.R.C. (1985), ch. S-20, art. 6e), f).
- ^b *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.), art. 40(1), (2).
- ^c Projet de loi C-69, *Loi modificative portant compression des dépenses publiques*, 2^e sess., 34^e Parl. (sanctionnée le 1^{er} février 1991).
- Régime d'assistance publique du Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-1, art. 4, 5(1), (2)c), 5.1 [aj. 1991, ch. 9, art. 2], 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).
- Régime d'assistance publique du Canada*, S.C. 1966-67, ch. 45, art. 5(2)c).
- ^d *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, art. 4, 5(1), (2)c), 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).

Authors Cited

- Beaudoin, Gérald-A. *La Constitution du Canada*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1990.
- Bagehot, Walter. *The English Constitution*. New edition with an additional chapter. London: Henry S. King & Co., 1872.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273, 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34, in the matter of a reference concerning the federal government's authority to limit its obligation under the *Canada Assistance Plan*. Appeal allowed.

W. I. C. Binnie, Q.C., Peter W. Hogg, Q.C., and Maureen E. Baird, for the appellant.

E. Robert A. Edwards, Q.C., and Patrick O'Rourke, for the respondent.

Christopher D. Bredt and Tanya Lee, for the intervenor the Attorney General for Ontario.

Vic Toews, for the intervenor the Attorney General of Manitoba.

Doctrine citée

- ^e Beaudoin, Gérald-A. *La Constitution du Canada*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1990.
- Bagehot, Walter. *La Constitution anglaise*. Traduit de l'anglais par M. Gaulhiac. Paris: Germer Baillièvre, 1869.
- ^f *POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique* (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273, 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34, dans l'affaire d'un renvoi relatif à la compétence du gouvernement fédéral pour limiter son obligation découlant du *Régime d'assistance publique du Canada*. Pourvoi accueilli.

^h *W. I. C. Binnie, c.r., Peter W. Hogg, c.r., et Maureen E. Baird*, pour l'appelant.

ⁱ *E. Robert A. Edwards, c.r., et Patrick O'Rourke*, pour l'intimé.

Christopher D. Bredt et Tanya Lee, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

^j *Vic Toews*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Stan Rutwind, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Donald J. Dow, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Marvin R. V. Storrow, Q.C., and *Maria Morellato*, for the interveners the Native Council of Canada and the United Native Nations of British Columbia.

The judgment of the Court was delivered by

SOPINKA J.—This is an appeal by the Attorney General of Canada from a decision of the British Columbia Court of Appeal, answering two questions which were referred to it under the *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63. The issues raised by the questions include whether and in what circumstances a court should answer questions referred to it that have a political connotation, the interpretation and binding effect of federal-provincial agreements, and whether the doctrine of legitimate expectations applies to prevent the Cabinet from introducing a money bill.

The Attorneys General for Ontario, Manitoba and Alberta intervened in the Court of Appeal, as did the Native Council of Canada and the United Native Nations of British Columbia. In addition, the Attorney General for Saskatchewan intervened in this Court.

Stan Rutwind, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Donald J. Dow, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Marvin R. V. Storrow, c.r., et *Maria Morellato*, pour les intervenants le Conseil national des autochtones du Canada et les United Native Nations of British Columbia.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE SOPINKA — Le présent pourvoi est formé par le procureur général du Canada contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui a répondu à deux questions qui lui avaient été soumises en vertu de la *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 63. Il s'agit notamment de déterminer, par suite de ces questions, si et dans quelles circonstances une cour doit répondre à des questions qui lui ont été soumises et qui présentent un aspect politique, comment il convient d'interpréter des accords fédéraux-provinciaux et quelle est leur force exécutoire, et si la théorie de l'expectative légitime s'applique de manière à empêcher le cabinet de déposer un projet de loi de finances.

1. The Background

The *Canada Assistance Plan* (the "Plan") was enacted by S.C. 1966-67, c. 45; it is now R.S.C., 1985, c. C-1. By its s. 4, it authorizes the Government of Canada to enter into agreements with the provincial governments to pay them contributions toward their expenditures on social assistance and welfare. Section 5 of the *Plan* authorizes payments to the provinces pursuant to such agreements, and broadly speaking it authorizes contributions amounting to half of the provinces' eligible expenditures. The *Plan* (s. 6(2)) specifies certain prerequisites for

Les procureurs généraux de l'Ontario, du Manitoba et de l'Alberta sont intervenus en Cour d'appel, comme l'ont fait également le Conseil national des autochtones du Canada et les United Native Nations of British Columbia. De plus, le procureur général de la Saskatchewan est intervenu en notre Cour.

1. Historique

Le *Régime d'assistance publique du Canada* (le «*Régime*») a été adopté à S.C. 1966-67, ch. 45; il constitue maintenant le chapitre C-1 des L.R.C. (1985). Son article 4 habilite le gouvernement du Canada à conclure avec les gouvernements provinciaux des accords prévoyant le paiement de contributions aux frais encourus par ces derniers au titre de l'assistance publique et de la protection sociale. L'article 5 du *Régime* permet d'effectuer des paiements aux provinces en exécution de ces accords et, d'une manière générale, autorise le versement de contribu-

eligibility of provincial expenditures, but leaves for the provinces the determination of which programmes will be operated and how much money will be spent. By its s. 8(1), the *Plan* further provides that agreements under it shall continue in force so long as the relevant provincial law remains in operation; but, that they may be terminated by consent or on one year's notice from either party (s. 8(2)). Agreements can also be amended by consent (s. 8(2)). The *Plan* provides (s. 9(1)) for regulations under it to govern such things as how eligible costs are to be calculated; but, regulations affecting the substance of agreements are ineffective unless passed with the consent of any province affected (s. 9(2)). The *Plan* is silent as to the authority of Parliament to amend the *Plan*.

tions égales à la moitié des dépenses admissibles des provinces. Le *Régime* énonce, au par. 6(2), certaines conditions préalables en ce qui concerne l'admissibilité des dépenses provinciales, mais il laisse aux provinces le soin de déterminer quels programmes seront offerts et quelles sommes y seront affectées. À son paragraphe 8(1), le *Régime* prévoit en outre que tout accord conclu conformément à ses dispositions restera en vigueur tant que sera appliquée la législation provinciale pertinente, mais qu'il peut être résilié par consentement ou à la suite d'un préavis d'un an donné par l'une ou l'autre partie (par. 8(2)). Un accord peut aussi être modifié par consentement (par. 8(2)). Le *Régime* prévoit au par. 9(1) l'adoption de règlements d'application établissant notamment le mode de calcul des frais admissibles. Les règlements portant sur le fond d'un accord ne s'appliquent toutefois que s'ils sont pris avec l'assentiment de toute province concernée (par. 9(2)). Le *Régime* est muet quant à la compétence du Parlement pour le modifier.

The Government of Canada entered into agreements with each of the provincial governments in 1967. It entered into an agreement with the Government of British Columbia on March 23, 1967. Amounts paid to the provinces under all agreements rose from \$151 million in 1967-68 to an estimated \$5.5 billion in 1989-90. The *Plan* itself has never been amended, although the regulations under it have been.

e Des accords sont intervenus entre le gouvernement du Canada et chacun des gouvernements provinciaux en 1967. L'accord avec le gouvernement de la Colombie-Britannique a été conclu le 23 mars 1967. Les sommes versées aux provinces en exécution de tous les accords sont passées de 151 millions de dollars pour l'année 1967-1968 à un chiffre estimatif de 5,5 milliards de dollars pour l'année 1989-1990. Le *Régime* lui-même n'a jamais été modifié, quoique ses règlements d'application l'aient été.

In 1990 the federal government decided to cut expenditures in order to reduce the federal budget deficit. The government has created an Expenditure Control Plan. One feature of this Plan is to limit the growth of payments made to financially stronger provinces under the *Canada Assistance Plan*. Such payments are to grow no more than 5 per cent per annum for fiscal 1991 and fiscal 1992. The provinces affected are those which are not entitled to receive equalization payments from the federal government; currently, this means British Columbia, Alberta and Ontario. This change, and others, were embodied in Bill C-69, *An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures*. That Bill was introduced in the House of Commons on March 15, 1990. It received royal assent on February 1, 1991,

g En 1990, le gouvernement fédéral a décidé de couper les dépenses afin de réduire son déficit budgétaire. Le gouvernement a donc créé un plan de contrôle des dépenses qui vise notamment à limiter l'augmentation des paiements effectués, en vertu du *Régime d'assistance publique du Canada*, aux provinces les plus fortes financièrement. L'augmentation de ces paiements ne doit pas dépasser 5 pour 100 par année pour les exercices financiers 1991 et 1992. Les provinces touchées sont celles qui n'ont pas droit à des paiements de péréquation provenant du gouvernement fédéral, soit, à l'heure actuelle, la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario. Cette modification, et d'autres encore, étaient contenues dans le projet de loi C-69, intitulé *Loi modificative portant compression des dépenses publiques*. Ce projet de loi a

and is now the *Government Expenditures Restraint Act*, S.C. 1991, c. 9.

On February 27, 1990, Order in Council No. 287 was approved and ordered by the Lieutenant Governor of British Columbia. Via this Order, the Government of British Columbia referred the following questions to the British Columbia Court of Appeal:

- (1) Has the Government of Canada any statutory, prerogative or contractual authority to limit its obligation under the *Canada Assistance Plan Act [sic]*, R.S.C. 1970, c. C-1 and its Agreement with the Government of British Columbia dated March 23, 1967, to contribute 50 per cent of the cost to British Columbia of assistance and welfare services?
- (2) Do the terms of the Agreement dated March 23, 1967 between the Governments of Canada and British Columbia, the subsequent conduct of the Government of Canada pursuant to the Agreement and the provisions of the *Canada Assistance Plan Act [sic]*, R.S.C. 1970, c. C-1, give rise to a legitimate expectation that the Government of Canada would introduce no bill into Parliament to limit its obligation under the Agreement or the *Act* without the consent of British Columbia?

2. Relevant Provisions of Statutes and the Agreement

Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1

The questions on this reference ask about the meaning of the *Plan* in the Revised Statutes of Canada 1970. The reason for this is not clear, as the Revised Statutes of Canada, 1985 came into force on December 12, 1988, and Order in Council No. 287 containing the questions was approved and ordered on February 27, 1990. The only difference between the R.S.C. 1970 version and the R.S.C. 1985 version which could be relevant to this reference is in s. 5(2)(c), and will be discussed below.

é été déposé à la Chambre des communes le 15 mars 1990. Sanctionnée le 1^{er} février 1991, la loi est maintenant connue sous le nom de *Loi sur la compression des dépenses publiques*, L.C. 1991, ch. 9.

Le 27 février 1990, le décret n° 287 a été approuvé et pris par le lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique. Par ce décret, le gouvernement de la Colombie-Britannique renvoyait à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique les questions suivantes:

[TRADUCTION]

- (1) Le gouvernement du Canada a-t-il, en vertu d'une loi, en raison d'une prérogative ou aux termes d'un contrat, compétence pour limiter son obligation, découlant du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, et de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre lui et le gouvernement de la Colombie-Britannique, de payer 50 pour 100 du coût des services d'assistance publique et de protection sociale en Colombie-Britannique?
- (2) Les conditions de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, la conduite subséquente du gouvernement du Canada dans l'exécution de cet accord et les dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, permettent-elles de s'attendre légitimement à ce que le gouvernement du Canada ne dépose devant le Parlement aucun projet de loi tendant à limiter, sans le consentement de la Colombie-Britannique, l'obligation que lui impose l'accord ou le *Régime*?

2. Les dispositions législatives et contractuelles pertinentes

Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, ch. C-1

Les questions posées dans le présent renvoi concernent la signification du *Régime* dans les Statuts révisés du Canada 1970. La raison de cela n'est pas claire, puisque les Lois révisées du Canada (1985) sont entrées en vigueur le 12 décembre 1988 et que le décret n° 287 contenant les questions a été approuvé et pris le 27 février 1990. La seule différence entre la version S.R.C. 1970 et la version L.R.C. (1985) qui pourrait être pertinente en l'espèce se trouve à l'al. 5(2)(c) et sera traitée ci-dessous.

4. Subject to this Act, the Minister [of National Health and Welfare] may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with any province to provide for the payment by Canada to the province of contributions in respect of the cost to the province and to municipalities in the province of

(a) assistance provided by or at the request of provincially approved agencies; and

(b) welfare services provided in the province by provincially approved agencies,

pursuant to the provincial law.

5. (1) The contributions payable to a province under an agreement shall be paid in respect of each year and shall be the aggregate of

(a) fifty per cent of the cost to the province and to municipalities in the province in that year of assistance provided by or at the request of provincially approved agencies, and

(b) fifty per cent of either

(i) the amount by which

(A) the cost to the province and to municipalities in the province in that year of welfare services provided in the province by provincially approved agencies

exceeds

(B) the total of

(I) the cost to the province, in the fiscal year of the province coinciding with or ending in the period commencing April 1, 1964 and ending March 31, 1965, of welfare services provided in the province, and

(II) the cost to municipalities in the province, in the fiscal years of such municipalities coinciding with or ending in the period commencing April 1, 1964 and ending March 31, 1965, of welfare services provided in the province,

or

(ii) the cost to the province and to municipalities in the province in that year of the employment by pro-

4. Sous réserve des dispositions de la présente loi, le Ministre [de la Santé nationale et du Bien-être social] peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec toute province un accord prévoyant le paiement, par le Canada à la province, de contributions aux frais encourus par la province et des municipalités de la province, au titre

a) de l'assistance publique fournie par des organismes approuvés par la province ou à la demande de ceux-ci, et

b) des services de bien-être social fournis dans la province par des organismes approuvés par la province, en conformité de la législation provinciale.

c) 5. (1) Les contributions payables à une province en vertu d'un accord doivent être payées pour chaque année et être le total

d) a) de cinquante pour cent des frais encourus par la province et des municipalités de la province au cours de l'année pour l'assistance publique fournie par des organismes approuvés par la province ou à leur demande; et

e) b) de cinquante pour cent, soit

f) (i) du montant par lequel

g) (A) les frais encourus par la province et des municipalités de la province au cours de l'année pour les services de bien-être social fournis dans la province par des organismes approuvés par la province

excèdent

h) (B) le total

i) (I) des frais encourus par la province, au cours de l'année financière de la province qui coïncide avec la période commençant le 1er avril 1964 et se terminant le 31 mars 1965, ou qui prend fin pendant cette période, pour les services de bien-être social fournis dans la province, et

j) (II) des frais encourus par des municipalités de la province, au cours des années financières de ces municipalités qui coïncident avec la période commençant le 1er avril 1964 et se terminant le 31 mars 1965, ou qui prennent fin pendant cette période, pour les services de bien-être social fournis dans la province,

soit

k) (ii) des frais encourus par la province et des municipalités de la province au cours de l'année pour

vincially approved agencies of persons employed by such agencies

(A) wholly or mainly in the performance of welfare services functions, and

a

(B) in positions filled after March 31, 1965,

at the election of the province made at such time or times and in such manner as may be prescribed.

(2) In this section, "cost" does not include,

(c) any cost that Canada has shared or is required to share in any manner with the province, or that Canada has borne or is required to bear, pursuant to any other Part or pursuant to any Act of the Parliament of Canada passed before, on or after the 15th day of July 1966;

(Section 5.1, added to the *Plan* effective February 1, 1991 by the *Government Expenditures Restraint Act*, S.C. 1991, c. 9, s. 2, is set out below in an extract from the latter Act.)

6. . .

(2) An agreement shall provide that the province . . . [there is a series of provincial obligations which must appear in an agreement].

(3) An agreement shall provide that Canada

(a) will pay to the province the contributions or advances on account thereof that Canada is authorized to pay to the province under this Act and the regulations; . . . [and certain other obligations].

8. (1) Every agreement shall continue in force so long as the provincial law remains in operation.

(2) Notwithstanding subsection (1),

(a) an agreement may, with the approval of the Governor in Council, be amended or terminated at any time by mutual consent of the Minister and the province;

(b) any schedule to an agreement may be amended at any time by mutual consent of the Minister and the province;

(c) the province may at any time give to Canada notice of intention to terminate an agreement; and

l'emploi, par des organismes approuvés par la province, de personnes au service de ces organismes,

(A) uniquement ou principalement dans des fonctions relevant des services de bien-être social, et

(B) dans des postes pourvus après le 31 mars 1965,

au choix de la province fait à l'époque ou aux époques et de la façon qui seront prescrites.

(2) Au présent article, l'expression «frais» ne comprend pas

c) tous frais que le Canada a partagés ou est tenu de partager de quelque manière avec la province, ou que le Canada a supportés ou est tenu de supporter, en conformité de quelque autre Partie ou de quelque loi du Parlement du Canada votée avant ou après le 15 juillet 1966, ou à cette date;

(L'article 5.1, ajouté au *Régime*, depuis le 1^{er} février 1991, par la *Loi sur la compression des dépenses publiques*, L.C. 1991, ch. 9, art. 2, est reproduit plus bas dans un extrait de cette dernière loi.)

6. . .

(2) Un accord doit prévoir que la province . . . [suit une série d'obligations provinciales devant figurer dans un accord.]

(3) Un accord doit prévoir que le Canada

a) paiera à la province les contributions ou les avances sur lesdites contributions que le Canada est autorisé à payer à la province en vertu de la présente loi et des règlements; . . . [et certaines autres obligations].

8. (1) Chaque accord reste en vigueur tant que la législation provinciale est appliquée.

(2) Nonobstant le paragraphe (1),

a) un accord peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, être modifié ou résilié en tout temps par consentement mutuel du Ministre et de la province;

b) toute annexe à un accord peut être modifiée en tout temps par consentement mutuel du Ministre et de la province;

c) la province peut en tout temps donner au Canada avis de son intention de résilier un accord; et

(d) Canada may, at any time on or after the 31st day of March 1969, give to the province notice of intention to terminate an agreement;

and, where notice of intention to terminate is given in accordance with paragraph (c) or (d), the agreement shall cease to be effective for any period after the day fixed in the notice or for any period after the expiration of one year from the day upon which the notice is given, whichever is the later.

9. . .

(2) No regulation that has the effect of altering any of the agreements or undertakings contained in an agreement entered into under this Part with a province, or that affects the method of payment or amount of payments thereunder, is effective in respect of that province unless the province has consented to the making of such regulation.

The Agreement of March 23, 1967

2. The Province agrees

[the obligations required by s. 6(2) of the *Plan* are set out].

3. (1) Canada agrees

(a) subject to this clause and to Clause 4, to pay to the province of British Columbia the contributions or advances on account thereof that Canada is authorized to pay to that province under the Act and the Regulations;

[the other obligations required by s. 6(3) of the *Plan* are set out].

6. . .

(2) Subject to subclause (3), this agreement shall continue in force so long as the provincial law remains in operation.

(3) (a) Notwithstanding subsection (1)

(i) any schedule to this Agreement may be amended at any time; and

(ii) the Agreement may, with the approval of the Governor-in-Council, be amended or terminated at any time,

by mutual consent of the Minister and The Province;

(b) The Province may at any time give to Canada notice of intention to terminate this Agreement and Canada may at any time on or after the 31st day of

d) le Canada peut, en tout temps à compter du 31 mars 1969, donner à la province avis de son intention de résilier un accord;

et, s'il est donné avis de l'intention de résilier un tel accord, en conformité de l'alinéa c) ou d), l'accord cesse d'avoir effet pour toute période postérieure à la date fixée dans l'avis ou pour toute période postérieure à la date d'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où l'avis a été donné, en prenant de ces deux dates celle b qui intervient la dernière.

9. . .

(2) Tout règlement qui a pour effet de modifier l'un des accords conclus, aux termes de la présente Partie, avec une province, ou n'importe lequel des engagements qui y sont contenus, ou qui vise la méthode de paiement ou le montant des paiements y afférents, n'entre en vigueur à l'égard de cette province que si elle y a donné son assentiment.

L'accord en date du 23 mars 1967

[TRADUCTION] 2. La province convient

[suit l'énumération des obligations prévues au par. 6(2) du *Régime*.]

3. (1) Le Canada convient

a) sous réserve de la présente clause et de la clause 4, de payer à la province de la Colombie-Britannique les contributions ou les avances sur les contributions que le Canada est autorisé à payer à cette province en vertu de la Loi et des règlements;

[suit l'énumération des autres obligations prévues au par. 6(3) du *Régime*.]

6. . .

(2) Sous réserve du paragraphe (3) de la présente clause, l'accord reste en vigueur tant que la législation provinciale est appliquée.

(3) a) Nonobstant le paragraphe (1) de la présente clause,

(i) toute annexe à l'accord peut être modifiée en tout temps; et

(ii) l'accord peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, être modifié ou résilié en tout temps,

par consentement mutuel du ministre et de la province;

b) La province peut en tout temps donner au Canada avis de son intention de résilier le présent accord et le Canada peut en tout temps, à partir du 31 mars 1969,

March, 1969, give to The Province notice of intention to terminate this agreement; and where notice of intention to terminate is given in accordance with this paragraph (b), the Agreement shall cease to be effective for any period after the day fixed in the notice or for any period after the expiration of one year from the day that notice is given, whichever is the later.

Government Expenditures Restraint Act, S.C. 1991, c. 9

2. The *Canada Assistance Plan* is amended by adding thereto, immediately after section 5 thereof, the following section:

“5.1 (1) Notwithstanding sections 5 and 8 and any agreement, where no fiscal equalization payment is payable to a province pursuant to section 3 of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act* for the year ending on March 31, 1991, the contributions to that province in respect of that year shall not exceed the product obtained by multiplying

(a) the amount of the contributions payable to the province for assistance and welfare services provided in the year ending on March 31, 1990
by

(b) 1.05.

(2) Notwithstanding sections 5 and 8 and any agreement, where no fiscal equalization payment is payable to a province pursuant to section 3 of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act* for the year ending on March 31, 1992, the contributions to that province in respect of that year shall not exceed the product obtained by multiplying

(a) the amount of the contributions payable to the province for assistance and welfare services provided in the year ending on March 31, 1990
by

(b) 1.1025.”

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21

42. (1) Every Act shall be so construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person.

donner à la province avis de son intention de résilier le présent accord. S'il est donné avis de l'intention de résilier, en conformité avec le présent alinéa, l'accord cesse d'avoir effet pour toute période postérieure à la date fixée dans l'avis ou pour toute période postérieure à la date d'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où l'avis a été donné, en prenant de ces deux dates celle qui intervient la dernière.

Loi sur la compression des dépenses publiques, L.C. 1991, ch. 9

2. Le *Régime d'assistance publique du Canada* est modifié par insertion, après l'article 5, de ce qui suit:

“5.1 (1) Malgré les articles 5 et 8 et tout accord, dans les cas où aucun paiement de péréquation n'est payable à une province en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* pour l'année se terminant le 31 mars 1991, les contributions payables à cette province pour cette année ne peuvent dépasser le produit des éléments suivants:

a) le montant des contributions payables à la province au titre des services d'assistance publique et de protection sociale fournis au cours de l'année se terminant le 31 mars 1990;

b) 1,05.

(2) Malgré les articles 5 et 8 et tout accord, dans les cas où aucun paiement de péréquation n'est payable à une province en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* pour l'année se terminant le 31 mars 1992, les contributions payables à cette province pour cette année ne peuvent dépasser le produit des éléments suivants:

a) le montant des contributions payables à la province au titre des services d'assistance publique et de protection sociale fournis au cours de l'année se terminant le 31 mars 1990;

b) 1,1025.”

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21

42. (1) Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi.

Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, c. 63

1. The Lieutenant Governor in Council may refer any matter to the Court of Appeal or to the Supreme Court for hearing and consideration, and the Court of Appeal or the Supreme Court shall then hear and consider it.

6. The opinion of the Court of Appeal or the Supreme Court is deemed a judgment of the Court of Appeal or of the Supreme Court, as the case may be, and an appeal lies from it in the manner of a judgment in an ordinary action.

Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26

36. An appeal lies to the Court from an opinion pronounced by the highest court of final resort in a province on any matter referred to it for hearing and consideration by the lieutenant governor in council of that province whenever it has been by the statutes of that province declared that such opinion is to be deemed a judgment of the highest court of final resort and that an appeal lies therefrom as from a judgment in an action.

3. Judgment Below

The case was argued in the British Columbia Court of Appeal before Hinkson, Lambert, Toy, Southin and Legg J.J.A. Judgments were delivered by Lambert, Toy and Southin J.J.A. The case is reported at (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273 (*sub nom. Reference re Constitutional Question Act*), and at (1990), 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34 (hereinafter cited to B.C.L.R.).

Toy J.A., Hinkson and Legg J.J.A. concurring

On Question 1, Toy J.A. said that the Attorney General of Canada did not seriously contend that the federal government could limit its obligations under the current *Plan* and the Agreement except by legislation. The very introduction of Bill C-69 was aimed at limiting those obligations. Turning to Question 2, he began by considering the doctrine of legitimate expectations. He reviewed some of the leading cases in this area.

Toy J.A. accepted British Columbia's contention that it had a legitimate expectation that the federal government would proceed in accordance with the

Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, ch. 63

[TRADUCTION] **1.** Le lieutenant-gouverneur en conseil peut déferer toute question à la Cour d'appel ou à la Cour suprême, qui sont alors tenues d'entendre et d'étudier cette question.

6. L'avis de la Cour d'appel ou de la Cour suprême est réputé constituer un arrêt de l'une ou de l'autre cour, selon le cas, et cet avis est susceptible d'appel au même titre qu'un jugement rendu dans une action ordinaire.

Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26

36. Il peut être interjeté appel devant la Cour d'un avis prononcé par le plus haut tribunal de dernier ressort dans une province sur toute question déférée à ce tribunal par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province quand, aux termes de la législation provinciale, l'avis en cause est assimilé à un jugement ayant autorité de chose jugée mais susceptible d'appel au même titre qu'un jugement rendu dans une action.

3. L'arrêt de la Cour d'appel

La cause a été plaidée en Cour d'appel de la Colombie-Britannique devant les juges Hinkson, Lambert, Toy, Southin et Legg. Les juges Lambert, Toy et Southin ont rédigé des motifs et l'arrêt est publié à (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273 (*sub nom. Reference re Constitutional Question Act*), et à (1990), 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34 (ci-après cité au B.C.L.R.).

Le juge Toy, à l'avis duquel ont souscrit les juges Hinkson et Legg

En ce qui concerne la première question, le juge Toy a affirmé que le procureur général du Canada n'a pas prétendu sérieusement que le gouvernement fédéral pouvait limiter les obligations lui incombant aux termes du *Régime* actuel et de l'accord, si ce n'est par l'adoption d'une loi en ce sens. Toutefois, c'est précisément la limitation de ces obligations que visait le dépôt du projet de loi C-69. Abordant ensuite la seconde question, il a commencé par étudier la théorie de l'expectative légitime et a examiné quelques-uns des arrêts de principe dans ce domaine.

Le juge Toy a retenu l'argument de la Colombie-Britannique selon lequel elle s'attendait légitimement à ce que le gouvernement fédéral agisse en confor-

terms of the *Plan* and the Agreement. He quoted from the judgment of Estey J. in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735, at p. 758, to the effect that even the decisions of the federal cabinet are reviewable in respect of whether they are made within the parliamentary mandate which authorizes them.

Toy J.A. rejected the submission of the Attorney General of Canada that Question 2 is non-justiciable. He then turned to the submission that the principle of parliamentary sovereignty is a complete answer to Question 2. He said that this did not meet the complaint of the Attorney General of British Columbia, since that party's submission was directed, not to Parliament's powers, but to the conduct of the Government of Canada.

Toy J.A. stated his conclusion in this way (at p. 311):

In my opinion, upon the basis of the doctrine of legitimate expectations, the government of Canada was required to obtain the consent of British Columbia under the existing circumstances.

He said that precipitate action without consent might be justified in some circumstances. He did not comment on the interveners' submissions. He answered "No" to Question 1 and "Yes" to Question 2.

Lambert J.A.

Lambert J.A. noted that the court was not bound to answer the questions exactly as phrased, but rather was free to address the "matter" in question (citing *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753).

Pursuant to the concession of the Attorney General of Canada, Lambert J.A. answered the first question in the negative. Looking at the second question, he said (at p. 287):

mité avec les dispositions du *Régime* et de l'accord. Il a cité les motifs du juge Estey qui, dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 758, dit en substance que même les décisions du cabinet fédéral sont susceptibles d'un contrôle destiné à vérifier si elles dépassent les limites du mandat, conféré par le Parlement, en vertu duquel elles ont été prises.

b Le juge Toy, ayant rejeté l'argument du procureur général du Canada voulant que la seconde question ne relève pas de la compétence des tribunaux, s'est penché ensuite sur l'allégation que le principe de la souveraineté du Parlement constitue une réponse complète à la seconde question. Selon le juge Toy, cela ne réglait pas la plainte du procureur général de la Colombie-Britannique puisque le moyen invoqué par ce dernier concernait, non pas les pouvoirs du Parlement, mais la conduite du gouvernement du Canada.

c Le juge Toy formule ainsi sa conclusion (à la p. 311):

[TRADUCTION] À mon avis, conformément à la théorie de l'expectative légitime, le gouvernement du Canada était tenu, dans les circonstances, d'obtenir le consentement de la Colombie-Britannique.

d Une mesure précipitée, a-t-il dit, prise sans consentement, pourrait se justifier dans certaines circonstances. Quant aux arguments des intervenants, il les a passés sous silence. Sa réponse à la première question a été négative et il a répondu par l'affirmative à la seconde.

e *Le juge Lambert*

f Le juge Lambert a fait remarquer que la cour n'était pas obligée de répondre aux questions précises qui lui avaient été soumises, mais qu'elle était libre d'aborder le «point» qu'elles soulevaient (citant le *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753).

g *j* Vu la reconnaissance qu'avait faite le procureur général du Canada, le juge Lambert a répondu par la négative à la première question. En ce qui concerne la seconde question, il a dit (à la p. 287):

In my opinion, if there is an obligation, binding on Canada, to pay to British Columbia 50 per cent of the cost of providing assistance to those in need in British Columbia as determined under the Canada Assistance Plan and the Canada-British Columbia Assistance Agreement, then there would be and should be a legitimate expectation on the part of British Columbia that Canada would not break that binding obligation. In those circumstances, British Columbia could also hold a legitimate expectation that the government of Canada would not introduce a bill into Parliament which would break the binding obligation.

Lambert J.A. then turned to the matter of whether there was indeed an obligation on Canada to pay 50 per cent of the expenditures in question. He said that in this case the ordinary private law rules of interpretation should govern the determination of the scope of the obligations imposed by the Agreement.

Lambert J.A. set out clause 3(1)(a) of the Agreement, which is required by s. 6(1)(a) of the *Plan* and which provides that Canada undertakes to make the contributions authorized under the *Plan*. He then stated the issue in this way (at p. 290):

The question is whether, when the agreement was made in 1967, that clause meant that Canada must pay the contribution proportion that it was authorized to pay when the agreement was made in 1967, or whether, on the other hand, Canada was to be required to pay each year the contribution proportion that it was authorized to pay under the Act [the *Plan*] and the regulations as the Act and regulations were currently in effect and as they might be amended by Canada from time to time.

He concluded that the former is correct, and gave six reasons. These will be discussed in more detail later in this judgment.

Since he thought that the Government of Canada was obliged to pay contributions at the levels authorized in 1967, Lambert J.A. concluded that if the federal government were to pay to British Columbia less than 50 per cent of the eligible expenditures made by British Columbia, then that would be a breach of an

[TRADUCTION] À mon avis, si le Canada était lié par une obligation de payer à la Colombie-Britannique 50 pour 100 des frais engagés pour fournir de l'assistance publique aux nécessiteux dans cette province, en conformité avec le Régime d'assistance publique du Canada et avec l'accord relatif à l'assistance publique intervenu entre le Canada et la Colombie-Britannique, cette dernière s'attendrait et devrait s'attendre légitimement, alors, que le Canada ne manque pas à cette obligation. Dans ces circonstances, la Colombie-Britannique pourrait en outre s'attendre légitimement à ce que le gouvernement du Canada ne dépose pas devant le Parlement un projet de loi qui constituerait un manquement à ladite obligation.

Le juge Lambert a abordé ensuite la question de savoir s'il incombaît en fait au Canada de payer 50 pour 100 des dépenses en question. Il a dit qu'en l'espèce c'étaient les règles d'interprétation ordinaires en matière de droit privé qui devraient s'appliquer à la détermination de la portée des obligations imposées par l'accord.

Le juge Lambert a reproduit la clause 3(1)a) de l'accord, dont l'inclusion est exigée par l'al. 6(1)a) du *Régime* et qui énonce l'engagement du Canada de faire les contributions autorisées par le *Régime*. Il a poursuivi en formulant ainsi la question en litige (à la p. 290):

[TRADUCTION] La question est de savoir si, au moment de la conclusion de l'accord en 1967, cette clause signifiait que le Canada était tenu de payer la part des contributions qu'il était autorisé à payer en 1967 ou bien si le Canada devait verser annuellement la part des contributions qu'il était autorisé à payer en vertu de la Loi [le *Régime*] et des règlements, tels qu'ils étaient alors en vigueur et tels que le Canada pourrait les modifier à l'occasion.

Il a conclu que c'est la première hypothèse qui est à retenir et a donné six raisons à l'appui de cette conclusion, lesquelles seront traitées de façon plus détaillée plus loin dans les présents motifs.

Comme il a estimé que le gouvernement du Canada était obligé de verser des contributions dans les proportions autorisées en 1967, le juge Lambert a conclu que, si le gouvernement fédéral devait payer à la Colombie-Britannique moins de 50 pour 100 des dépenses admissibles effectuées par cette dernière,

undertaking and a breach of an obligation. This would be so even if this action were pursuant to Bill C-69, now the *Government Expenditures Restraint Act*. Lambert J.A. said that the introduction of Bill C-69 was a form of anticipatory breach. He said that the *Government Expenditures Restraint Act* would authorize and in fact require the breach, but the non-payment would still be a breach of Canada's undertaking and of its obligations under the Agreement.

Lambert J.A. noted that if the federal government asserted that its actions were required by a state of national emergency, then the questions might be non-justiciable; but no such assertion was made.

In the result, because the proposed federal action would be a breach of an obligation, Lambert J.A. answered "Yes" to Question 2. He stated that British Columbia could have had a legitimate expectation that Canada would not breach its obligations; but he stressed that he was using the words "legitimate expectation" in a non-technical way. Lambert J.A. also summarized all of the other arguments made, although he did not accept or reject any of them.

Southin J.A.

Southin J.A. agreed that the answer to Question 1 is "No." She said that the *Constitutional Question Act* does not authorize references on questions concerning practices, usages, customs, or conventions of the Constitution, and so Question 2 must be interpreted as asking a legal question.

She looked at some old constitutional learning and said that the executive aspect of the federal government is subordinate to the legislative aspect; that is, executive action is subject to the expressed will of Parliament. She noted that there have been many decisions interpreting the Constitution, and said (at pp. 314-15):

cela constituerait un manquement à un engagement et à une obligation. Il en serait ainsi même si cette mesure était prise conformément au projet de loi C-69, maintenant la *Loi sur la compression des dépenses publiques*. D'après le juge Lambert, le dépôt du projet de loi C-69 représentait une forme de manquement anticipé. Il a dit que ce serait un manquement autorisé, voire exigé, par la *Loi sur la compression des dépenses publiques*, mais que le non-paiement n'en serait pas moins un manquement à l'engagement contracté par le Canada et à ses obligations découlant de l'accord.

Le juge Lambert a fait remarquer que, si le gouvernement fédéral prétendait que les mesures prises s'imposaient en raison d'un état d'urgence nationale, les questions posées pourraient alors ne pas relever de la compétence des tribunaux; aucune assertion du genre n'a toutefois été faite.

En définitive, comme la mesure projetée par le fédéral constituerait un manquement à une obligation, le juge Lambert a répondu par l'affirmative à la seconde question. La Colombie-Britannique, a-t-il affirmé, aurait pu légitimement s'attendre à ce que le Canada ne manque pas à ses obligations. Il a toutefois souligné qu'il ne prêtait pas à l'expression «expectative légitime» un sens technique. Le juge Lambert a en outre résumé tous les autres arguments avancés, mais n'en a retenu ni rejeté aucun.

Le juge Southin

Le juge Southin a été d'accord pour donner à la première question une réponse négative. Elle a dit que la *Constitutional Question Act* n'autorise pas le renvoi de questions concernant les pratiques, les usages, les coutumes ou les conventions en matière constitutionnelle, de sorte que la seconde question doit s'interpréter comme étant une question de droit.

Elle a examiné la vieille doctrine constitutionnelle et a dit que le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral est subordonné au pouvoir législatif, c'est-à-dire que toutes mesures prises par l'exécutif sont soumises à la volonté expresse du Parlement. Soulignant le grand nombre de décisions interprétant la Constitution, elle a dit (aux pp. 314 et 315):

I am not aware of any decision since Confederation which suggests there is any limitation on the exercise of the Executive Power conferred on the Governor General in Council and on the Lieutenant Governor in Council by, respectively ss. 9-13 and ss. 58 and 65 of the Constitution Act, 1867, save those limitations within the [Constitution] Acts themselves.

It has generally been accepted that the Executive Power so conferred cannot go beyond the applicable Legislative Power and, of course, is subject to statutes restricting that Executive Power.

What Mr. Edwards postulates is a limitation on Executive Power.

But he cannot point to any provision in the Constitution Acts which expressly or by necessary intendment creates the limitation which he postulates.

He asks us to engraft onto the Executive Power of the Constitution Acts a doctrine of "legitimate expectation".

In my opinion, the duty of the judiciary, when confrontations take place between a province and Canada, is limited to the interpretation of the Constitution Acts.

f Southin J.A. noted that s. 36(1) of the *Constitution Act, 1982* expressly says it does not alter the legislative authority of the several legislative bodies. She said that it would be wrong to engraft upon the Constitution a doctrine limiting the powers which are therein declared. This is especially so of the doctrine of legitimate expectations, which is a recent development in cases having nothing to do with our Constitution. She said (at p. 316):

There is not a word in the Constitution Acts about "legitimate expectation" and I, for one, am not prepared to put such words into the legal framework of Canada.

j Southin J.A. said that this dispute is a quarrel about money, and cannot be resolved in the courts. She rejected other arguments, saying that the *Plan* does not purport to control the "manner and form" of subsequent legislation; that since the question posed was a legal one, issues of conventions did not arise for resolution; and that the provinces have no proprietary right to receive money from the federal govern-

[TRADUCTION] Je ne connais aucune décision rendue depuis la Confédération qui laisse supposer que l'exercice du pouvoir exécutif conféré au gouverneur général en conseil et au lieutenant-gouverneur en conseil par les art. 9 à 13 et par les art. 58 et 65, respectivement, de la Loi constitutionnelle de 1867, connaît des restrictions, si ce n'est celles prévues par les lois [constitutionnelles] elles-mêmes.

b Il est généralement admis que le pouvoir exécutif ainsi accordé ne saurait dépasser le pouvoir législatif applicable et qu'il est, bien entendu, assujetti aux lois limitant le pouvoir exécutif.

c Ce que pose comme principe M^e Edwards, c'est la limitation du pouvoir exécutif.

d Il est toutefois dans l'impossibilité de relever dans les lois constitutionnelles une disposition qui crée expressément, ou par présomption nécessaire, la limitation qu'il pose comme principe.

e Il nous demande en fait de greffer sur le pouvoir exécutif attribué par les lois constitutionnelles une théorie de l'«expectative légitime».

f À mon avis, le rôle des tribunaux dans les différends qui opposent une province au Canada se limite à l'interprétation des lois constitutionnelles.

g Le juge Southin a noté que le par. 36(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* dit expressément ne rien changer aux compétences législatives des différents corps législatifs. On aurait tort, selon elle, de greffer sur la Constitution une théorie qui viendrait limiter les pouvoirs y prévus. Cela vaut particulièrement pour la théorie de l'expectative légitime, qui est une innovation récente dans des affaires tout à fait étrangères à notre Constitution. Le juge Southin écrit (à la p. 316):

[TRADUCTION] L'expression «expectative légitime» ne figure nulle part dans les lois constitutionnelles et, pour ma part, je ne suis pas disposée à l'insérer dans le cadre juridique canadien.

i Le juge Southin a dit qu'il s'agit en l'espèce d'un conflit portant sur des sommes d'argent qui ne peut être réglé devant les tribunaux. Elle a rejeté d'autres arguments, affirmant que le *Régime* ne vise pas à déterminer le [TRADUCTION] «mode et la forme» de toute législation subséquente, que, comme c'était une question de droit qui avait été posée, il n'y avait aucune question relative aux conventions à trancher,

ment (save under the *Constitution Act, 1907*). Hence her answer to Question 2 was "No".

In the result, all five judges answered the first question "No". Four of them answered the second question "Yes", while one would have answered it "No".

4. Issues

The issues raised are as follows:

(1) Are the matters raised in the questions justiciable? The Attorney General of Canada submits that the questions are political in nature and that therefore the Court should not answer them.

(2) If the questions raise justiciable issues which should be answered by the Court, the questions must first be interpreted and then answered.

5. Justiciability

The *Constitutional Question Act*, like similar enactments of other provincial legislatures, allows the Lieutenant Governor in Council to refer "any matter" to the court. This broad wording imposes no limit on the type of question which may be asked. Nevertheless, the court has a discretion to refuse to answer questions which are not justiciable. In *Reference re Resolution to amend the Constitution, supra*, the majority in Part I said (at p. 768):

The scope of the [reference] authority in each case is wide enough to saddle the respective courts with the determination of questions which may not be justiciable and there is no doubt that those courts, and this Court on appeal, have a discretion to refuse to answer such questions.

et que les provinces ne jouissent d'aucun droit de propriété qui leur vaut le paiement de fonds du gouvernement fédéral (si ce n'est en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1907*). Sa réponse à la seconde question a donc été négative.

Tous les cinq juges ont donc répondu par la négative à la première question. Quatre d'entre eux ont donné une réponse affirmative à la seconde question, tandis qu'une a été d'avis d'y donner une réponse négative.

4. Les points en litige

Les points suivants sont en litige:

(1) Les points soulevés dans les questions relèvent-ils de la compétence des tribunaux? Le procureur général du Canada fait valoir que les questions revêtent un caractère politique, de sorte que la Cour ne devrait pas y répondre.

(2) À supposer qu'elles soulèvent des points relevant de la compétence des tribunaux sur lesquels devrait se prononcer la Cour, celle-ci doit d'abord interpréter les questions, puis y répondre.

5. L'assujettissement à la compétence des tribunaux

La *Constitutional Question Act*, comme les textes analogues adoptés par d'autres assemblées législatives provinciales, autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à déferer «toute question» à la cour. Cette formule de large portée n'impose aucune limite quant au type de question pouvant être posée. La cour a néanmoins le pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre aux questions qui ne relèvent pas de la compétence des tribunaux. À la partie I du *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, précité, les juges formant la majorité affirment (à la p. 768):

Le pouvoir [de renvoi] défini dans chaque cas a une portée suffisamment large pour imposer aux différentes cours de trancher des questions qui peuvent ne pas être justiciables des tribunaux et il ne fait aucun doute que ces cours, et cette Cour dans un pourvoi, ont le pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à de telles questions.

While there may be many reasons why a question is non-justiciable, in this appeal the Attorney General of Canada submitted that to answer the questions would draw the Court into a political controversy and involve it in the legislative process. In exercising its discretion whether to determine a matter that is alleged to be non-justiciable, the Court's primary concern is to retain its proper role within the constitutional framework of our democratic form of government. See *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49, at pp. 90-91, and *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at p. 362. In considering its appropriate role the Court must determine whether the question is purely political in nature and should, therefore, be determined in another forum or whether it has a sufficient legal component to warrant the intervention of the judicial branch. In *Reference re Resolution to amend the Constitution*, *supra*, at p. 884, the majority in Part II of the judgment said:

We agree with what Freedman C.J.M. wrote on this subject in the Manitoba Reference [*Reference Re Amendment of the Constitution of Canada* (1981), 117 D.L.R. (3d) 1 (Man. C.A.)] at p. 13:

In my view, this submission goes too far. Its characterization of Question 2 as "purely political" overstates the case. That there is a political element embodied in the question, arising from the contents of the joint address, may well be the case. But that does not end the matter. If Question 2, even if in part political, possesses a constitutional feature, it would legitimately call for our reply.

In my view, the request for a decision by this Court on whether there is a constitutional convention, in the circumstances described, that the Dominion will not act without the agreement of the Provinces poses a question that it [sic], at least in part, constitutional in character. It therefore calls for an answer, and I propose to answer it.

This was reiterated in *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793, at p. 805. The Court reaffirmed the validity of the above passage from the judgment

Quoiqu'une question puisse ne pas relever de la compétence des tribunaux pour bien des raisons, le procureur général du Canada a fait valoir, dans le présent pourvoi qu'en répondant aux questions, la Cour se laisserait entraîner dans une controverse politique et deviendrait engagée dans le processus législatif. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de décider s'il convient de répondre à une question qui, allègue-t-on, ne relève pas de la compétence des tribunaux, la Cour doit veiller surtout à conserver le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement. Voir les arrêts *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, aux pp. 90 et 91, et *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, à la p. 362. En s'enquérant du rôle qu'elle doit jouer, la Cour doit décider si la question qu'on lui a soumise revêt un caractère purement politique et devrait, en conséquence, être tranchée dans une autre tribune ou si elle présente un aspect suffisamment juridique pour justifier l'intervention du pouvoir judiciaire. À la partie II du *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, précité, à la p. 884, les juges formant la majorité affirment:

Nous sommes d'accord avec ce que le juge en chef Freedman écrit à ce sujet à la p. 13 du renvoi du Manitoba [*Reference Re Amendment of the Constitution of Canada* (1981), 117 D.L.R. (3d) 1 (C.A. Man.)]:

[TRADUCTION] À mon avis cette thèse va trop loin. Qualifier la question 2 de «purement politique» est une exagération. Il est bien possible qu'il y ait un élément politique dans la question, qui découle du contenu de l'adresse conjointe. Mais cela ne clôt pas la discussion. Si la question 2, tout en étant en partie politique, possède des traits constitutionnels, elle appelle légitimement notre réponse.

À mon sens, demander à cette Cour de décider s'il y a une convention constitutionnelle, dans les circonstances décrites, portant que le fédéral n'agira pas sans l'accord des provinces, soulève une question qui du moins en partie est de nature constitutionnelle. Elle exige donc une réponse et je me propose d'y répondre.

Ce point de vue est repris dans l'arrêt *Renvoi: Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793, à la p. 805, où la Cour a confirmé la validité de l'extrait,

of Freedman C.J.M. While the passage speaks to a "constitutional feature", it is equally applicable to a question which possesses a sufficient legal component to warrant a decision by a court. Since only a court can authoritatively resolve a legal question, its decision will serve to resolve a controversy or it will have some other practical significance.

Applying the foregoing to this appeal, I am of the view that both of the questions posed have a significant legal component. The first question requires the interpretation of a statute of Canada and an agreement. The second raises the question of the applicability of the legal doctrine of legitimate expectations to the process involved in the enactment of a money bill. Both these matters are in contention between the so-called "have provinces" and the federal government. A decision on these questions will have the practical effect of settling the legal issues in contention and will assist in resolving the controversy. Indeed, there is no other forum in which these legal questions could be determined in an authoritative manner. In my opinion, the questions raise matters that are justiciable and should be answered.

6. The Questions

(a) *Question 1*

(1) Has the Government of Canada any statutory, prerogative or contractual authority to limit its obligation under the *Canada Assistance Plan Act* [sic], R.S.C. 1970, c. C-1 and its Agreement with the Government of British Columbia dated March 23, 1967, to contribute 50 per cent of the cost to British Columbia of assistance and welfare services?

Before turning to the interpretation of and answers to the question, it is convenient to set out certain basic principles of our Constitution.

The Queen of Canada is our head of state, and under our Constitution she is represented in most capacities within the federal sphere by the Governor

ci-dessus, des motifs du juge en chef Freedman. Bien que ce passage parle de «traits constitutionnels», il est tout aussi applicable à une question qui présente un aspect suffisamment juridique pour justifier qu'une cour y réponde. Puisqu'une question de droit ne peut être péremptoirement tranchée que par une cour de justice, ou bien la décision de celle-ci servira à résoudre une controverse, ou bien elle aura quelque autre valeur pratique.

Appliquant au présent pourvoi les précédentes observations, j'estime que les deux questions posées présentent un aspect juridique important. La première question nécessite l'interprétation d'une loi du Canada et d'un accord. La seconde concerne l'applicabilité de la théorie juridique de l'expectative légitime au processus d'adoption d'un projet de loi de finances. Ces deux questions font l'objet de contestation entre les provinces dites «nanties» et le gouvernement fédéral. La décision rendue sur ces questions aura l'effet pratique de trancher les questions de droit en litige et contribuera à résoudre la controverse. En fait, il n'existe pas d'autre tribune devant laquelle ces questions de droit pourraient être réglées de manière péremptoire. À mon avis, les questions soulèvent des points qui relèvent de la compétence des tribunaux et méritent une réponse.

f. 6. Les questions

a) *La première question*

[TRADUCTION]

(1) Le gouvernement du Canada a-t-il, en vertu d'une loi, en raison d'une prérogative ou aux termes d'un contrat, compétence pour limiter son obligation, découlant du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, et de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre lui et le gouvernement de la Colombie-Britannique, de payer 50 pour 100 du coût des services d'assistance publique et de protection sociale en Colombie-Britannique?

Avant d'entreprendre l'interprétation de cette question et d'y répondre, il convient d'exposer certains principes fondamentaux de notre Constitution.

La Reine du Canada est le chef de notre État et, aux termes de notre Constitution, elle est représentée en la plupart de ses qualités, au niveau fédéral, par le

General. The Governor General's executive powers are of course exercised in accordance with constitutional conventions. For example, after an election he asks the appropriate party leader to form a government. Once a government is in place, democratic principles dictate that the bulk of the Governor General's powers be exercised in accordance with the wishes of the leadership of that government, namely the Cabinet. So the true executive power lies in the Cabinet. And since the Cabinet controls the government, there is in practice a degree of overlap among the terms "government", "Cabinet" and "executive". In these reasons, I have used all of these terms, as one or another may be more appropriate in a given context. The government has the power to introduce legislation in Parliament. In practice, the bulk of the new legislation is initiated by the government. By virtue of s. 54 of the *Constitution Act, 1867*, a money bill, including an amendment to a money bill, can only be introduced by means of the initiative of the government.

Gouverneur général. Les pouvoirs exécutifs de ce dernier s'exercent, bien sûr, conformément à certaines conventions constitutionnelles. Par exemple, à la suite d'une élection, il demande au chef de parti approprié de former un gouvernement. Une fois le gouvernement en place, les principes démocratiques commandent que le gros des pouvoirs du Gouverneur général soient exercés en conformité avec la volonté des dirigeants de ce gouvernement, à savoir le cabinet. C'est donc le cabinet qui détient le véritable pouvoir exécutif. Et comme c'est le cabinet qui contrôle le gouvernement, il en résulte dans la pratique que les termes «gouvernement», «cabinet» et «exécutif» se chevauchent jusqu'à un certain point. Dans les présents motifs, je me sers de chacun de ces mots, employant celui qui convient le mieux dans un contexte donné. Le gouvernement a le pouvoir de déposer un projet de loi devant le Parlement. En pratique, la plupart des projets de loi sont déposés à l'initiative du gouvernement et, suivant l'art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est seulement à l'initiative du gouvernement que peut être déposé un projet de loi de finances ou un projet de loi modificative dans ce domaine.

The interpretation of the questions does not take place in a vacuum but in the context of the above constitutional facts and the events giving rise to the questions. Of particular significance is the fact that the Government of Canada introduced Bill C-69 and the allegation that this was a breach of the Agreement. The question must be given an interpretation that will make the answer of assistance in resolving the dispute.

In the Court of Appeal, this first question was interpreted as asking whether the federal government, in the absence of any new legislation amending the *Plan*, could unilaterally modify its obligations under the *Plan* and the Agreement. With respect, this interpretation has insufficient regard for the facts which gave rise to this dispute, and in particular for the introduction of Bill C-69. Moreover, this interpretation leads to an answer which is of no use in resolving the dispute with which the Court is faced. In my opinion, the first question asks the Court to determine whether the Agreement obliges the Government of Canada to pay to British Columbia the contribu-

L'interprétation des questions ne se fait pas sur une table rase, mais bien dans le contexte des faits constitutionnels ci-dessus exposés et des événements à l'origine de ces questions. Revêtent une importance particulière à cet égard le fait que le projet de loi C-69 a été déposé par le gouvernement du Canada et l'allégation que cela constituait une violation de l'accord. La question doit être interprétée de telle façon que la réponse donnée nous aide à résoudre le litige.

La Cour d'appel a interprété la première question comme demandant si, en l'absence d'une nouvelle loi modifiant le *Régime*, le gouvernement fédéral pouvait unilatéralement modifier les obligations lui incombant aux termes du *Régime* et de l'accord. En toute déférence, cette interprétation ne tient pas suffisamment compte des faits à l'origine du présent litige ni, en particulier, du dépôt du projet de loi C-69. De plus, cette interprétation amène une réponse qui ne sert aucunement à résoudre le litige dont la Cour se trouve saisie. À mon avis, dans la première question, on demande à la Cour de décider si l'accord oblige le gouvernement du Canada à verser à la Colombie-

tions that were authorized when the Agreement was signed, or rather whether the obligation is to pay those contributions which are authorized from time to time. Adopting the terminology of Lambert J.A. in the Court of Appeal, the former may be called a "static" interpretation and the latter an "ambulatory" one. If the former interpretation is correct, the Government of Canada acted contrary to the Agreement in introducing Bill C-69 in Parliament, whereas if the latter is correct the government acted in accordance with the Agreement.

In general, the language of the *Plan* is duplicated in the Agreement. But the contribution formula, which actually authorizes payments to the provinces, does not appear in the Agreement. It is only in s. 5 of the *Plan*. Clause 3(1)(a) of the Agreement provides that "Canada agrees . . . to pay to the province of British Columbia the contributions or advances . . . that Canada is authorized to pay to that province under the Act and the Regulations". That means, of course, the contributions or advances authorized by s. 5 of the *Plan*, an instrument that is to be construed as subject to amendment. This is the effect of s. 42(1) of the *Interpretation Act* which states:

42. (1) Every Act shall be so construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person.

In my view this provision reflects the principle of parliamentary sovereignty. The same results would flow from that principle even in the absence or non-applicability of this enactment. But since the *Interpretation Act* governs the interpretation of the *Plan* and all federal statutes where no contrary intention appears, the matter will be resolved by reference to it.

It is conceded that the government could not bind Parliament from exercising its powers to legislate amendments to the *Plan*. To assert the contrary would be to negate the sovereignty of Parliament. This basic fact of our constitutional life was, therefore, present to the minds of the parties when the *Plan* and Agree-

ment
Britannique les contributions autorisées lors de la signature de l'accord ou s'il s'agit plutôt d'une obligation de payer les contributions qui sont autorisées à l'occasion. Adoptant les termes employés par le juge Lambert en Cour d'appel, on peut qualifier de [TRADUCTION] «statique» la première interprétation et de [TRADUCTION] «dynamique» la seconde. À supposer que la première interprétation soit juste, le gouvernement du Canada a violé l'accord en déposant devant le Parlement le projet de loi C-69, tandis que, si c'est la seconde qu'il faut retenir, le gouvernement a agi en conformité avec l'accord.

c L'accord reprend généralement les termes du *Régime*. Toutefois, la formule de calcul des contributions, qui autorise en fait les paiements aux provinces, ne figure pas dans l'accord, mais seulement à l'art. 5 du *Régime*. La clause 3(1)a) de l'accord stipule que [TRADUCTION] «[l]e Canada convient[...] de payer à la province de la Colombie-Britannique les contributions ou les avances[...] que le Canada est autorisé à payer à cette province en vertu de la Loi et des règlements». Il s'agit, bien entendu, des contributions ou des avances autorisées par l'art. 5 du *Régime*, un document qui doit être considéré comme susceptible de modification. C'est ce qui découle du par. 42(1) de la *Loi d'interprétation*, qui prévoit:

42. (1) Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi.

g À mon avis, cette disposition reflète le principe de la souveraineté du Parlement, lequel principe entraînerait des résultats identiques même dans l'hypothèse de l'inexistence ou de l'inapplicabilité de cette disposition. Mais comme la *Loi d'interprétation* régit l'interprétation du *Régime* et de toutes les lois fédérales qui ne manifestent aucune intention contraire, c'est par référence à cette loi que sera résolue la question.

i On reconnaît que le gouvernement ne pouvait prendre un engagement qui empêcherait le Parlement d'exercer ses pouvoirs de légiférer pour modifier le *Régime*. Affirmer le contraire reviendrait à nier la souveraineté du Parlement. Cet aspect fondamental de notre vie constitutionnelle était donc présent à

ment were enacted and concluded. The parties were also aware that an amendment to the *Plan* would have to be initiated by the government by reason of the provisions of s. 54 of the *Constitution Act, 1867*. If it had been the intention of the parties to arrest this process, one would have expected clear language in the Agreement that the payment formula was frozen. Instead, the payment formula was left out of the Agreement and placed in the statute where it was, by virtue of s. 42, subject to amendment. In these circumstances the natural meaning to be given to the words "authorized to pay . . . under the Act" in clause 3(1)(a) is that the obligation is to pay what is authorized from time to time. The government was, therefore, not precluded from exercising its powers to introduce legislation in Parliament amending the *Plan*.

The case for the contrary view, labelled as the "static" interpretation by Lambert J.A., was summarized by him in six points. I will examine each in turn.

First, he said that it is unlikely that the parties would have agreed to an arrangement in which Canada could change the arrangement unilaterally while British Columbia could not. There would be a "want of mutuality". It may be noted, though, that by s. 8(1) of the *Plan*, which is mirrored in clause 6(2) of the Agreement, the Agreement is terminated if the provincial welfare and assistance legislation ceases to be in force. The parties, therefore, acknowledged that both were free to terminate the Agreement by appropriate legislation.

Second, he said that agreements must be interpreted to accord with the intention of the parties. He said that the ordinary rule of interpretation is that if an agreement refers to something which could change, it will be taken to refer to the state of affairs at the time the Agreement was made and not from time to time. He cited certain cases which deal with statutory provisions making legal rules applicable by reference. None of the cases dealt with an agreement, let alone an agreement between levels of government,

^a l'esprit des parties lors de l'adoption du *Régime* et au moment de la conclusion de l'accord. Les parties étaient en outre conscientes que, suivant l'art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'était le gouvernement qui devrait prendre l'initiative de modifier le *Régime*. Si les parties avaient voulu suspendre ce processus, on se serait attendu à ce que l'accord stipule clairement que la formule des paiements était figée. Ce qui est arrivé plutôt c'est que la formule des paiements a été exclue de l'accord pour être insérée dans une loi où, aux termes de l'art. 42, elle était susceptible de modification. Dans ces circonstances, le sens naturel à donner à l'expression [TRADUCTION] «autorisé à payer [...] en vertu de la Loi» employée à la clause 3(1)a) de l'accord est qu'il s'agit d'une obligation de payer les sommes autorisées à l'occasion. Rien n'empêchait donc le gouvernement d'exercer ses pouvoirs de déposer devant le Parlement un projet de loi modifiant le *Régime*.

^b Les arguments en faveur du point de vue contraire, appelé l'interprétation «statique» par le juge Lambert de la Cour d'appel, ont été résumés par ce dernier en six points que j'examinerai à tour de rôle.

^c Premièrement, le juge Lambert a affirmé qu'il est peu probable que les parties auraient conclu un accord que le Canada pourrait modifier unilatéralement alors que la Colombie-Britannique ne le pourrait pas. Il y aurait eu dans ce cas-là [TRADUCTION] «absence de réciprocité». On peut noter toutefois que, suivant le par. 8(1) du *Régime*, qui est reflété à la clause 6(2) de l'accord, ce dernier est résilié si la législation provinciale en matière de protection sociale et d'assistance publique cesse d'être en vigueur. Les parties ont donc reconnu qu'elles étaient toutes les deux libres de résilier l'accord par l'adoption d'une loi appropriée.

^d Deuxièmement, le juge Lambert a dit qu'un accord doit s'interpréter d'une manière qui soit conforme à l'intention des parties. Selon la règle ordinaire applicable en matière d'interprétation, a-t-il affirmé, si un accord se rapporte à un état de choses susceptible de changer, il est considéré comme visant la situation existante au moment où il a été conclu plutôt que celle pouvant se présenter à différents moments par la suite. Le juge Lambert a cité certaines décisions portant sur des dispositions législatives qui rendent

each of which can spend money only under the authority of its corresponding legislative body. If this rule of construction applies to an agreement such as this, it is subject to contrary indications in the Agreement. For the reasons stated above, insertion of the formula for payment in a statute which by law is to be construed as subject to amendment is a very strong indication that there was no intention that the formula should remain forever frozen.

applicables par renvoi les règles juridiques. Il ne s'agit dans aucune de ces affaires d'un accord, encore moins est-il question d'un accord intervenu entre différents paliers de gouvernement, dont l'un et l'autre ne peut effectuer des dépenses qu'avec l'autorisation du corps législatif qui lui correspond. Or, si cette règle d'interprétation s'applique à un accord comme celui qui est présentement en cause, elle est néanmoins soumise aux indications contraires contenues dans l'accord. Pour les raisons déjà exposées, l'inclusion de la formule de paiement dans un texte législatif qui, aux termes de la loi, doit être considéré comme susceptible de modification, constitue une très forte indication qu'on n'a pas voulu que la formule demeure à tout jamais figée.

Third, he observed that the formula governing the contribution level was placed in the *Plan* (in s. 5(1)) but not in the Agreement. Lambert J.A. said that this was not done to allow Canada to alter the contribution levels unilaterally, but rather due to the "fragile constitutionality" of the federal spending power. That fragility, he said, required that the spending authorization be embodied in an Act of Parliament. Assuming that this was the reason for placing the payment formula in the *Plan*, the parties were aware that by so doing it became subject to amendment. No attempt was made to structure the formula in a way that would have suggested that there was a fetter on the amending power. For instance, the *Plan* could have simply authorized a level of contributions calculated according to a formula in the Agreement. Moreover, the formula could have been placed in both the *Plan* and the Agreement. This was not done.

Troisièmement, le juge Lambert a observé que la formule de calcul des contributions figure dans le *Régime* (au par. 5(1)) mais non dans l'accord. D'après le juge Lambert, cela n'a pas pour but de permettre au Canada de modifier unilatéralement le montant des contributions; cela s'explique plutôt par la [TRADUCTION] «constitutionnalité fragile» du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Cette fragilité, a-t-il dit, nécessitait que l'autorisation de dépenser soit consacrée dans une loi du Parlement. À supposer que ce soit là la raison pour laquelle la formule de paiement a été insérée dans le *Régime*, les parties savaient qu'elle était dès lors susceptible de modification. On n'a aucunement tenté d'énoncer la formule d'une manière propre à indiquer que le pouvoir de modification était restreint. Par exemple, le *Régime* aurait pu simplement autoriser un niveau de contributions calculé selon une formule prévue dans l'accord. De plus, la formule aurait pu être incluse à la fois dans le *Régime* et dans l'accord. Ce n'est toutefois pas ce qui a été fait.

The fourth point made by Lambert J.A. referred to s. 9(2) of the *Plan*, which stipulates that the regulations to the *Plan* cannot be changed substantively without the consent of the province. He said this was only consistent with the conclusion that the contribution levels could not be changed unilaterally, either by the federal executive or by Parliament. He said that this inability of Parliament to amend the *Plan* was not made express in the *Plan*, as Parliament would not consider such a limitation on its powers as

Le quatrième point dont traite le juge Lambert concerne le par. 9(2) du *Régime*, qui dispose qu'aucune modification de fond ne peut être apportée aux règlements pris en vertu du *Régime*, à moins que la province n'y donne son assentiment. Selon le juge Lambert, la seule conclusion à en tirer est que les niveaux des contributions ne peuvent être changés unilatéralement, que ce soit par l'exécutif fédéral ou par le Parlement. Il dit que cette inhabilité du Parlement à modifier le *Régime* n'était pas expressément prévue

appropriate. With respect, there is some inconsistency here: Lambert J.A. is saying that Parliament has indirectly limited its own power to amend the *Plan*, via s. 9(2) which seems to deal only with regulations, while also saying that Parliament would consider any such limit to be inappropriate. Why is an indirect limit any more appropriate than a direct one?

^a dans le *Régime* étant donné que le Parlement ne jugerait guère convenable que ses pouvoirs soient ainsi limités. En toute déférence, il y a là contradiction: le juge Lambert dit, d'une part, que le Parlement, par le biais du par. 9(2), qui ne semble viser que les règlements, a indirectement limité son propre pouvoir de modifier le *Régime*, tout en affirmant, d'autre part, que le Parlement tiendrait pour non convenable une telle restriction. Pourquoi une restriction indirecte convient-elle mieux qu'une restriction directe?

Moreover, there are many statutes in which the power of the federal government to regulate is limited in order to ensure that certain matters are reserved to Parliament and therefore are only dealt with in the full light of the public and accountable legislative process. For example, by s. 40(1) of the *Emergencies Act*, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.), the federal cabinet is granted a very wide power to regulate when a declaration of a war emergency is in effect. But by s. 40(2), that power may not be used to conscript persons into the armed forces. As a result, conscription can only be effected via the legislative process. So it is with the *Plan*. Parliament has authorized the federal government to enter certain agreements, and has given the federal government certain regulatory powers in connection therewith. Those regulatory powers cannot be used by the federal government to alter substantively its obligations under the Agreement. But it is a far cry from that arrangement to conclude that Parliament, by a restriction on the regulatory powers of the federal government, intended to fetter its own sovereign legislative power.

^b De plus, bon nombre de lois viennent limiter le pouvoir de réglementation du gouvernement fédéral afin d'assurer que certaines questions soient réservées au Parlement et ne soient en conséquence abordées que dans le cadre du processus législatif avec toute la publicité et l'imputabilité qu'il comporte. Par exemple, le par. 40(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.), investit le cabinet fédéral d'un très large pouvoir de réglementation pendant la durée de validité d'une déclaration d'état de guerre. Aux termes du par. 40(2), cependant, ce pouvoir ne peut être utilisé pour contraindre des personnes à servir dans les forces armées. La conscription ne peut donc être imposée que par le recours au processus législatif. Il en va de même du *Régime*. Le Parlement a autorisé le gouvernement fédéral à conclure certains accords et lui a conféré certains pouvoirs de réglementation à cet égard, pouvoirs dont le gouvernement fédéral ne saurait se servir pour apporter des modifications de fond à ses obligations découlant d'un accord. Mais de là à conclure que le Parlement, au moyen d'une restriction des pouvoirs de réglementation du gouvernement fédéral, a voulu limiter son propre pouvoir législatif souverain, il y a loin.

^c Fifth, Lambert J.A. referred to s. 5(2)(c) of the *Plan*. That provision stipulates that for the purposes of s. 5, "cost" does not include any cost that Canada bears pursuant to any federal Act passed "before, on or after the 15th day of July 1966". Lambert J.A. said that this shows that where Canada intended to create an ambulatory cross-reference, as opposed to a static one, it did so specifically. Two points present themselves in this regard. The *Plan* is a statute passed by Parliament; in the Agreement, we seek the common intention of the Governments of Canada and British

^d ^e ^f ^g ^h ⁱ Cinquièmement, le juge Lambert a parlé de l'al. 5(2)c) du *Régime*. Cette disposition porte qu'aux fins de l'art. 5, le mot «frais» ne comprend pas tous frais que le Canada supporte en conformité avec quelque loi du Parlement du Canada votée «avant ou après le 15 juillet 1966, ou à cette date». Il en ressort, dit le juge Lambert, que lorsque le Canada a voulu établir un renvoi susceptible de modification et non pas statique, il l'a fait expressément. Deux points sont à retenir à ce propos. Le *Régime* est une loi adoptée par le Parlement, tandis que, dans l'accord, il

Columbia. The two documents were not created by the same entity, nor by the same process, so the use of an expression in one document is not necessarily helpful in the interpretation of the other. In any event, this suggests that the parties should have added the words "as amended from time to time" to clause 3(1)(a). This was unnecessary because by referring to the *Plan*, s. 42 of the *Interpretation Act* added it for them.

When the *Plan* was originally enacted as S.C. 1966-67, c. 45, s. 5(2)(c) ended with the words "pursuant to any Act of the Parliament of Canada passed before or after the coming into force of this Act." The *Plan* came into force on July 15, 1966, and when the Revised Statutes of Canada 1970 were compiled the wording was changed to that set out above. I have observed that the questions on this reference ask about the meaning of the *Plan* in the R.S.C. 1970. It is of some significance that in the R.S.C. 1985, s. 5(2)(c) ends simply with the words "pursuant to any Act of Parliament". Presumably the Statute Revision Commission, acting under s. 6(e) or (f) of what is now the *Statute Revision Act*, R.S.C., 1985, c. S-20, removed the words referring to July 15, 1966 on the view that such a removal effected no substantive change. I agree that those words do not have a substantive effect, as any reference in a federal statute to the Acts of the federal Parliament must be taken to mean those Acts as they exist from time to time: see s. 10 of the *Interpretation Act*.

The last point made by Lambert J.A. is rather difficult to follow. It relates to clause 1(a) of the Agreement, which reads in relevant part:

1. In this Agreement,

(a) words and phrases to which meanings have been assigned by the Act or the Regulations shall have the same meanings, respectively, as are assigned to them in the Act and Regulations;

faut rechercher l'intention commune des gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique. Les deux documents n'émanent pas de la même entité ni ne résultent du même processus, de sorte que l'emploi d'une certaine expression dans l'un d'eux ne nous aide pas nécessairement à interpréter l'autre. Quoiqu'il en soit, ce point de vue laisse entendre que les parties auraient dû ajouter à la clause 3(1)a) de l'accord les mots «modifiés à l'occasion». Cela n'était toutefois pas nécessaire parce qu'en ce qui concerne le *Régime*, l'art. 42 de la *Loi d'interprétation* avait pour effet de l'ajouter pour elles.

c L'alinéa 5(2)c) du *Régime* adopté initialement, S.C. 1966-67, ch. 45, se terminait par les mots suivants «en conformité de quelque loi du Parlement du Canada votée avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi». Le *Régime* est entré en vigueur le 15 juillet 1966 et la formulation de cet alinéa a été modifiée pour devenir le texte précité dans les Statuts révisés du Canada 1970. J'ai fait observer que les questions posées dans le présent pourvoi concernent la signification des dispositions du *Régime* selon les S.R.C. 1970. Il est assez révélateur que dans les L.R.C. (1985), l'al. 5(2)c) se termine simplement par l'expression «en conformité avec quelque autre partie ou avec quelque loi fédérale». On peut supposer que d la Commission de révision des lois, en vertu des al. 6e) ou 6f) de ce qui est maintenant la *Loi sur la révision des lois*, L.R.C. (1985), ch. S-20, a supprimé toute référence à la date du 15 juillet 1966, estimant que le retrait de ces mots ne constituait pas une modification du fond. Je conviens que ces mots ne changent rien au fond puisque, dans une loi fédérale, toute mention de lois du Parlement fédéral doit être interprétée comme visant les lois en vigueur: voir l'art. 10 g de la *Loi d'interprétation*.

Le dernier point avancé par le juge Lambert se révèle quelque peu abscons. Il porte sur la clause 1a) de l'accord, qui stipule notamment:

[TRADUCTION] **1. Dans le présent accord,**

a) les mots et les expressions définis dans la Loi ou dans les règlements ont le sens que leur donnent la Loi et les règlements;

Lambert J.A. noted that by s. 9(2) of the *Plan*, the definitions in the regulations, and hence the meaning in the Agreement of the terms defined in the Regulations, cannot be changed without provincial consent. He said that it followed that Canada could have no power to change the definitions in the *Plan*, as that would mean that it could unilaterally change the meaning in the Agreement of those terms defined in the *Plan*, whereas consent is required to change the meaning in the Agreement of those terms defined in the regulations. Two points immediately present themselves. First, this again amounts to saying that there is no difference between regulation and legislation, which assertion refutes itself. Second, if I am correct that the Agreement contemplated that the authority to pay was an authority subject to amendment, the power to amend the *Plan* must have included any necessary change to definitions.

Le juge Lambert a fait remarquer que, suivant le par. 9(2) du *Régime*, les définitions établies dans les règlements et, par voie de conséquence, le sens qu'ont dans l'accord les termes ainsi définis, ne peuvent être modifiés sans l'assentiment de la province. Il s'ensuit, d'après lui, que le Canada ne peut être habilité à modifier les définitions figurant dans le *Régime* parce que cela signifierait qu'il pourrait changer unilatéralement le sens qu'ont dans l'accord les termes définis dans le *Régime*, tandis qu'un assentiment est requis pour changer le sens qu'ont dans l'accord les termes définis dans les règlements. Deux points se présentent immédiatement à l'esprit. En premier lieu, cela revient à dire, encore une fois, qu'il n'y a aucune différence entre un règlement et une loi, assertion qui se réfute elle-même. En deuxième lieu, si j'ai raison d'affirmer que l'accord envisage que l'autorisation de payer est susceptible de modification, le pouvoir de modifier le *Régime* doit comprendre celui d'apporter aux définitions toute modification nécessaire.

Finally, although not included as one of the six points, the respondent submitted that the Government of Canada was bound by s. 8 of the *Plan* which is set out above. That section provides that the Agreement is to continue in force so long as the provincial legislation (*Guaranteed Available Income for Need Act*, R.S.B.C. 1979, c. 158) remained in force. It could also be terminated on notice by either party and amended with the consent of the parties. The contention is that the Agreement could only be amended in accordance with s. 8. This submission fails to take into account that the Agreement which is subject to the amending formula in s. 8 obliges Canada to pay the amounts which Parliament has authorized Canada to pay pursuant to s. 5 of the *Plan*. Hence, the payment obligations under the Agreement are subject to change when s. 5 is changed. That provision contains within it its own process of amendment by virtue of the principle of parliamentary sovereignty reflected in s. 42 of the *Interpretation Act*.

Finally, bien que cet argument ne figure pas parmi les six points susmentionnés, l'intimé a fait valoir que le gouvernement du Canada était lié par l'art. 8 du *Régime*, reproduit plus haut. Cet article prévoit que l'accord reste en vigueur tant que la législation provinciale (en l'occurrence la *Guaranteed Available Income for Need Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 158) est appliquée. De plus, l'accord peut être résilié sur avis donné par l'une ou l'autre partie et modifié avec leur consentement. On soutient que l'accord ne peut être modifié qu'en conformité avec l'art. 8. Or, cet argument ne tient pas compte de ce que l'accord assujetti à la formule de modification prévue à l'art. 8 oblige le Canada à verser les montants que le Parlement a autorisé le Canada à payer en vertu de l'art. 5 du *Régime*. Donc, les obligations prévues par l'accord en matière de paiement peuvent être modifiées par une modification de l'art 5. Cette disposition renferme son propre processus de modification en vertu du principe de la souveraineté du Parlement reflété à l'art. 42 de la *Loi d'interprétation*.

Si cela paraît enlever à l'accord son effet obligatoire ou son caractère de réciprocité, deux traits propres aux contrats ordinaires, il faut se rappeler qu'il ne s'agit pas ici d'un contrat ordinaire, mais

If this appears to deprive the Agreement of binding effect or mutuality, which are both features of ordinary contracts, it must be remembered that this is not an ordinary contract but an agreement between gov-

erments. Moreover, s. 8 itself contains an amending formula that enables either party to terminate at will. In lieu of relying on mutually binding reciprocal undertakings which promote the observance of ordinary contractual obligations, these parties were content to rely on the perceived political price to be paid for non-performance.

bien d'un accord intervenu entre des gouvernements. En outre, l'art. 8 contient lui-même une formule de modification qui permet à l'une ou à l'autre partie de résilier l'accord à son gré. Plutôt que de se lier mutuellement par des engagements réciproques propres à favoriser l'exécution d'obligations contractuelles ordinaires, les parties en l'espèce se sont contentées de se fier à ce qu'elles percevaient comme le prix politique de l'inexécution.

The result of this is that the Government of Canada, in presenting Bill C-69 to Parliament, acted in accordance with the Agreement and otherwise with the law which empowers the Government of Canada to introduce a money bill in Parliament.

c Il s'ensuit que le gouvernement du Canada, en déposant le projet de loi C-69 devant le Parlement, a agi en conformité avec l'accord et, par ailleurs, avec la loi qui l'habilite à déposer devant le Parlement un projet de loi de finances.

The answer to Question 1, therefore, is "Yes."

d La réponse à la première question est donc affirmative.

(b) Question 2

b) La seconde question

[TRADUCTION]

(2) Do the terms of the Agreement dated March 23, 1967 between the Governments of Canada and British Columbia, the subsequent conduct of the Government of Canada pursuant to the Agreement and the provisions of the *Canada Assistance Plan Act* [sic], R.S.C. 1970, c. C-1, give rise to a legitimate expectation that the Government of Canada would introduce no bill into Parliament to limit its obligation under the Agreement or the *Act* without the consent of British Columbia?

e f g h i j Il s'agit de la seconde question. Les conditions de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, la conduite subséquente du gouvernement du Canada dans l'exécution de cet accord et les dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, permettent-elles de s'attendre légitimement à ce que le gouvernement du Canada ne dépose devant le Parlement aucun projet de loi tendant à limiter, sans le consentement de la Colombie-Britannique, l'obligation que lui impose l'accord ou le *Régime*?

The first step is the interpretation of the question, which will determine which arguments must be considered on the issue of whether there was a legitimate expectation. The members of the court below took differing views on the interpretation of this question. Toy J.A. interpreted the question as seeking a declaration that Canada breached a legal duty to act fairly. He considered the question to be asking about the doctrine of legitimate expectations that has developed in administrative law.

k Il faut commencer par interpréter la question, ce qui nous permettra de déterminer quels arguments doivent être pris en considération relativement à l'existence ou à l'inexistence d'une expectative légitime. Les opinions des membres de la Cour d'appel en l'espèce ont divergé sur l'interprétation de cette question. Le juge Toy l'a interprétée comme visant à faire déclarer que le Canada a manqué à une obligation juridique d'agir équitablement. Selon lui, la question concernait la théorie de l'expectative légitime élaborée en droit administratif.

Lambert J.A. took another view. In discussing the interpretation of the questions, he said (at p. 278):

j Le juge Lambert a adopté un point de vue différent. Traitant de l'interprétation des questions, il a dit (à la p. 278):

The two questions provide a framework within which the "matter" is to be considered. We should be guided to the heart of the "matter" by the way the questions have been composed. But since they have been composed by one party only, namely, the Executive Government of British Columbia, we should not feel bound by a narrow literalism in answering the questions. Within the broad constraints of the language of the questions, we should feel free to address the "matter" which they encompass.

[TRADUCTION] Les deux questions forment un cadre dans lequel l'«affaire» doit être examinée. Le mode de formulation des questions devrait nous mener au cœur de l'«affaire». Mais comme elles ont été formulées par une seule partie, en l'occurrence l'exécutif du gouvernement de la Colombie-Britannique, nous ne devrions pas nous sentir tenus à une stricte littéralité lorsque nous répondons à ces questions. Tout en respectant les contraintes générales que nous impose la formulation des questions, nous ne devons pas hésiter à aborder l'«affaire» qu'elles englobent.

While I agree that the court should avoid a "narrow literalism", care must be taken that the interpretation of a question does not amount to a new question. In the language of the dissenting judges in Part II of *Reference re Resolution to amend the Constitution, supra*, the court "may not conjure up questions of its own which, in turn, would lead to uninvited answers" (p. 850). No issue was taken by the majority with this proposition which appears to be self-evident and is amply supported by authority: *Reference re Magistrate's Court of Quebec*, [1965] S.C.R. 772, at pp. 779-80; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384, at pp. 388-89; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; and *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200.

It is a misplaced concern to state that the questions were composed by one party. The Lieutenant Governor is authorized by the *Constitutional Question Act* to ask any question of the court, and this should not be held against him. No principle analogous to *contra proferentem* is applicable. If a question is clear, then the court is indeed bound to answer it on its terms, so long as it is justiciable. Even if it is not clear, like the questions in this reference, the court must do its best to determine what is being asked and to provide a response, again subject to the question's being justiciable.

Lambert J.A. said (at p. 286):

I have concluded that the answer ought to turn on whether the executive arm of the federal power, which

Je conviens que la cour doit éviter une «stricte littéralité», mais il faut prendre garde d'éviter que l'interprétation d'une question revienne à formuler une question nouvelle. Comme le disent les juges dissidents à la partie II du *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, précité, la cour «ne peut évoquer de son propre chef des questions qui conduiraient à des réponses non sollicitées» (p. 850). Les juges formant la majorité n'ont pas contesté cette proposition qui semble aller de soi et être largement appuyée par la jurisprudence: *Renvoi relatif à la Cour de Magistrat de Québec*, [1965] R.C.S. 772, aux pp. 779 et 780, *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384, aux pp. 388 et 389, *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571, et *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200.

On a tort de se plaindre en l'espèce de ce que les questions ont été formulées par une seule partie. Le lieutenant-gouverneur est autorisé par la *Constitutional Question Act* à soumettre n'importe quelle question à la cour et il ne faut pas lui en tenir rigueur. Aucun principe analogue à celui du *contra proferentem* n'est applicable. Pour peu que la question soit claire et qu'elle relève de la compétence des tribunaux, la cour est effectivement tenue d'y répondre telle qu'elle a été formulée. Même à supposer qu'elle soit équivoque, comme c'est le cas des questions posées dans le présent renvoi, la cour doit faire de son mieux pour déterminer ce qui est demandé et donner une réponse, à condition toujours que la question relève de la compétence des tribunaux.

Le juge Lambert a dit (à la p. 286):

[TRADUCTION] J'ai conclu que la réponse devrait tenir à la question de savoir si la branche exécutive du pou-

could be called either the government of Canada or the federal Crown, would be in breach of a binding obligation owed by it to British Columbia if it failed to pay 50 per cent of the cost to British Columbia of providing the type and quality of assistance to those in need that is contemplated by the Canada Assistance Plan.

Thus Lambert J.A. viewed the question as asking whether Canada would be in breach of its obligations were the contemplated amendment to be effected. I have explained that in my view that was the issue under the first question. Finally, in answering "Yes" to the second question, Lambert J.A. said that he was using the words "legitimate expectation" in their ordinary meaning and not in any technical sense. Because he thought that Canada breached an obligation by introducing Bill C-69, he said that British Columbia had a legitimate expectation that Canada would not introduce the Bill. Since it was based solely on the finding that an obligation had been breached, the finding that there was a legitimate expectation did not add anything of legal significance to his conclusions. It was just a way of describing those conclusions.

Southin J.A. said that in her view the *Constitutional Question Act* only authorizes the asking of questions of law. Hence, she said that the second question could not be seen as asking about customs or conventions. She said (at p. 313):

I interpret it as asking whether there is any legal impediment to the Governor in Council, through the Minister of Finance, asking Parliament, i.e. the Senate, the House of Commons and the Sovereign, to enact Bill C-69 or any legal impediment to Parliament doing so.

When regard is had for the jurisprudence in the area of administrative law, it can be seen that Question 2 is not ambiguous. It asks about the presence of legitimate expectations. With respect to Lambert J.A., that is a term of art. It is a technical phrase, and its use in a question asked of a court of law of course implies that it is being used in its legal sense. I respectfully agree with the interpretation of the sec-

voir fédéral, que l'on pourrait appeler le gouvernement du Canada ou la Couronne fédérale, se trouverait à manquer à une obligation qu'il avait envers la Colombie-Britannique s'il ne payait pas 50 pour 100 des frais engagés par cette dernière pour fournir aux nécessiteux une assistance du genre et de la qualité envisagés dans le Régime d'assistance publique du Canada.

Donc, selon le juge Lambert, il s'agit de la question de savoir si le Canada manquerait à ses obligations si la modification envisagée était effectuée. J'ai déjà expliqué qu'à mon avis c'est précisément là le point que soulève la première question. Finalement, en donnant à la seconde question une réponse affirmative, le juge Lambert a dit qu'il prêtait à l'expression «expectative légitime» son sens ordinaire et non un sens technique. Puisqu'il a estimé que le Canada a manqué à une obligation en déposant le projet de loi C-69, il a dit que la Colombie-Britannique pouvait légitimement s'attendre à ce que le Canada ne dépose pas ce projet de loi. Vu qu'elle reposait uniquement sur la constatation qu'on avait manqué à une obligation, la conclusion à l'existence d'une expectative légitime n'apportait à ses conclusions rien d'important sur le plan juridique. Ce n'était en fait qu'une façon de décrire ces conclusions.

Le juge Southin s'est dite d'avis que la *Constitutional Question Act* n'autorise à poser que des questions de droit, d'où son assertion que la seconde question ne pouvait être considérée comme concernant des coutumes ou des conventions. Elle affirme en effet (à la p. 313):

[TRADUCTION] Selon mon interprétation, la question vise à déterminer s'il existe un empêchement juridique qui fait que le gouverneur en conseil, par l'intermédiaire du ministre des Finances, ne peut demander au Parlement, c.-à-d. au Sénat, à la Chambre des communes et au Souverain, d'adopter le projet de loi C-69, ou s'il existe un empêchement juridique qui fait que le Parlement ne peut l'adopter.

Quand on tient compte de la jurisprudence en matière de droit administratif, on constate que la seconde question ne renferme aucune ambiguïté. Elle concerne l'existence d'une expectative légitime. Sauf le respect que je dois au juge Lambert, c'est là un terme technique. Il s'agit d'une expression technique dont la présence dans une question soumise à une cour de justice implique, bien entendu, qu'elle est uti-

ond question by Southin J.A. with the addition that the legal impediment involved is that which is alleged to be imposed by the legal doctrine of legitimate expectations.

Legitimate Expectations

The doctrine of legitimate expectations was discussed in the reasons of the majority in *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170. That judgment cites seven cases dealing with the doctrine, and then goes on (at p. 1204):

The principle developed in these cases is simply an extension of the rules of natural justice and procedural fairness. It affords a party affected by the decision of a public official an opportunity to make representations in circumstances in which there otherwise would be no such opportunity. The court supplies the omission where, based on the conduct of the public official, a party has been led to believe that his or her rights would not be affected without consultation.

It was held by the majority of the court below, and it was argued before us by the Attorney General of British Columbia, that the federal government acted illegally in invoking the power of Parliament to amend the *Plan* without obtaining the consent of British Columbia. The action was illegal because it violated a legitimate expectation of British Columbia. These submissions were adopted by the Attorney General for Alberta. This must be contrasted with a claim that there was a legitimate expectation that the federal government would not act without consulting British Columbia. If the doctrine of legitimate expectations required consent, and not merely consultation, then it would be the source of substantive rights; in this case, a substantive right to veto proposed federal legislation.

There is no support in Canadian or English cases for the position that the doctrine of legitimate expectations can create substantive rights. It is a part of the rules of procedural fairness which can govern administrative bodies. Where it is applicable, it can create a right to make representations or to be consulted. It

lisée dans son sens juridique. En toute déférence, je souscris à l'interprétation donnée à la seconde question par le juge Southin et j'ajoute seulement que l'empêchement juridique en cause est celui qui, prétend-on, résulte de la théorie juridique de l'expectative légitime.

L'expectative légitime

^b La théorie de l'expectative légitime est traitée dans les motifs des juges formant la majorité dans l'affaire *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170. Dans ces motifs, on cite sept causes portant sur cette théorie et on ajoute ensuite (à la p. 1204):

^d Le principe élaboré dans cette jurisprudence n'est que le prolongement des règles de justice naturelle et de l'équité procédurale. Il accorde à une personne touchée par la décision d'un fonctionnaire public la possibilité de présenter des observations dans des circonstances où, autrement, elle n'aurait pas cette possibilité. La cour supplée à l'omission dans un cas où, par sa conduite, un fonctionnaire public a fait croire à quelqu'un qu'on ne toucherait pas à ses droits sans le consulter.

^f En l'espèce, la majorité en Cour d'appel a conclu, et le procureur général de la Colombie-Britannique a fait valoir devant nous, que le gouvernement fédéral a agi illégalement en invoquant le pouvoir du Parlement de modifier le *Régime* sans obtenir le consentement de la Colombie-Britannique. C'était un acte illégal en ce qu'il décevait une expectative légitime de la Colombie-Britannique. Ces arguments ont été adoptés par le procureur général de l'Alberta. Il s'agit d'un point de vue qui doit être contrasté avec celui selon lequel on pouvait légitimement s'attendre à ce que le gouvernement fédéral n'agisse pas sans consulter la Colombie-Britannique. Si, en effet, la théorie de l'expectative légitime exigeait le consentement, et non pas simplement la consultation, elle serait alors source de droits fondamentaux, en l'occurrence, celui d'opposer un veto à un projet de loi fédérale.

ⁱ Or, ni la jurisprudence canadienne ni celle d'Angleterre n'appuient la position suivant laquelle la théorie de l'expectative légitime peut créer des droits fondamentaux. Cette théorie fait partie des règles de l'équité procédurale auxquelles peuvent être soumis les organismes administratifs. Dans les cas où elle

does not fetter the decision following the representations or consultation.

Moreover, the rules governing procedural fairness do not apply to a body exercising purely legislative functions. Megarry J. said so in *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 3 All E.R. 1019 (Ch. D.), and this was approved by Estey J. for the Court in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada, supra*, at p. 758. In *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, Dickson J., as he then was, wrote (at p. 628):

The authorities, in my view, support the following conclusions:

2. A purely ministerial decision, on broad grounds of public policy, will typically afford the individual no procedural protection, and any attack upon such a decision will have to be founded upon abuse of discretion. Similarly, public bodies exercising legislative functions may not be amenable to judicial supervision.

These three cases were considered in *Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108 (Y.T.C.A.), leave to appeal to the Supreme Court of Canada refused, [1988] 1 S.C.R. xii, and the court concluded (at p. 120):

In these circumstances, the issues sought to be raised in paras. 12 and 12(a) [right to be consulted and duty of fairness] are not justiciable because they seek to challenge the process of legislation.

The respect by the courts for the independence of the legislative power is captured by G.-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada* (1990), in the following passage (at p. 92):

[TRANSLATION] The courts do not intervene, however, during the legislative process in Parliament and the legislatures. They have no interest as such in parliamentary procedure. They have made this clear in certain decisions. They respect the *lex parliamenti*.

s'applique, elle peut faire naître le droit de présenter des observations ou d'être consulté. Elle ne vient pas limiter la portée de la décision rendue à la suite de ces observations ou de cette consultation.

^a De plus, les règles de l'équité procédurale ne s'appliquent pas à un organe qui exerce des fonctions purement législatives. C'est ce qu'a affirmé le juge Megarry dans l'arrêt *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 3 All E.R. 1019 (Ch. D.), affirmation qu'a approuvée le juge Estey, au nom de notre Cour, dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, précitée, à la p. 758. Dans l'affaire *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) a écrit (à la p. 628):

^d La jurisprudence, à mon avis, appuie les conclusions suivantes:

^e 2. Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative.

^f Ces trois arrêts ont été examinés dans l'affaire *Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108 (C.A. Yuk.), autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada refusée, [1988] 1 R.C.S. xii, et la cour a conclu (à la p. 120):

^g ^h [TRADUCTION] Dans ces circonstances, les questions que l'on cherche à soulever aux al. 12 et 12a) [celles du droit d'être consulté et de l'obligation d'agir équitablement] ne relèvent pas de la compétence des tribunaux parce qu'elles visent à contester le processus législatif.

ⁱ G.-A. Beaudoin fait état du respect que manifestent les tribunaux judiciaires à l'égard de l'indépendance du pouvoir législatif, dans l'extrait suivant de *La Constitution du Canada* (1990), à la p. 92:

^j Cependant, les cours n'interviennent pas au cours du processus législatif au Parlement et dans les législatures. Elles n'ont pas d'intérêt comme tel pour la procédure parlementaire. Elles s'en sont d'ailleurs expliquées dans certains arrêts. Elles respectent la *lex parliamenti*.

The formulation and introduction of a bill are part of the legislative process with which the courts will not meddle. So too is the purely procedural requirement in s. 54 of the *Constitution Act, 1867*. That is not to say that this requirement is unnecessary; it must be complied with to create fiscal legislation. But it is not the place of the courts to interpose further procedural requirements in the legislative process. I leave aside the issue of review under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* where a guaranteed right may be affected.

The respondent seeks to avoid this proposition by pointing to the dichotomy of the executive on the one hand and Parliament on the other. He concedes that there is no legal impediment preventing Parliament from legislating but contends that the government is constrained by the doctrine of legitimate expectations from introducing the Bill to Parliament.

This submission ignores the essential role of the executive in the legislative process of which it is an integral part. The relationship was aptly described by W. Bagehot, *The English Constitution* (1872), at p. 14:

A cabinet is a combining committee—a *hyphen* which joins, a *buckle* which fastens, the legislative part of the state to the executive part of the state. [Emphasis in original.]

Parliamentary government would be paralyzed if the doctrine of legitimate expectations could be applied to prevent the government from introducing legislation in Parliament. Such expectations might be created by statements during an election campaign. The business of government would be stalled while the application of the doctrine and its effect was argued out in the courts. Furthermore, it is fundamental to our system of government that a government is not bound by the undertakings of its predecessor. The doctrine of legitimate expectations would place a fetter on this essential feature of democracy. I adopt the words of King C.J. of the Supreme Court of South Australia, *in banco*, in *West Lakes Ltd. v. South Aus-*

a La rédaction et le dépôt d'un projet de loi font partie du processus législatif dans lequel les tribunaux ne s'immiscent pas. C'est le cas également de l'exigence purement procédurale que l'on trouve à l'art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela ne veut toutefois pas dire que cette exigence est inutile; il faut la respecter en légiférant en matière fiscale. Mais il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'intercaler dans le processus législatif d'autres exigences procédurales. Je ne traiterai pas de la question de l'examen en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans le cas d'atteinte possible à un droit garanti.

b L'intimé tente de contourner ce principe en invoquant la dichotomie existante entre l'exécutif, d'une part, et le Parlement, d'autre part. Il reconnaît que, sur le plan juridique, rien ne s'oppose à ce que le Parlement légifère, mais il soutient que la théorie de l'expectative légitime vient empêcher le gouvernement de déposer le projet de loi devant le Parlement.

c Voilà un argument qui fait abstraction du rôle essentiel que joue l'exécutif dans le processus législatif dont il fait partie intégrante. Le rapport est décrit avec justesse par W. Bagehot dans *La Constitution anglaise* (1869), à la p. 19:

d Un Cabinet est un comité combiné de telle sorte qu'il sert, comme un trait d'union ou une boucle, à rattacher la partie législative à la partie exécutive du gouvernement.

e *g* Le gouvernement parlementaire serait paralysé si la théorie de l'expectative légitime pouvait s'appliquer de manière à empêcher le gouvernement de déposer un projet de loi au Parlement. Des expectatives pourraient naître de déclarations faites au cours d'une campagne électorale. L'activité gouvernementale serait au point mort pendant que la question de l'application et de l'effet de la théorie serait débattue devant les tribunaux. En outre, il est essentiel à notre système de gouvernement qu'un gouvernement ne soit pas lié par les engagements de son prédécesseur. La théorie de l'expectative légitime aurait pour effet d'imposer une restriction à ce trait essentiel de la démocratie. Je fais miens les propos tenus par le juge en chef King de la Cour suprême de l'Australie-Méridionale, *in banco*, dans l'affaire *West Lakes Ltd. v.*

tralia (1980), 25 S.A.S.R. 389, at p. 390, a case strikingly similar to this one:

Ministers of State cannot, however, by means of contractual obligations entered into on behalf of the State fetter their own freedom, or the freedom of their successors or the freedom of other members of parliament, to propose, consider and, if they think fit, vote for laws, even laws which are inconsistent with the contractual obligations.

While the statement deals with contractual obligations, it would apply, *a fortiori* to restraint imposed by other conduct which raises a legitimate expectation.

A restraint on the executive in the introduction of legislation is a fetter on the sovereignty of Parliament itself. This is particularly true when the restraint relates to the introduction of a money bill. By virtue of s. 54 of the *Constitution Act, 1867*, such a bill can only be introduced on the recommendation of the Governor General who by convention acts on the advice of the Cabinet. If the Cabinet is restrained, then so is Parliament. The legal effect of what the respondent is attempting to impugn is of no consequence to the obligations between Canada and British Columbia. The recommendation and introduction of Bill C-69 has no effect *per se*, rather it is its impact on the legislative process that will affect those obligations. It is therefore the legislative process that is, in fact, impugned.

A variety of other submissions were made in respect of Question 2. I observe first of all that none of these matters was properly raised by the question. It asks about the doctrine of legitimate expectations. I do not interpret it as asking whether there is any factor which has created a legitimate expectation, in a non-technical sense, that the federal cabinet would not introduce legislation such as Bill C-69. While this is the general response to these submissions, in the alternative, I have the following observations.

South Australia (1980), 25 S.A.S.R. 389, à la p. 390, qui ressemble étonnamment à la présente instance:

a [TRADUCTION] Les ministres d'État ne sauraient toutefois, au moyen d'obligations contractées pour le compte de l'État, imposer des restrictions à leur propre liberté, à celle de leurs successeurs ou à celle d'autres députés, de proposer, d'étudier et, s'ils le jugent opportun, de voter des lois, fussent-elles incompatibles avec les obligations contractuelles.

b Bien que cet énoncé traite d'obligations contractuelles, il s'appliquerait à plus forte raison aux restrictions découlant de toute autre conduite qui fait naître une expectative légitime.

d Toute restriction imposée au pouvoir de l'exécutif de déposer des projets de loi constitue une limitation de la souveraineté du Parlement lui-même. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'une restriction relative au dépôt d'un projet de loi de finances. En effet, aux termes de l'art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, un tel projet de loi ne peut être déposé qu'à la recommandation du Gouverneur général qui, par convention, agit sur avis du cabinet. Or, si le cabinet est soumis à des restrictions, le Parlement l'est également. L'effet juridique de la mesure que tente de contester l'intimé est sans conséquence pour les obligations existant entre le Canada et la Colombie-Britannique. La recommandation et le dépôt du projet de loi C-69 n'ont en soi aucun effet; c'est plutôt par leurs répercussions sur le processus législatif qu'ils touchent ces obligations. C'est donc en réalité le processus législatif qui est attaqué.

h Divers autres arguments ont été avancés au sujet de la seconde question. Je fais remarquer tout d'abord qu'aucun de ces points n'est légitimement soulevé par la question. Celle-ci concerne la théorie de l'expectative légitime. D'après mon interprétation, on ne demande pas s'il existe un facteur quelconque qui a fait naître une expectative légitime, au sens non technique, que le cabinet fédéral ne déposerait pas de mesure législative comme le projet de loi C-69. Bien que ce soit là la réponse générale à ces arguments, j'y ajoute subsidiairement les observations qui suivent.

(i) *Constitutional Convention*

The Attorney General for Ontario argued, in the words of his factum, that “with respect to federal-provincial cost-sharing agreements a constitutional convention exists that neither Parliament nor the legislatures will use their legislative authority unilaterally to alter their obligations.” Presumably the last two words mean “the obligations of the governments which are responsible to them”. These submissions were adopted by the Attorneys General for Alberta and Saskatchewan. Additionally, the Attorney General for Alberta argued that there is a convention that the federal government will not introduce legislation to alter unilaterally Canada’s obligations under the *Plan*.

The question, as I have interpreted it, does not ask about conventions. The existence of a convention can only relate to the question as an aspect of legitimate expectations. I have concluded that that doctrine does not apply to the legislative process and therefore does not apply here. The existence of a convention, therefore, is irrelevant and need not be considered further in answering this question.

(ii) *Manner and Form*

Again, this is not properly raised by either question. This argument was presented by the Native Council of Canada and the United Native Nations of British Columbia. I refer to them together hereinafter as N.C.C.

This submission differs from all of those heretofore discussed in that it is an argument that the addition of s. 5.1 to the *Plan* by s. 2 of the *Government Expenditures Restraint Act* is *ultra vires* Parliament. The argument is based on the idea that even a sovereign body can restrict itself in respect of the “manner and form” of subsequent legislation. N.C.C. cited *Attorney-General for New South Wales v. Trethewan*, [1932] A.C. 526, in which the Privy Council found that the legislature of New South Wales had so

(i) *La convention constitutionnelle*

Le procureur général de l’Ontario fait valoir, dans son mémoire, qu’ [TRADUCTION] «en ce qui concerne les ententes fédérales-provinciales de partage des coûts, il existe une convention constitutionnelle qui veut que ni le Parlement ni les assemblées législatives ne se serviront unilatéralement de leur pouvoir législatif pour changer leurs obligations». Les deux derniers mots signifient vraisemblablement «les obligations du gouvernement qui est comptable au corps législatif en question». Ces arguments ont été adoptés par les procureurs généraux de l’Alberta et de la Saskatchewan. En outre, le procureur général de l’Alberta a soutenu qu’il existe une convention selon laquelle le gouvernement fédéral ne légiférera pas pour modifier unilatéralement les obligations imposées au Canada par le *Régime*.

La question, telle que je l’interprète, ne concerne pas les conventions. Ce n’est qu’en tant qu’aspect de l’expectative légitime que l’existence d’une convention peut se rapporter à la question. J’ai conclu que la théorie de l’expectative légitime ne s’applique pas au processus législatif et qu’elle n’est donc pas applicable en l’espèce. L’existence d’une convention n’a donc aucune pertinence et il n’est pas nécessaire d’en tenir compte davantage pour répondre à cette question.

(ii) *Le mode et la forme*

Encore une fois, il s’agit d’un point qui n’est pas légitimement soulevé par l’une ou l’autre question. L’argument à ce sujet a été présenté par le Conseil national des autochtones du Canada et par les United Native Nations of British Columbia, que je désignerai ci-après par le sigle C.N.A.C.

Cet argument diffère de tous ceux traités jusqu’ici en ce sens qu’on allègue que l’adjonction de l’art. 5.1 au *Régime* opérée par l’art. 2 de la *Loi sur la compression des dépenses publiques* excède la compétence du Parlement. L’argument repose sur l’idée que même un corps législatif souverain peut s’imposer des restrictions quant au «mode» et à la «forme» de toute loi subséquente. Le C.N.A.C. a cité à cet égard l’affaire *Attorney-General for New South Wales v. Trethewan*, [1932] A.C. 526, dans laquelle le Conseil

restrained itself. Also, it referred to *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234, in which it was held that the legislature of Saskatchewan was bound to enact statutes in both English and French.

N.C.C. said that when one reads ss. 8(2) and 9(2) of the *Plan* together, there is revealed, by necessary implication, a requirement that subsequent legislation cannot alter the *Plan* unless the consent of the affected province or provinces is obtained. By these sections Parliament prevented the federal government from unilaterally terminating its obligations under the *Plan* or an agreement; hence, by implication, Parliament imposed upon itself a requirement that provincial consent be obtained before the legislation could be amended. Further, N.C.C. submitted that if the *Plan* does not reveal an intention that Parliament has bound itself to obtain provincial consent before amending the *Plan*, then at least an intention is revealed that the government is bound to do so before introducing amending legislation.

I reject this argument. Neither intention is revealed in the *Plan*. Any "manner and form" requirement in an ordinary statute must overcome the clear words of s. 42(1) of the *Interpretation Act*, which I set out again for ease of reference:

42. (1) Every Act shall be so construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person.

This provision requires that federal statutes ordinarily be interpreted to accord with the doctrine of parliamentary sovereignty.

In order for this argument to succeed, it would first have to be shown that Parliament intended, in the face of s. 42(1), to bind itself or to restrict the legislative powers of those of its members who are also members of the executive. The sections of the *Plan* which are supposed to reveal this intention are ss. 8(2) and 9(2). They say absolutely nothing about

privé a conclu que la législature de la Nouvelle-Galles du Sud s'était mise sous le coup d'une telle restriction. Le C.N.A.C. s'est référé en outre à l'arrêt *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234, où il a été statué

^a que l'assemblée législative de la Saskatchewan était tenue d'adopter ses lois en français et en anglais.

Selon le C.N.A.C., quand on rapproche les par. 8(2) et 9(2) du *Régime*, il s'en dégage, par voie d'interprétation nécessaire, une exigence qu'aucune modification ne soit apportée au *Régime* au moyen d'une loi subséquente, si ce n'est avec l'assentiment de la province ou des provinces touchées. Au moyen de ces paragraphes, le Parlement empêche le gouvernement fédéral de mettre fin unilatéralement à ses obligations découlant du *Régime* ou d'un accord. Le Parlement s'est donc implicitement imposé l'exigence d'obtenir l'assentiment de la province pour pouvoir modifier la mesure législative. De plus, le C.N.A.C. a fait valoir que, si le *Régime* ne manifeste aucune intention de la part du Parlement de s'imposer l'obligation d'obtenir l'assentiment de la province avant de modifier le *Régime*, il traduit à tout le moins l'intention d'obliger le gouvernement à le faire avant de déposer un projet de loi modificative.

^f Je rejette cet argument. Le *Régime* n'exprime ni l'une ni l'autre intention. Toute exigence de «mode» et de «forme» posée dans une loi ordinaire doit surmonter le texte clair du par. 42(1) de la *Loi d'interprétation*, que, par souci de commodité, je reproduis de nouveau:

42. (1) Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi.

^h Cette disposition exige que les lois fédérales soient ordinairement interprétées de manière à s'accorder avec la théorie de la souveraineté du Parlement.

ⁱ Pour que cet argument soit retenu, il faudrait d'abord démontrer que, nonobstant le par. 42(1), le Parlement a eu l'intention de se lier les mains ou de restreindre les pouvoirs législatifs des députés qui composent également l'exécutif. Cette intention est censée se dégager des par. 8(2) et 9(2) du *Régime*. Or, ceux-ci ne disent absolument rien concernant la

the amendment of the *Plan*, and so reveal no parliamentary intention of the sort argued for by N.C.C.

It is no coincidence that when this Court has found "manner and form" restrictions, the instrument creating the restrictions has not been an ordinary statute. Regard may be had for *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282, in which a provision of the *Indian Act* was held to be inoperative pursuant to the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 (reprinted in R.S.C., 1985, App. III). The latter statute was described as "a quasi-constitutional instrument" by Laskin J. (as he then was) in *Hogan v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 574, at p. 597. Similarly, in *R. v. Mercure*, *supra*, s. 110 of *The North-West Territories Act*, R.S.C. 1886, c. 50, as re-enacted by S.C. 1891, c. 22, s. 18, was held to impose "manner and form" limitations on the legislature of Saskatchewan. But s. 110 was explicitly directed at the legislature, and the Court observed that the section was continued in force by the constituent statute of the province. Both the *Canadian Bill of Rights* and s. 110 of *The North-West Territories Act* have a constitutional nature. It may be that where a statute is of a constitutional nature and governs legislation generally, rather than dealing with a specific statute, it can impose requirements as to manner and form. But where a statute has no constitutional nature, it will be very unlikely to evidence an intention of the legislative body to bind itself in the future.

That is the case here. The sections of the *Plan* relied upon address amendments to the Agreement and amendments to the regulations under the *Plan*. They say nothing about amendments to the *Plan*. The *Plan* has no constitutional nature. It does not purport to impose any "manner and form" requirement.

There is a further problem with this argument. It is clear that parliamentary sovereignty prevents a legislative body from binding itself as to the substance of its future legislation. The claim that is made in a "manner and form" argument is that the body has

modification du *Régime* et, par conséquent, ils ne révèlent chez le législateur fédéral aucune intention du genre évoqué par le C.N.A.C.

Ce n'est pas une coïncidence que, dans les cas où notre Cour a conclu à l'existence de restrictions quant au «mode» et à la «forme», ce n'était pas par une loi ordinaire que les restrictions étaient édictées. Mentionnons, à cet égard, l'arrêt *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282, dans lequel une disposition de la *Loi sur les Indiens* a été jugée inopérante en application de la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, ch. 44 (réimprimée à L.R.C. (1985), app. III). Cette dernière loi a été qualifiée de «document quasi constitutionnel» par le juge Laskin (plus tard Juge en chef) dans l'arrêt *Hogan c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 574, à la p. 597. De même, dans l'arrêt *R. c. Mercure*, précité, il a été jugé que l'art. 110 de l'*Acte des territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1886, ch. 50, adopté de nouveau à S.C. 1891, ch. 22, art. 18, imposait à l'assemblée législative de la Saskatchewan des restrictions en matière de «mode» et de «forme». Mais l'article 110 visait expressément l'assemblée législative et la Cour a observé qu'il continuait à s'appliquer aux termes de la loi constitutive de la province. La *Déclaration canadienne des droits* et l'art. 110 de l'*Acte des territoires du Nord-Ouest* sont tous deux de nature constitutionnelle. Il se peut qu'une loi qui est de nature constitutionnelle et qui régit la législation en général plutôt que de porter sur une loi précise puisse imposer des exigences quant au mode et à la forme. Toutefois, lorsqu'une loi ne présente aucun caractère constitutionnel, il est fort peu probable qu'elle traduise une intention de la part du corps législatif de se lier pour l'avenir.

Tel est le cas en l'espèce. Les articles du *Régime* qu'on a invoqués concernent la modification de l'accord et des règlements pris en vertu du *Régime*. Ils sont muets relativement à la modification du *Régime*. Celui-ci n'a aucun caractère constitutionnel. Il n'a pas pour objet d'imposer une exigence quant au «mode» et à la «forme».

Cet argument présente une autre difficulté. Il est évident en effet que la souveraineté du Parlement vient empêcher un corps législatif de se lier les mains en ce qui concerne la teneur de sa législation future. Or, l'argument relatif au «mode» et à la «forme» veut

restrained itself, not in respect of substance, but in respect of the procedure which must be followed to enact future legislation of some sort, or the form which such legislation must take. In *West Lakes Ltd. v. South Australia*, *supra*, a "manner and form" argument was rejected. King C.J. said (at pp. 397-98):

Even if I could construe the statute according to the plaintiff's argument, I could not regard the provision as prescribing the manner or form of future legislation. A provision requiring the consent to legislation of a certain kind, of an entity not forming part of the legislative structure . . . does not, to my mind, prescribe a manner or form of lawmaking, but rather amounts to a renunciation *pro tanto* of the lawmaking power.

Those words are fully applicable here.

(iii) Jurisdiction

The Attorney General of Manitoba argued that Parliament lacked legislative jurisdiction to make the proposed change to the *Plan*. Again, this is not raised by the questions, but I will consider these submissions briefly.

Like the N.C.C., the Attorney General of Manitoba argued that s. 2 of the *Government Expenditures Restraint Act* is *ultra vires* Parliament. The argument begins with the observation that the federal spending power is wider than the field of federal legislative competence. So, as with the *Plan*, Parliament can authorize the disbursement of federal funds to the provinces for use in areas within provincial jurisdiction. Manitoba said that once Parliament authorized the federal government to enter into an agreement with British Columbia and such an agreement was executed, Parliament became disabled from unilaterally changing the law so as to change the Agreement. There are two reasons for this.

précisément que le corps législatif en question se soit imposé des restrictions, non pas à l'égard de la teneur, mais quant à la procédure à suivre dans l'adoption d'une loi future quelconque ou bien quant à la forme que doit revêtir pareille loi. Dans l'arrêt *West Lakes Ltd. v. South Australia*, précité, un argument relatif au «mode» et à la «forme» a été rejeté. Le juge en chef King a dit (aux pp. 397 et 398):

[TRADUCTION] Même s'il m'était possible d'interpréter la loi conformément à l'argument de la demanderesse, je ne pourrais considérer la disposition en cause comme prescrivant le mode ou la forme d'une mesure législative future. Une disposition exigeant qu'une entité qui ne fait pas partie de l'appareil législatif donne son consentement à un certain type de législation [...] ne prescrit pas, à mon sens, un mode ou une forme d'adoption de lois, mais équivaut plutôt à une renonciation dans cette mesure au pouvoir législatif.

Ces propos s'appliquent pleinement en l'espèce.

(iii) La compétence

Le procureur général du Manitoba a soutenu que le Parlement n'avait pas la compétence législative voulue pour apporter au *Régime* la modification projetée. Bien qu'il s'agisse encore une fois d'un point qui n'est pas soulevé par les questions, je me propose tout de même d'examiner brièvement les arguments avancés à ce propos.

Comme le C.N.A.C., le procureur général du Manitoba a fait valoir que l'art. 2 de la *Loi sur la compression des dépenses publiques* excède la compétence du Parlement. L'argument commence par l'observation que le pouvoir de dépenser du fédéral est plus large que le champ de la compétence législative fédérale. Ainsi, comme il l'a fait dans le cas du *Régime*, le Parlement peut autoriser le paiement de fonds fédéraux aux provinces pour qu'elles s'en servent dans des domaines de compétence provinciale. D'après le Manitoba, du moment que le Parlement autorisait le gouvernement fédéral à conclure un accord avec la Colombie-Britannique et dès que cet accord était signé, le Parlement devenait inhabile à modifier unilatéralement la loi de manière à changer l'accord. Il y a deux raisons à cela.

First, the Agreement is enforceable as a private law agreement. This would admittedly be subject to applicable constitutional principles; but it was argued that there are no such principles in this case. This argument was not pressed in the oral submissions on behalf of the Attorney General of Manitoba. I find no merit in it. The Agreement was between the Government of British Columbia and the federal government. It does not bind Parliament. Apart from that, the "applicable constitutional principle" is the sovereignty of Parliament which I have discussed above.

Second, the Attorney General of Manitoba said that once the Agreement authorized by Parliament was executed, the province acquired vested rights to monetary contributions for a matter within provincial competence; hence, a unilateral termination of the Agreement by Parliament would be *ultra vires* Parliament. Alternatively, even if it were within Parliament's authority in respect of the division of powers, it would be unconstitutional for another reason: the "overriding principle of federalism" requires that Parliament be unable to interfere in areas of provincial jurisdiction. It was said that, in order to protect the autonomy of the provinces, the Court should supervise the federal government's exercise of its spending power.

The first branch of this submission is based on the judgment of this Court in *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297. A company was granted a lease of land and water rights by the Government of Newfoundland to permit the development of the hydro-electric resources of Churchill Falls. The lease was embodied in a statute of the provincial legislature. Later, the company contracted with Hydro-Quebec to deliver most of the generated hydro-electric power to the latter. The development of Churchill Falls could not have proceeded in the absence of this contract. Later again, the Government of Newfoundland decided that it needed more power. The legislature of Newfoundland purported to enact a statute which repealed the statutory lease and expropriated all of the generating equipment which previously belonged to the com-

Premièrement, l'accord est exécutoire à titre d'accord de droit privé. Cela serait, certes, assujetti aux principes constitutionnels applicables, mais on soutient qu'il n'existe pas de tels principes en l'espèce.^a C'est là un argument sur lequel on n'a pas insisté dans les plaidoiries effectuées pour le compte du procureur général du Manitoba et je le juge non fondé. L'accord est intervenu entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral. Il ne lie pas le Parlement. En outre, le «principe constitutionnel applicable» est celui de la souveraineté du Parlement, dont j'ai déjà traité.

Deuxièmement, le procureur général du Manitoba a dit qu'une fois signé l'accord autorisé par le Parlement, la province se trouvait investie du droit à des contributions financières dans un domaine de compétence provinciale; cela étant, le Parlement excéderait sa propre compétence en résiliant unilatéralement l'accord. Subsidiairement, même si le partage des compétences permettait au Parlement d'agir ainsi, une telle mesure serait pour une autre raison frappée d'inconstitutionnalité: le «principe essentiel du fédéralisme» commande qu'il ne soit pas loisible au Parlement de s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale. Afin de protéger l'autonomie des provinces, a-t-on affirmé, la Cour devrait surveiller l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser.

Le premier volet de cet argument repose sur notre arrêt *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297. Dans cette affaire, le gouvernement de Terre-Neuve avait cédé à bail à une compagnie des terres et des droits relatifs à l'eau afin de permettre la mise en valeur des ressources hydro-électriques des chutes Churchill. Le bail était compris dans une loi de la législature provinciale. Plus tard, la compagnie a conclu avec la société Hydro-Québec un contrat aux termes duquel elle convenait de livrer à cette dernière la majeure partie de l'énergie hydro-électrique produite. L'aménagement des chutes Churchill n'aurait pas pu avoir lieu en l'absence de ce contrat. Plus tard encore, le gouvernement de Terre-Neuve a décidé qu'il lui fallait davantage d'énergie. L'assemblée législative de Terre-Neuve a donc adopté une loi résiliant le bail

pany. On a reference, this Court was of the opinion that the second statute was *ultra vires*.

It was argued for the Attorney General of Newfoundland that the legislature was merely repealing existing legislation. McIntyre J., for the Court, rejected this argument, adopting the words of Morgan J.A. in the Newfoundland Court of Appeal to the effect that the new legislation also had the effect of expropriating rights. McIntyre J. said that the new legislation was a colourable attempt to interfere with the contract and to derogate from the contractual rights of Hydro-Quebec, which rights were held to be situate in Quebec. The only heads of power under which the second statute could have been enacted were ss. 92(13) and (16) of the *Constitution Act, 1867*; namely, property and civil rights in the province, and matters of a purely local or private nature in the province. Because of the territorial restrictions on provincial legislatures, and the extraterritorial effect of the new legislation, the legislation was beyond the competence of the Newfoundland legislature.

The Attorney General of Manitoba argues by analogy that in this case, the *Plan* has an impact on areas of provincial jurisdiction. Hence, it was submitted, the alteration of the *Plan* would amount to regulation of an area outside the federal jurisdiction. I reject this argument. The legislation in the *Churchill Falls* case was a colourable attempt to do indirectly something which could not be done directly because of the territorial restrictions on the Newfoundland legislature. For an analogy to exist, a similar state of affairs would have to obtain here. There was no allegation, nor could there have been, that Bill C-69 was an indirect, colourable attempt to regulate in provincial areas of jurisdiction. It is simply an austerity measure. So the question of colourability can be disregarded, and the question directly considered: is the *Government Expenditures Restraint Act* *ultra vires* Parliament as being, in pith and substance, legislation

législatif et expropriant tout le matériel servant à la production d'énergie hydro-électrique qui avait jusque-là appartenu à la compagnie. À la suite d'un renvoi, notre Cour a estimé que la seconde loi était inconstitutionnelle.

On avait soutenu pour le compte du procureur général de Terre-Neuve que la législature ne faisait qu'abroger une loi existante. Le juge McIntyre, s'exprimant au nom de la Cour, a rejeté cet argument en faisant siens les propos tenus par le juge Morgan, en Cour d'appel de Terre-Neuve, qui avait dit que la nouvelle loi avait en outre pour effet d'exproprier des droits. Selon le juge McIntyre, cette nouvelle loi constituait une tentative déguisée de modifier le contrat et de déroger aux droits contractuels d'Hydro-Québec, lesquels ont été jugés situés au Québec. Les seuls chefs de compétence en vertu desquels la seconde loi aurait pu être adoptée sont énoncés aux par. 92(13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, savoir la propriété et les droits civils dans la province et les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. En raison des restrictions territoriales imposées aux législatures provinciales et à cause de l'effet extraterritorial de la nouvelle loi, celle-ci excédait la compétence de l'assemblée législative de Terre-Neuve.

Le procureur général du Manitoba fait valoir, par analogie, qu'en l'espèce le *Régime* a des répercussions dans des domaines de compétence provinciale. Il s'ensuit, a-t-on soutenu, que la modification du *Régime* reviendrait à réglementer un domaine qui n'est pas de compétence fédérale. Je rejette cet argument. La loi en cause dans l'affaire *Churchill Falls* représentait une tentative déguisée d'accomplir indirectement ce qu'on ne pouvait faire directement en raison des restrictions territoriales auxquelles était assujettie l'assemblée législative de Terre-Neuve. Pour qu'il y ait analogie, il faudrait qu'il existe en l'espèce un état de choses semblable. On n'a pas allégué, ce qui aurait été impossible d'ailleurs, que le projet de loi C-69 constituait une tentative déguisée et indirecte de réglementer des domaines de compétence provinciale. Il s'agit simplement d'une mesure d'austérité. On peut donc passer outre à la question du caractère déguisé pour se pencher immédiatement sur celle de savoir si la *Loi sur la compression des*

in relation to areas of exclusive provincial competence?

dépenses publiques excède la compétence du Parlement du fait qu'elle est, de par son caractère véritable, une loi portant sur des domaines de compétence provinciale exclusive.

a

The written argument of the Attorney General of Manitoba was that the legislation "amounts to" regulation of a matter outside federal authority. I disagree. The Agreement under the *Plan* set up an open-ended cost-sharing scheme, which left it to British Columbia to decide which programmes it would establish and fund. The simple withholding of federal money which had previously been granted to fund a matter within provincial jurisdiction does not amount to the regulation of that matter. Still less is this so where, as in this case, the new legislation simply limits the growth of federal contributions. In oral argument, counsel said that the *Government Expenditures Restraint Act* "impacts upon [a] constitutional interest" outside the jurisdiction of Parliament. That is no doubt true, but it does not make the Act *ultra vires*. "Impact" with nothing more is clearly not enough to find that a statute encroaches upon the jurisdiction of the other level of government.

b Suivant l'argument écrit avancé par le procureur général du Manitoba, la loi en cause [TRADUCTION] «revient à» réglementer un domaine qui ne relève pas de la compétence fédérale. Je ne partage pas cet avis. L'accord conclu en vertu du *Régime* établissait un système flexible de partage des coûts qui laissait à la Colombie-Britannique le soin de décider quels programmes elle mettrait sur pied et financerait. Le simple refus de verser des fonds fédéraux jusqu'à accordés pour financer une matière relevant de la compétence provinciale ne revient pas à réglementer cette matière. À plus forte raison, ce n'est pas le cas lorsque, comme en l'espèce, la nouvelle loi se borne à limiter l'accroissement des contributions fédérales. Au cours des plaidoiries, l'avocat a dit que la *Loi sur la compression des dépenses publiques* [TRADUCTION] «a des répercussions sur un droit constitutionnel» qui échappe à la compétence du Parlement. C'est sans doute vrai, mais la Loi n'est pas inconstitutionnelle pour autant. De simples «répercussions», prises isolément, ne sont manifestement pas suffisantes pour conclure qu'une loi empiète sur la compétence de l'autre palier de gouvernement.

c Finally, I turn to the second branch of this argument of the Attorney General of Manitoba. This was the argument that the "overriding principle of federalism" requires that Parliament be unable to interfere in areas of provincial jurisdiction. It was said that, in order to protect the autonomy of the provinces, the Court should supervise the federal government's exercise of its spending power. But supervision of the spending power is not a separate head of judicial review. If a statute is neither *ultra vires* nor contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the courts have no jurisdiction to supervise the exercise of legislative power.

d Je passe, enfin, au second volet de cet argument du procureur général du Manitoba. Il s'agit de l'argument selon lequel le «principe essentiel du fédéralisme» exige qu'il ne soit pas loisible au Parlement de s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale. On a dit que, pour protéger l'autonomie des provinces, la Cour devrait surveiller l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser. La surveillance du pouvoir de dépenser ne constitue cependant pas un sujet distinct de contrôle judiciaire. Si une loi n'est ni inconstitutionnelle ni contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux n'ont nullement compétence pour surveiller l'exercice du pouvoir législatif.

The answer to the second question is "No".

j La seconde question reçoit donc une réponse négative.

7. Disposition

The appeal is allowed and the answers to the questions are as follows:

(1) Has the Government of Canada any statutory, prerogative or contractual authority to limit its obligation under the *Canada Assistance Plan Act [sic]*, R.S.C. 1970, c. C-1 and its Agreement with the Government of British Columbia dated March 23, 1967, to contribute 50 per cent of the cost to British Columbia of assistance and welfare services?

Answer: Yes.

(2) Do the terms of the Agreement dated March 23, 1967 between the Governments of Canada and British Columbia, the subsequent conduct of the Government of Canada pursuant to the Agreement and the provisions of the *Canada Assistance Plan Act [sic]*, R.S.C. 1970, c. C-1, give rise to a legitimate expectation that the Government of Canada would introduce no bill into Parliament to limit its obligation under the Agreement or the *Act* without the consent of British Columbia?

Answer: No.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: John C. Tait, Ottawa.

Solicitor for the respondent: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Attorney General for Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: The Department of Justice, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: The Attorney General's Department, Edmonton.

7. Dispositif

Le pourvoi est accueilli et les questions reçoivent les réponses suivantes:

[TRADUCTION]

(1) Le gouvernement du Canada a-t-il, en vertu d'une loi, en raison d'une prérogative ou aux termes d'un contrat, compétence pour limiter son obligation, découlant du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, et de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre lui et le gouvernement de la Colombie-Britannique, de payer 50 pour 100 du coût des services d'assistance publique et de protection sociale en Colombie-Britannique?

Réponse: Oui.

[TRADUCTION]

(2) Les conditions de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, la conduite subséquente du gouvernement du Canada dans l'exécution de cet accord et les dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, permettent-elles de s'attendre légitimement à ce que le gouvernement du Canada ne dépose devant le Parlement aucun projet de loi tendant à limiter, sans le consentement de la Colombie-Britannique, l'obligation que lui impose l'accord ou le *Régime*?

Réponse: Non.

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appelant: John C. Tait, Ottawa.

Procureur de l'intimé: Le ministère du Procureur général, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Le ministère de la Justice, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Le ministère du Procureur général, Edmonton.

*Solicitor for the intervener the Attorney General
for Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.*

*Solicitors for the interveners the Native Council of
Canada and the United Native Nations of British
Columbia: Blake, Cassels & Graydon, Vancouver;
Robin M. Elliot, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de
la Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.*

*Procureurs des intervenants le Conseil national
des autochtones du Canada et les United Native
Nations of British Columbia: Blake, Cassels & Gray-
don, Vancouver; Robin M. Elliot, Vancouver.*