



**Canada
Supreme Court
Reports**

**Recueil des arrêts
de la Cour suprême
du Canada**

Part 1, 1983 Vol. 2

1^{er} cahier, 1983 Vol. 2

Cited as [1983] 2 S.C.R. 2-160

Renvoi [1983] 2 R.C.S. 2-160

Published by
BERNARD C. HOFLEY, Q.C.
The Registrar, Supreme Court of Canada

Editor in Chief
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Editors
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Revisor
RICHARD BERBERI

Editorial Assistants
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Changes of address for subscriptions to the Supreme Court Reports should be referred to Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, together with the old address.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1983.

Publié par
BERNARD C. HOFLEY, c.r.
Registraire de la Cour suprême du Canada

Arrêtiŕste en chef
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Arrêtiŕstes
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Réviŕseur
RICHARD BERBERI

Adjointes à l'édition
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Les abonnés au Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada doivent adresser tout changement d'adresse au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, en indiquant l'ancienne adresse.

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1983.

CONTENTS

Bisaillon v. Keable 60

Constitutional law — Provincial inquiry commission — Investigation of certain criminal activities involving various police forces — Validity of mandate — Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11 (now R.S.Q. 1977, c. C-37).

Evidence — Privilege respecting police informers — Provincial inquiry commission — Refusal by police officer to disclose informer's identity — Nature and scope of secrecy rule regarding police informers' identity — Code of Civil Procedure, art. 308 — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 37 — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 7(2) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41.

Administrative law — Provincial inquiry commission — Excess of jurisdiction — Evocation.

Buchbinder v. The Queen 159

Criminal law — Procedure — Private prosecution — Stay of proceedings — Mandamus to compel hearing on informations — Whether Attorney General has power to stay proceedings any time after laying of information.

Carleton v. The Queen 58

Criminal law — Preventive detention — Dangerous sexual offender — Standard of proof.

Century Insurance Co. of Canada et al. v. Case Existological Laboratories Ltd. 47

Insurance (Marine) — Perils of the sea — Loss — Claim — Vessel sinking due to negligence of insured's employee — Whether the loss caused by a "peril of the seas".

Continued on next page

SOMMAIRE

Bisaillon c. Keable 60

Droit constitutionnel — Commission d'enquête provinciale — Enquête sur certaines activités criminelles impliquant divers corps policiers — Validité du mandat — Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, chap. 11 (maintenant L.R.Q. 1977, chap. C-37).

Preuve — Privilège à l'égard des indicateurs de police — Commission d'enquête provinciale — Refus d'un policier de révéler l'identité d'un indicateur — Nature et portée du principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police — Code de procédure civile, art. 308 — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 37 — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 7(2) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 41.

Droit administratif — Commission d'enquête provinciale — Excès de juridiction — Évocation.

Buchbinder c. La Reine 159

Droit criminel — Procédure — Poursuite privée — Suspension d'instance — *Mandamus* pour forcer la tenue d'une audience relativement aux dénonciations — Le procureur général a-t-il le pouvoir de suspendre l'instance à tout moment après le dépôt d'une dénonciation?

Carleton c. La Reine 58

Droit criminel — Détention préventive — Délinquant sexuel dangereux — Norme de preuve.

Century Insurance Co. of Canada et autres c. Case Existological Laboratories Ltd. 47

Assurance (maritime) — Périls de la mer — Perte — Réclamation — Navire qui coule par suite de la négligence d'un

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Insurance (Marine) — Risk insured — Duty to disclose all material circumstances relative to the risk complied with — Clause limiting risk breached — Insurer not discharged from liability.

Co-Operative Fire & Casualty Co. v. Ritchie et al. 36

Insurance — Automobile insurance — Breach of statutory condition — Unnamed insured driving while intoxicated — Insurer seeking reimbursement from the named insured and the unnamed insured — Whether unnamed insured driving intoxicated reasonably foreseeable — Meaning of the word "insured" — Insurance Act, 1962 (N.S.), c. 9 (as amended by 1966 (N.S.), c. 79, s. 4), ss. 74(f), 82(1), 98(1),(4),(13), statutory condition 2.

Dowson v. The Queen 144

Criminal law — Procedure — Private prosecution — Stay of proceedings — Mandamus to compel hearing on informations — Whether Attorney General has power to stay proceedings any time after laying of information — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 as amended, ss. 2, 455, 455.3, 503, 508.

Gray (Estate Izquierdo) v. Cotic 2

Torts — Negligence — Foreseeability — Action under The Fatal Accidents Act — Question of causality only question put to the jury — Appeal based on alleged want of instruction to jury by judge on issue of foreseeability — Whether or not foreseeability subsumed in question on causation.

Leblanc et al. v. Curbera 28

Interpretation — Statutes — "Final conclusion of the proceedings" — Seizure — Trial proceedings concluded and fines paid — Appeal process not concluded — Goods to be returned after "final conclusion of the proceedings" — Whether "final conclusion" referred to entire appellate process or to trial proceedings only — Whether or not accused entitled to return of non-forfeited cargo — Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C. 1970, c. C-21, s. 6(5),(6),(8),(9) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

Ontario Nurses' Association v. Haldimand-Norfolk Regional Health Unit 6

Labour law — Collective agreement — Bridging provision — Interest arbitration clause — Whether or not Arbitration Board had jurisdiction to hear issue — Whether or not Arbitration Board had right to insert interest arbitration clause in renewal agreement — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232, ss. 34c, 70 (R.S.O. 1980, c. 228, ss. 3, 8(1)(2), 79).

Ontario Nurses' Association v. Perth District Health Unit 6

Labour law — Collective agreement — Bridging provision — Interest arbitration clause — Whether or not Arbitration Board had jurisdiction to hear issue — Whether or not Arbitration Board had right to insert interest arbitration clause in renewal agreement — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232, ss. 34c, 70 (R.S.O. 1980, c. 228, ss. 3, 8(1)(2), 79).

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

employé de l'assurée — La perte résulte-t-elle d'un «péril de la mer»?

Assurance (maritime) — Risque assuré — L'obligation de communiquer tous les détails pertinents ayant une incidence sur le risque a été remplie — Violation d'une clause limitant le risque — L'assureur n'est pas dégagé de sa responsabilité.

Co-Operative Fire & Casualty Co. c. Ritchie et autre 36

Assurance — Assurance-automobile — Manquement à une condition légale — Assuré non nommé dans la police conduisant en état d'ébriété — L'assureur peut-il obtenir un remboursement de l'assuré nommé et de l'assuré non nommé? — Pouvaient-on raisonnablement prévoir que l'assuré non nommé conduirait en état d'ébriété? — Sens du mot «assuré» — Insurance Act, 1962 (N.S.), chap. 9 (modifié par 1966 (N.S.), chap. 79, art. 4), art. 74f), 82(1), 98(1),(4),(13), condition légale n° 2.

Dowson c. La Reine 144

Droit criminel — Procédure — Poursuite privée — Suspension d'instance — *Mandamus* pour forcer la tenue d'une audience relativement aux dénonciations — Le procureur général a-t-il le pouvoir de suspendre l'instance à tout moment après le dépôt d'une dénonciation? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 et modifications, art. 2, 455, 455.3, 503, 508.

Gray (Succession Izquierdo) c. Cotic 2

Responsabilité délictuelle — Négligence — Prévisibilité — Action en vertu de The Fatal Accidents Act — La question du lien de causalité est la seule question soumise au jury — Appel fondé sur l'omission alléguée du juge d'exposer au jury la question de la prévisibilité — La question de la prévisibilité est-elle incluse dans celle du lien de causalité?

Leblanc et autre c. Curbera 28

Interprétation — Législation — «Final conclusion of the proceedings» — Saisie — Procédures de première instance terminées et amendes payées — Procédures d'appel non terminées — Effets devant être restitués à l'issue des procédures («final conclusion of the proceedings») — Les mots «final conclusion» désignent-ils toute la procédure d'appel ou seulement les procédures de première instance? — L'accusé a-t-il droit à la restitution de la cargaison non confisquée? — Loi sur la protection des pêcheries côtières, S.R.C. 1970, chap. C-21, art. 6(5),(6),(8),(9) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11.

Ontario Nurses' Association c. Haldimand-Norfolk Regional Health Unit 6

Droit du travail — Convention collective — Disposition prorogative — Arbitrage de divergences d'intérêts — Compétence du conseil d'arbitrage d'entendre la question — Droit du conseil d'arbitrage d'insérer une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans une nouvelle convention — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, chap. 232, art. 34c, 70 (R.S.O. 1980, chap. 228, art. 3, 8(1)(2), 79).

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

R. v. Commisso	121
Criminal law — Evidence — Admissibility — Interception of private communications — New offence suspected during course of investigation — New offence not specified in renewed authorization — Whether communications intercepted after renewal and relating to new offence admissible — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 (as amended by 1973-74 (Can.), c. 50, s. 2; 1976-77 (Can.), c. 53, ss. 7 to 12), ss. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22.	
Topey v. The Queen	59
Criminal law — Evidence — Witnesses — Sexual intercourse with child and gross indecency — Complainant under 14 years old — Trial judge accepting complainant's evidence but acquitting — Error — Duty to convict — Corroborative evidence.	
Vignola v. Keable	112
Injunction — Provincial inquiry commission — Injunction to prohibit Commissioner from communicating findings relating to police information sources — Injunction unnecessary — Code of Civil Procedure, art. 758.	

SOMMAIRE (Fin)

Ontario Nurses' Association c. Perth District Health Unit	6
Droit du travail — Convention collective — Disposition pro-gative — Arbitrage de divergences d'intérêts — Compétence du conseil d'arbitrage d'entendre la question — Droit du conseil d'arbitrage d'insérer une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans une nouvelle convention — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, chap. 232, art. 34c, 70 (R.S.O. 1980, chap. 228, art. 3, 8(1)(2), 79).	
R. c. Commisso	121
Droit criminel — Preuve — Recevabilité — Interception de communications privées — Nouvelle infraction soupçonnée au cours d'une enquête — Nouvelle infraction non spécifiée dans l'autorisation renouvelée — Recevabilité en preuve de commu-nications relatives à une nouvelle infraction interceptées posté-rieurement au renouvellement — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 (modifié par 1973-74 (Can.), chap. 50, art. 2; 1976-77 (Can.), chap. 53, art. 7 à 12), art. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22.	
Topey c. La Reine	59
Droit criminel — Preuve — Témoins — Rapports sexuels avec une mineure et grossière indécence — Plaignante âgée de moins de 14 ans — Le juge du procès retient le témoignage de la plai-gnante mais acquitte — Erreur — Obligation de rendre un ver-dict de culpabilité — Témoignage corroborant.	
Vignola c. Keable	112
Injonction — Commission d'enquête provinciale — Injonction pour interdire au commissaire de communiquer des renseigne-ments relatifs aux sources d'information de la police — Injonc-tion non nécessaire — Code de procédure civile, art. 758.	

**Canada
Supreme Court
Reports**

**Recueil des arrêts
de la Cour suprême
du Canada**

Volume 2, 1983

2^e volume, 1983

**Michael Ross Gray, Administrator *ad litem*
of the Estate of Jose Izquierdo, Deceased
Appellant;**

and

**Filomena Cotic, Administratrix of the Estate
of Nediljko Cotic, Deceased Respondent.**

File No.: 16681.

1983: May 18; 1983: September 27.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Torts — Negligence — Foreseeability — Action
under The Fatal Accidents Act — Question of causality
only question put to the jury — Appeal based on
alleged want of instruction to jury by judge on issue of
foreseeability — Whether or not foreseeability sub-
sumed in question on causation.*

Cotic, a man with a history of mental problems, committed suicide sixteen months after surviving a car crash caused by Izquierdo; his mental condition allegedly had deteriorated because of guilt feelings over the death of Izquierdo and his son. The action was brought under *The Fatal Accidents Act*. Before trial, counsel agreed as to liability and damages and determined with the approval of the trial judge that only one question dealing with causation be put to the jury. At the Court of Appeal and before this Court, appellant argued that the trial judge had not properly instructed the jury on the issue of foreseeability. Respondent, however, contended that the matter was not properly before this Court as it had been agreed that only the issue of causation should be put to the jury and that all other issues including foreseeability had been subsumed in that one question.

Held: The appeal should be dismissed.

The question of foreseeability of suicide here was answered in respondent's favour by the very form of the question put to the jury. The question's limited range made it clear that the issue of foreseeability of the suicide was agreed upon by the parties before the trial started and that the only issue remaining was that of causation. The parties contested the trial on that basis; it

**Michael Ross Gray, administrateur *ad litem*
de la succession de feu Jose Izquierdo
Appelant;**

a et

**Filomena Cotic, administratrice de la
succession de feu Nediljko Cotic Intimée.**

b N° du greffe: 16681.

1983: 18 mai; 1983: 27 septembre.

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

c EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Responsabilité délictuelle — Négligence — Prévisi-
bilité — Action en vertu de The Fatal Accidents Act —
La question du lien de causalité est la seule question
soumise au jury — Appel fondé sur l'omission alléguée
du juge d'exposer au jury la question de la prévisibilité
— La question de la prévisibilité est-elle incluse dans
celle du lien de causalité?*

Cotic, un homme qui avait souffert de troubles mentaux, s'est suicidé seize mois après avoir été victime d'un accident d'automobile causé par Izquierdo; on prétend que son état mental s'est détérioré en raison d'un sentiment de culpabilité causé par la mort d'Izquierdo et de son fils. L'action a été intentée en vertu de *The Fatal Accidents Act*. Avant le procès, les avocats des parties se sont entendus sur la responsabilité et sur le montant du préjudice et ont décidé avec l'approbation du juge que seule la question du lien de causalité serait soumise au jury. Devant la Cour d'appel et devant cette Cour, l'appelant a fait valoir que le juge n'avait pas donné au jury des directives appropriées sur la question de la prévisibilité. Par contre, l'intimée a fait valoir que la question ne doit pas être soumise à cette Cour puisqu'il a été convenu que la seule question posée au jury serait celle du lien de causalité et que tous les autres points en litige, y compris la prévisibilité des dommages, étaient inclus dans cette seule question.

i *Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

La question de la prévisibilité du suicide en l'espèce a été tranchée en faveur de l'intimée par la formulation même de la question soumise au jury. La portée restreinte de la question indique clairement que les parties s'étaient entendues sur la question de la prévisibilité du suicide avant le début du procès et que la seule question en litige était celle du lien de causalité. C'est dans ce

would be improper to open a new issue at this time.

Overseas Tankship (U.K.) Ltd. v. Morts Dock & Engineering Co. Ltd. (Wagon Mound No. 1), [1961] A.C. 388, referred to.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1981), 124 D.L.R. (3d) 641, 33 O.R. (2d) 356, dismissing an appeal from a judgment of Haines J. sitting with a jury. Appeal dismissed.

Ian Scott, Q.C., and *Paul Lee, Q.C.*, for the appellant.

Bruce Thomas, Q.C., and *Robert Kligman*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

MCINTYRE J.—The appellant is the administrator *ad litem* of the estate of one Jose Izquierdo, deceased, and the respondent is the administratrix of the estate of Nediljko Cotic, deceased. On August 10, 1975 an automobile accident occurred in Toronto involving a vehicle driven by Izquierdo and one driven by Cotic. The accident was caused wholly by the negligence of Izquierdo, who was killed in the collision along with his young son. Cotic, his wife and two children also suffered injuries in the accident and brought proceedings against the appellant in respect thereof, which were settled out of court. Prior to the accident, Cotic had a history of mental problems. His mental condition deteriorated after the accident, allegedly due, in part at least, to feelings of guilt over the death of Izquierdo and his son. On December 15, 1976, some sixteen months after the car accident, Cotic committed suicide by hanging himself. As a result, the respondent brought action against the appellant for damages under *The Fatal Accidents Act*, R.S.O. 1970, c. 164, alleging that Cotic's suicide was caused by the accident for which Izquierdo was wholly liable.

Before trial, which was with judge and jury, counsel for the parties agreed upon the following matters with the approval of the trial judge:

1. Liability for the motor vehicle accident was admitted by the defendant (the present appellant).

contexte que les parties ont plaidé leur cause au procès; il serait inopportun d'entamer maintenant un débat sur une nouvelle question.

Jurisprudence: *Overseas Tankship (U.K.) Ltd. v. Morts Dock & Engineering Co. Ltd. (Wagon Mound No. 1)*, [1961] A.C. 388.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1981), 124 D.L.R. (3d) 641, 33 O.R. (2d) 356, qui a rejeté l'appel d'un jugement du juge Haines siégeant avec un jury. Pourvoi rejeté.

Ian Scott, c.r., et *Paul Lee, c.r.*, pour l'appellant.

Bruce Thomas, c.r., et *Robert Kligman*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MCINTYRE—L'appellant est administrateur *ad litem* de la succession de feu Jose Izquierdo et l'intimée est administratrice de la succession de feu Nediljko Cotic. Le 10 août 1975, le véhicule conduit par Izquierdo et celui conduit par Cotic sont entrés en collision à Toronto. L'accident est entièrement imputable à la négligence d'Izquierdo qui a été tué dans la collision en même temps que son jeune fils. Cotic, son épouse et deux enfants ont été blessés dans l'accident et ont en conséquence intenté des poursuites contre l'appellant, lesquelles ont été réglées à l'amiable. Antérieurement à l'accident, Cotic avait souffert de troubles mentaux. Son état mental s'est détérioré après l'accident, évolution qui serait due, en partie du moins, à un sentiment de culpabilité causé par la mort d'Izquierdo et de son fils. Le 15 décembre 1976, environ seize mois après l'accident, Cotic s'est suicidé par pendaison. En conséquence, l'intimée, soutenant que le suicide résultait de l'accident dont Izquierdo était entièrement responsable, a poursuivi l'appellant en dommages-intérêts en vertu de *The Fatal Accidents Act*, R.S.O. 1970, chap. 164.

Avant le procès, tenu devant un juge et un jury, les avocats des parties se sont entendus sur les points suivants avec l'approbation du juge:

1. Le défendeur (l'appellant en l'espèce) a admis la responsabilité de l'accident d'automobile.

2. Damages suffered by the plaintiff (the present respondent) were agreed at \$76,000 (this figure was accepted because it represented the balance of funds available under the defendant's insurance).
3. The only question to be submitted to the jury was to be: "Did the defendant cause or contribute to the death of the late Ned Cotic by the motor vehicle accident in question? Answer 'Yes' or 'No'."

The jury answered the question in the affirmative and judgment was given for the respondent in the amount of \$76,000 and costs, with further directions for the apportionment of the funds between the respondent and two infant children of the deceased Cotic which need not concern us here.

The defendant appealed to the Ontario Court of Appeal (Lacourcière, Weatherston and Wilson J.J.A.) arguing that the trial judge had failed to instruct the jury on the issue of the foreseeability of suicide arising from the accident. The issue before the Court of Appeal involved reconciling the apparent conflict between the principle of foreseeability of damage, as enunciated in *Overseas Tankship (U.K.) Ltd. v. Morts Dock & Engineering Co. Ltd. (Wagon Mound No. 1)*, [1961] A.C. 388, and the so-called "thin skull" doctrine that a tortfeasor must take his victim as he finds him. The Court of Appeal majority (*per* Lacourcière J.A.) found no such conflict and held that the trial judge properly charged the jury. Wilson J.A. (as she then was) agreed in the result that the appeal should be dismissed, but held that in a thin skull case the principle of foreseeability of damages had no application.

The same arguments were advanced by the appellant in this Court as were argued in the Court of Appeal. Counsel for the respondent agreed that the issue in the Court of Appeal involved an interesting question of law but maintained that it was not properly before the Court in the circumstances of this case. The respondent submitted that in return for the respondent's agreement to reduce the damage claim from

2. Le montant du préjudice qu'a subi la demanderesse (l'intimée en l'espèce) a été fixé d'un commun accord à 76 000 \$ (ce chiffre a été accepté parce qu'il représentait le solde des fonds disponibles en vertu de l'assurance du défendeur).

a

3. La seule question à soumettre au jury devait être: «Le défendeur a-t-il été la cause immédiate ou indirecte du décès de feu Ned Cotic, du fait de l'accident d'automobile? Répondez «oui» ou «non».»

b

Le jury a répondu affirmativement à la question, et jugement a été rendu en faveur de l'intimée pour la somme de 76 000 \$ et les dépens. Le jugement comportait également des directives sur la répartition des sommes entre l'intimée et ses deux enfants mineurs, question qui n'est pas en cause ici.

c

Le défendeur a interjeté appel à la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Lacourcière, Weatherston et Wilson) et a fait valoir que le juge avait omis d'exposer au jury la question de la prévisibilité du suicide en raison de l'accident. La question litigieuse en Cour d'appel impliquait la conciliation de l'opposition apparente entre le principe de la prévisibilité du dommage, énoncée dans l'arrêt *Overseas Tankship (U.K.) Ltd. v. Morts Dock & Engineering Co. Ltd. (Wagon Mound No. 1)*, [1961] A.C. 388, et la doctrine dite de la «vulnérabilité de la victime» qui porte que l'auteur du dommage doit subir les conséquences de l'état antérieur de la victime. Prononçant le jugement de la majorité en Cour d'appel, le juge Lacourcière a conclu à l'inexistence de cette opposition et a jugé que l'exposé du juge au jury était adéquat. Le juge Wilson (tel était alors son titre) a souscrit à la conclusion que l'appel devait être rejeté, mais a conclu que, dans un cas de «vulnérabilité de la victime», le principe de la prévisibilité des dommages ne s'appliquait pas.

e

f

g

h

L'appelant a fait valoir devant cette Cour les mêmes arguments qu'en Cour d'appel. L'avocat de l'intimée admet que la question en litige devant la Cour d'appel soulève un point de droit intéressant, mais il soutient qu'elle ne doit pas être soumise à cette Cour dans les circonstances de l'espèce. L'intimée fait valoir qu'en échange de son consentement à réduire de 250 000 \$ à 76 000 \$ le montant des dommages-intérêts réclamés, les parties

i

j

\$250,000 to \$76,000 the parties had agreed before trial that the only question to be decided by the jury was the issue of causation and that all other issues, including that of foreseeability of damage, were subsumed in that question and had been decided in the respondent's favour in the formation and acceptance of the question.

The wording of the question put to the jury and the conduct of the trial proceedings supports the respondent's contention. The record shows that counsel for both parties directed their examination of witnesses and their presentation of evidence at trial to the issue of causation, referring repeatedly to the actual wording of the agreed question to be put to the jury. The trial judge also was concerned with the issue of causation in his charge to the jury and stressed the importance of the narrowly limited question to be answered by them. At trial there were a number of expert witnesses who gave their opinion as to whether or not the motor vehicle accident "caused or contributed to the death of Ned Cotic". There was ample evidence before the jury which, if accepted by them (as it clearly was), could enable them to reach an answer to the question in favour of the respondent.

The question of foreseeability of suicide in these circumstances, in my opinion, was answered in favour of the respondent by the very form of the question put to the jury. The limited range of the question makes it clear that the question of foreseeability of suicide was agreed upon by the parties before the trial commenced and the only matter left open was that of causation. The parties contested the trial on this basis and it would be improper, in my view, to open a new issue at this time.

I agree with the submission to this effect made by counsel for the respondent and I would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellant: Cameron, Brewin, Scott, Toronto.

Solicitors for the respondent: Cassels, Brock, Toronto.

avaient convenu avant le procès que la seule question posée au jury serait celle du lien de causalité et que tous les autres points en litige, y compris la prévisibilité des dommages, étaient inclus dans cette question et avaient été décidés en faveur de l'intimée lorsque la question a été formulée et acceptée.

La formulation de la question soumise au jury et la conduite du procès appuient les prétentions de l'intimée. Le dossier indique qu'au procès, les avocats des deux parties ont centré l'interrogatoire des témoins et la présentation de la preuve sur la question du lien de causalité, en reprenant fréquemment les termes mêmes de la question qu'ils avaient convenu de soumettre au jury. Dans son exposé au jury, le juge s'est également penché sur la question du lien de causalité et a insisté sur l'importance de la question très restreinte à laquelle il devait répondre. Au procès, plusieurs témoins experts ont exprimé leur opinion sur la question de savoir si l'accident d'automobile avait été la cause immédiate ou indirecte du décès de Ned Cotic. La preuve soumise aux jurés était largement suffisante, s'ils l'acceptaient (ce que de toute évidence ils ont fait), pour leur permettre de répondre à la question en faveur de l'intimée.

À mon avis, la question de la prévisibilité du suicide dans les circonstances a été tranchée en faveur de l'intimée par la formulation même de la question soumise au jury. La portée restreinte de la question indique clairement que les parties s'étaient entendues sur la question de la prévisibilité du suicide avant le début du procès, et la seule question en litige était celle du lien de causalité. C'est dans ce contexte que les parties ont plaidé leur cause au procès et, à mon avis, il serait inopportun d'entamer maintenant un débat sur une nouvelle question.

Je suis donc d'accord avec l'argumentation à cet effet de l'avocat de l'intimée et je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs de l'appelant: Cameron, Brewin, Scott, Toronto.

Procureurs de l'intimée: Cassels, Brock, Toronto.

Ontario Nurses' Association *Appellant*;

and

Haldimand-Norfolk Regional Health Unit
Respondent;

and

**Dr. D. J. Baum, C. G. Riggs, Esq., and
William Walsh, Esq.**

and between

Ontario Nurses' Association *Appellant*;

and

Perth District Health Unit *Respondent*;

and

**M. G. Picher, Esq., John C. Murray, Esq.,
and William Walsh, Esq.**

File No.: 16486.

1982: May 31; 1983: September 27.

Present: Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre, Chouinard,
Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Labour law — Collective agreement — Bridging provision — Interest arbitration clause — Whether or not Arbitration Board had jurisdiction to hear issue — Whether or not Arbitration Board had right to insert interest arbitration clause in renewal agreement — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232, ss. 34c, 70 (R.S.O. 1980, c. 228, ss. 3, 8(1)(2), 79).

These appeals and cross-appeals arose under separate proceedings brought in respect of similar collective agreements. Each agreement contained a longstanding clause providing for the resolution of any differences not resolved by negotiation for new contract, assuming the notice provisions were met. (In the Perth agreement, the clause had been included by the arbitration board that had determined the terms of the contract.) The existing agreement was to continue until such time as the arbitration board altered it.

Each appellant, after negotiations proved unsuccessful and conciliation either unavailable or unworkable, invoked the interest arbitration clause. Both arbitration

Ontario Nurses' Association *Appelante*;

et

Haldimand-Norfolk Regional Health Unit
^a *Intimée*;

et

Dr D. J. Baum, C. G. Riggs et William
^b **Walsh**

et entre

Ontario Nurses' Association *Appelante*;

^c et

Perth District Health Unit *Intimée*;

et

^d **M. G. Picher, John C. Murray et William
Walsh**

N° du greffe: 16486.

1982: 31 mai; 1983: 27 septembre.

^e Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre,
Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

^f *Droit du travail — Convention collective — Disposition prorogative — Arbitrage de divergences d'intérêts — Compétence du conseil d'arbitrage d'entendre la question — Droit du conseil d'arbitrage d'insérer une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans une nouvelle convention — The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, chap. 232, art. 34c, 70 (R.S.O. 1980, chap. 228, art. 3, 8(1)(2), 79).*

^g Les pourvois et les pourvois incidents en l'espèce découlent de procédures distinctes relatives à des conventions collectives semblables. Chaque convention comportait depuis longtemps une clause prévoyant la résolution des litiges que la négociation en vue d'une nouvelle convention ne permettait pas de résoudre, sous réserve du respect des conditions relatives à l'avis. (Dans la convention de Perth, cette clause avait été insérée par le conseil d'arbitrage qui avait fixé les conditions de la convention.) La convention devait rester en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit modifiée par le conseil d'arbitrage.

^h ⁱ Après l'échec des négociations et après avoir établi que la conciliation était impossible, chaque appelante s'est prévalu de la clause d'arbitrage de divergences

boards issued interim awards finding jurisdiction to proceed on the ground that s. 70 of *The Labour Relations Act* had preserved the right to invoke the clause. Each final award prescribed a collective agreement with an interest arbitration clause identical to the one included in the previous expired contract. Each employer's nominee dissented and each respondent sought judicial review of its respective award. The Divisional Court quashed both the interim and final awards in the Haldimand case but the Court of Appeal restored the interim award finding the board's jurisdiction to hear the interest arbitration. In the Perth proceedings, the Divisional Court upheld both the interim and final awards, but the Court of Appeal again decided that the Arbitration Board had no authority under the contract to insert the interest arbitration clause in the new contract. At issue, then, was the authority of the Arbitration Board to insert the interest arbitration clause in the renewal agreement and the right of the Arbitration Board to hear the issue.

Held: The appeals should be allowed and the cross-appeals dismissed.

The arbitration boards had jurisdiction to hear the interest arbitration. The articles providing for interest arbitration prescribed no time limit, expressly or impliedly, for the giving of notice for interest arbitration. While the articles would normally die with the expiry of the agreements with nothing more in law or in the contracts, they were extended here by the terms of *The Labour Relations Act*. Section 70(1), which provided a mechanism for preserving the right to arbitrate the renewal contract was properly invoked here. The employer and the trade union both had the right to invoke interest arbitration when the notices were served and this right needed only exist at the time of the notice to arbitrate and not when the award was handed down.

The interest arbitration clause included in a previous contract could be properly included in the award. Nothing required any subsequent board acting under the new collective agreement to reimpose those clauses or suggested a perpetual agreement to mandatorily arbitrate a succeeding collective agreement. The interpretation made by the two Boards on the meaning of the interest arbitration clauses was not only reasonable but also correct in law. It therefore was not necessary to decide if the question before the Board was one of law or of

d'intérêts. Dans des sentences provisoires, les deux conseils d'arbitrage ont conclu qu'ils ont compétence pour entendre le litige puisque l'art. 70 de *The Labour Relations Act* a maintenu le droit d'invoquer cette clause.

^a Chaque sentence définitive prescrit une convention collective qui comporte une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts identique à celle prévue dans la convention précédente expirée. Le membre du conseil désigné par chacun des employeurs a exprimé sa dissidence et les intimées ont demandé l'examen judiciaire de leur sentence respective. Dans le cas de la convention de Haldimand, la Cour divisionnaire a annulé les sentences provisoire et finale mais la Cour d'appel a rétabli la sentence provisoire et a conclu que le conseil avait compétence pour procéder à l'arbitrage de divergences d'intérêts.

^b Dans l'arbitrage de Perth, la Cour divisionnaire a maintenu les sentences provisoire et finale, mais la Cour d'appel a de nouveau décidé que le conseil d'arbitrage n'avait pas en vertu de la convention le pouvoir d'insérer la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans la nouvelle convention. Le litige porte donc sur le pouvoir du conseil d'arbitrage d'insérer la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans la nouvelle convention et sur le droit du conseil d'entendre la question.

^c **Arrêt:** Les pourvois sont accueillis et les pourvois incidents sont rejetés.

^d Les conseils d'arbitrage avaient compétence pour procéder à l'arbitrage des divergences d'intérêts. Les articles qui prévoient l'arbitrage de divergences d'intérêts ne prescrivent aucun délai, exprès ou implicite, pour la communication de l'avis d'arbitrage. Bien que ces articles deviennent sans effet à l'expiration des conventions s'il n'y avait rien d'autre dans la loi ou dans les conventions, ils ont été prorogés en l'espèce par les dispositions de *The Labour Relations Act*. Le paragraphe 70(1), qui fournit un moyen de préserver le droit à l'arbitrage de la nouvelle convention, a été invoqué à bon droit. L'employeur et le syndicat avaient le droit d'invoquer l'arbitrage de divergences d'intérêts lorsque les avis ont été donnés; ce droit n'est requis qu'au moment de l'avis d'arbitrage et non au moment du prononcé de la sentence arbitrale.

^e La clause d'arbitrage de divergences d'intérêts que contenait la convention antérieure peut être comprise dans la sentence. Rien n'exige qu'un autre conseil agissant en vertu de la nouvelle convention collective impose de nouveau ces clauses ni ne suppose un accord perpétuel sur l'arbitrage obligatoire d'une convention collective subséquente. L'interprétation par les deux conseils du sens des clauses d'arbitrage de divergences d'intérêts est non seulement raisonnable mais elle est en outre exacte en droit. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de

interpretation involving an incidental issue of law. It was also not necessary to examine the standards of judicial review applicable on statutory tribunals for the actions of the consensual boards met the most urgent of the tests applicable.

Section 34c of *The Labour Relations Act* did not limit recourse to interest arbitration.

Bradburn v. Wentworth Arms Hotel Limited, [1979] 1 S.C.R. 846; *Re Grey-Owen Sound Health Unit and Ontario Nurses' Association* (1979), 24 O.R. (2d) 510, considered; *Re York Regional Board of Health and Ontario Nurses' Association* (1978), 18 L.A.C. (2d) 255; *Re International Nickel Company of Canada Limited and Rivando*, [1956] O.R. 379; *Port Arthur Shipbuilding Company v. Arthurs*, [1969] S.C.R. 85; *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517; *Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Volvo Canada Ltd. v. International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (U.A.W.), Local 720*, [1980] 1 S.C.R. 178, referred to.

APPEALS and CROSS-APPEALS from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1981), 120 D.L.R. (3d) 101, 31 O.R. 730, allowing appeals from two judgments of the Divisional Court, granting an application for judicial review and quashing the award of an interest arbitration board in one case, and dismissing an application for judicial review of the arbitration award in the other. Appeals allowed and cross-appeals dismissed.

George D. Finlayson, Q.C., and D. F. Hersey, for the appellant.

Michael Gordon and Thomas A. Stephanik, for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—These two appeals and the two included cross-appeals raise but two principal issues:

décider si la question soumise au conseil était une question de droit ou une question d'interprétation qui soulève accessoirement une question de droit. En outre, il n'est pas nécessaire d'examiner les normes d'examen judiciaire applicables aux tribunaux établis par la loi puisque les décisions des conseils d'arbitrages établis du consentement des parties répondent aux critères les plus exigeants.

L'article 34c de *The Labour Relations Act* ne limite pas le recours à l'arbitrage de divergences d'intérêts.

Jurisprudence: arrêts examinés: *Bradburn c. Wentworth Arms Hotel Limited*, [1979] 1 R.C.S. 846; *Re Grey-Owen Sound Health Unit and Ontario Nurses' Association* (1979), 24 O.R. (2d) 510; arrêts mentionnés: *Re York Regional Board of Health and Ontario Nurses' Association* (1978), 18 L.A.C. (2d) 255; *Re International Nickel Company of Canada Limited and Rivando*, [1956] O.R. 379; *Port Arthur Shipbuilding Company v. Arthurs*, [1969] R.C.S. 85; *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; *Syndicat canadien de la Fonction publique section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Volvo Canada Ltd. c. Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile, de l'aéronautique et des instruments aratoires d'Amérique, local 720*, [1980] 1 R.C.S. 178.

POURVOIS et POURVOIS INCIDENTS contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1981), 120 D.L.R. (3d) 101, 31 O.R. 730, qui a accueilli les appels formés contre deux jugements de la Cour divisionnaire qui avait accueilli une demande de contrôle judiciaire et annulé la sentence d'un conseil d'arbitrage de divergences d'intérêts dans un cas, et qui avait rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une sentence arbitrale dans l'autre cas. Pourvois accueillis et pourvois incidents rejetés.

George D. Finlayson, c.r., et D. F. Hersey, pour l'appelante.

Michael Gordon et Thomas A. Stephanik, pour les intimées.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Ces deux pourvois et les deux pourvois incidents ne soulèvent que deux questions principales:

- a) the authority of a board of arbitration, established under a collective agreement which includes a right in either party to invoke an interest arbitration to establish a renewal agreement, to insert in the renewal agreement an interest arbitration clause; and,
- b) the right of the arbitration board, in the circumstances revealed in the records of these appeals, to hear the issue.

These two appeals arise under separate proceedings brought in respect of separate collective agreements which, for convenience, I shall refer to as the "Haldimand agreement" and the "Perth agreement". As will be seen shortly, there are some differences in the provisions of the two collective agreements which have a bearing on the second issue. Because the first issue only becomes significant if the Boards are found to have been authorized in law to hear the arbitration, I will deal with the second issue first. The operative events and the applicable contractual provisions vary slightly in these two proceedings, and it will be convenient therefore to discuss the contractual and factual backgrounds separately.

A. Facts of the Haldimand Arbitration

The parties entered into a succession of collective agreements under the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1970, c. 232, (now R.S.O. 1980, c. 228) the most recent being that dated February 2, 1977, the term of which, however, ran from January 1, 1976 until December 31, 1976. The agreement included the usual arbitration clause following along in a general way the otherwise mandatory provision for arbitration under s. 37 of *The Labour Relations Act*, *supra*. The issue arises, however, under the provisions in the contract relating to the renewal process which are found in the following articles of the agreement:

Article 18—Duration of Agreement

- 18.01 This Agreement shall be for a period of one year, commencing on the 1st day of January 1976 and expiring on the 31st day of December 1976.
- 18.02 This Agreement shall remain in force for the period mentioned above and shall be automatical-

- a) le pouvoir d'un conseil d'arbitrage, établi en vertu d'une convention collective qui accorde à l'une ou l'autre des parties le droit d'invoquer l'arbitrage de divergences d'intérêts pour établir une nouvelle convention, d'insérer dans la nouvelle convention une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts; et
- b) le droit du conseil d'arbitrage d'entendre cette question dans les circonstances que révèlent les dossiers en l'espèce.

Les deux pourvois en l'espèce découlent de procédures distinctes relatives à des conventions collectives distinctes que j'appellerai, pour plus de commodité, la «convention de Haldimand» et la «convention de Perth». Comme on le verra bientôt, les dispositions des deux conventions collectives comportent des différences qui ont une incidence sur la seconde question. Étant donné que la première question n'a d'importance que si les conseils ont en droit le pouvoir de procéder à l'arbitrage, j'examinerai d'abord la seconde question. Les faits essentiels et les dispositions contractuelles applicables dans ces deux procédures diffèrent légèrement; il y a donc lieu de les examiner séparément.

f A. Les faits de l'arbitrage de Haldimand

Les parties ont conclu plusieurs conventions collectives successives en vertu de *The Labour Relations Act* de l'Ontario, R.S.O. 1970, chap. 232 (maintenant R.S.O. 1980, chap. 228), dont la plus récente est datée du 2 février 1977 et s'applique toutefois du 1^{er} janvier 1976 au 31 décembre 1976. La convention comporte la clause d'arbitrage habituelle qui suit, d'une façon générale, la disposition d'arbitrage par ailleurs obligatoire prévue à l'art. 37 de *The Labour Relations Act*, précitée. La question se pose cependant en vertu des dispositions relatives au processus de renouvellement qui se trouvent aux articles suivants de la convention:

[TRADUCTION] Article 18—Durée de la convention

- 18.01 La présente convention s'applique pour une période d'un an, du 1^{er} janvier 1976 au 31 décembre 1976.
- 18.02 La présente convention reste en vigueur pendant la période mentionnée ci-dessus et est reconduite

ly renewed from year to year thereafter, unless either party notifies the other party in writing of its termination or proposed revision, addition or deletion of any of its provisions. Such notification will be made within the period of ninety (90) days prior to the termination of this Agreement.

Article 16—Interest Arbitration

16.01 In the event that either of the parties elects under Article 18 to terminate, modify or amend this Agreement and should the parties be unsuccessful in negotiating a new agreement on or before the 15th day prior to the expiry date of this Agreement, either of the parties may notify the other in writing of its desire to submit to arbitration the negotiation of a new Agreement and the notice shall contain the name of the first party's appointee to an Arbitration board. The recipient of the notice shall within five (5) days advise the other party of the name of its appointee to the arbitration board.

16.14 The provisions of this collective agreement shall remain in full force and effect beyond the expiry date of this collective agreement until such date as the decision of the board of arbitration amends or alters its provisions. The board of arbitration shall provide that the Agreement or any of its terms shall be retroactive to such day as the board may fix but not earlier than the day upon which the previous agreement ceased to operate.

Article 16 had been in the collective agreement since 1973. Pursuant to these provisions, the appellant gave notice to bargain under article 18 on November 23, 1976. Bargaining ensued and ultimately the statutory provisions for conciliation were exhausted when on October 24, 1977 the Minister reported that it was not considered advisable to appoint a conciliation board. A few days previously, on October 18, the appellant served notice to arbitrate under the interest arbitration provision of article 16.

Difficulties ensued between the parties as to the right to convene an interest arbitration in the circumstance, and after an advisory opinion was obtained by the Minister of Labour from the Labour Relations Board, the parties proceeded

automatiquement d'année en année par la suite à moins que l'une des parties ne donne un avis écrit de l'intention d'y mettre fin ou de réviser ou de supprimer l'une ou l'autre de ses dispositions ou d'en ajouter une nouvelle. Cet avis doit être donné dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui précèdent l'expiration de la présente convention.

Article 16—Arbitrage de divergences d'intérêts

16.01 Si l'une des parties choisit, en vertu de l'article 18, de mettre fin à la présente convention ou de la modifier et que les parties n'ont pas réussi à négocier une nouvelle convention au plus tard le 15^e jour qui précède la date d'expiration de la présente convention, une partie peut donner à l'autre partie un avis écrit de son intention de soumettre à l'arbitrage la négociation d'une nouvelle convention, et cet avis doit indiquer le nom de la personne que l'expéditeur désigne comme membre du conseil d'arbitrage. Le destinataire doit, dans les cinq (5) jours, communiquer à l'expéditeur le nom de la personne qu'il désigne comme membre du conseil d'arbitrage.

16.14 Après la date d'expiration de la présente convention collective, ses dispositions restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par la décision du conseil d'arbitrage. Le conseil d'arbitrage doit prévoir que la convention ou l'une quelconque de ses dispositions a un effet rétroactif à la date qu'il peut fixer, mais cette date ne doit pas être antérieure à la date d'expiration de la convention précédente.

L'article 16 se trouve dans la convention collective depuis 1973. Conformément à ces dispositions, l'appelante a, le 23 novembre 1976, donné l'avis de négociation en vertu de l'article 18. La négociation a eu lieu et les dispositions prévues par la loi relatives à la conciliation avaient été épuisées lorsque, le 24 octobre 1977, le Ministre a fait rapport qu'il n'était pas jugé utile de constituer une commission de conciliation. Quelques jours plus tôt, le 18 octobre, l'appelante avait signifié un avis d'arbitrage en vertu de la disposition sur l'arbitrage de divergences d'intérêts prévue à l'article 16.

Les parties se sont affrontées sur la question du droit de procéder par arbitrage de divergences d'intérêts dans les circonstances, et après que le ministre du Travail eut obtenu un avis consultatif de la Commission des relations de travail, les

with the appointment of the Board and the hearing of the issue as to the jurisdiction of the Board to arbitrate "for the purpose of determining a new collective agreement between the Employer [respondent] and the Association [appellant]" as raised by the appellant in its notice of October 18, 1977, *supra*. The Board of Arbitration found, in an interim award dated November 29, 1978, that it had the necessary jurisdiction in law to proceed and did so. In this interim award the Board unanimously found that s. 70 of *The Labour Relations Act* preserved the appellant's right to invoke the provisions of article 16 for the establishment by arbitration of a successor collective agreement between the parties. On June 29, 1979, the Board issued its final award wherein it prescribed a collective agreement with a term of three years from January 1, 1977 and which agreement included an interest arbitration clause identical to that in the previous agreement, *supra*, whose term had expired on December 31, 1976. The employer nominee dissented as to the term of the agreement, indicating that it should be for a one-year period; and would not have included the interest arbitration clause in the new agreement.

The majority of the Board, however, concluded:

Boards of arbitration are understandably reluctant to remove from a collective agreement a term that has stood for some time as a feature of the parties' bargaining relationship.

Interest arbitration has been part of the collective agreement between these parties since 1970. It was not resorted to in negotiations prior to the 1976 collective agreement.

B. Facts of the Perth Arbitration

An interest arbitration clause has been in the collective agreements between the appellant and the respondent Perth since 1970. Pursuant to this clause an Interest Arbitration Board was convened to determine the terms of the collective agreement for the calendar year 1976. That Board reinserted

parties ont procédé à la constitution du conseil d'arbitrage et ont participé à l'audience sur la question, soulevée par l'appelante dans son avis du 18 octobre 1977, précité, de la compétence du conseil pour procéder à l'arbitrage [TRADUCTION] «aux fins d'établir une nouvelle convention collective entre l'employeur [l'intimée] et l'association [l'appelante]». Dans une sentence provisoire en date du 29 novembre 1978, le conseil d'arbitrage a conclu qu'il avait en droit la compétence requise pour procéder à l'arbitrage auquel il a procédé. Dans cette sentence provisoire, le conseil a conclu à l'unanimité que l'art. 70 de *The Labour Relations Act* maintient le droit de l'appelante d'invoquer les dispositions de l'article 16 en vue d'établir par arbitrage une nouvelle convention collective entre les parties. Le 29 juin 1979, le conseil a prononcé sa sentence définitive dans laquelle il prescrivait une convention collective d'une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1977; cette convention comporte une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts identique à celle prévue dans la convention précédente, précitée, expirée le 31 décembre 1976. Le membre du conseil désigné par l'employeur a exprimé sa dissidence quant à la durée de la convention, soulignant que sa durée devrait être d'un an; il s'opposait également à l'insertion de la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans la nouvelle convention.

Toutefois, le conseil à la majorité a conclu:

[TRADUCTION] On comprend facilement que les conseils d'arbitrage hésitent à supprimer, dans une convention collective, une condition qui constitue depuis un certain temps un trait caractéristique des rapports de négociation entre les parties.

L'arbitrage de divergences d'intérêts fait partie de la convention collective entre les parties depuis 1970. On n'y a pas eu recours lors de négociations avant la convention collective de 1976.

B. Les faits de l'arbitrage de Perth

Depuis 1970, les conventions collectives entre l'appelante et l'intimée Perth comportent une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts. Conformément à cette clause, un conseil d'arbitrage de divergences d'intérêts a été formé pour établir les conditions de la convention collective pour l'année

the interest arbitration clause, and apparently neither party at that time sought the removal of that clause from the resultant collective agreement. The provisions of the 1976 agreement involved in the issues arising on this appeal are as follows:

ARTICLE 16—DURATION OF AGREEMENT

16.1 This Agreement shall be for a period of twelve months commencing the 1st day of January, 1976, and ending the 31st day of December, 1976.

16.2 Either party to the Agreement may, within the period of ninety days before the Agreement ceases to operate, give notice in writing to the other party of its desire to bargain with a view to the renewal, with or without modifications, of the Agreement then in operation or to the making of a new Agreement.

ARTICLE 15—CONTRACT ARBITRATION

1. In the event that either party elects to modify or amend this agreement and gives notice to bargain in accordance with the agreement, and if the parties are unable to reach agreement during negotiations and if no agreement is reached with the services of a conciliation officer, the parties agree that either party may notify the other party in writing of its desire to submit to arbitration all matters remaining in dispute. The notice shall contain the name of the parties appointee to an arbitration board. The recipient of the notice shall within fifteen (15) days thereafter advise the other party of the name of its appointee to the arbitration board. The notice of desire to submit to arbitration by either party read in conjunction with this Article shall create an irrevocable agreement in writing to refer all matters remaining in dispute between the parties to Arbitration, notwithstanding the expiry of this collective agreement.

6. In the event that the provisions of this Article are invoked by either party, then the provisions of this collective agreement shall remain in full force and effect beyond the expiry date of this collective agreement until the effective date of the new collective agreement is determined by the board of arbitration.

On December 20, 1976, the appellant gave notice to bargain under article 16, following which unsuccessful negotiations and conciliation occupied the year 1977 and ended on May 9, 1978 with a report by the Minister that no purpose would be

civile 1976. Ce conseil a réinséré la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts et, de toute évidence, aucune des parties à l'époque n'a cherché à obtenir la suppression de cette clause dans la nouvelle convention collective. Les dispositions de la convention de 1976 pertinentes en l'espèce sont les suivantes:

ARTICLE 16—DURÉE DE LA CONVENTION

16.1 La présente convention s'applique pour une période de douze mois, du 1^{er} janvier 1976 au 31 décembre 1976.

16.2 Chaque partie à la convention collective peut, dans les quatre-vingt-dix jours qui précèdent la date de son expiration, donner un avis écrit à l'autre partie de son intention de négocier son renouvellement, avec ou sans modifications, ou de conclure une nouvelle convention.

ARTICLE 15—ARBITRAGE DE LA CONVENTION

1. Si l'une des parties choisit de modifier la présente convention et donne un avis de négociation conformément à la convention, et si elles ne peuvent s'entendre au cours des négociations ou par suite de l'intervention d'un conciliateur, les parties conviennent qu'une partie peut donner à l'autre partie un avis écrit de son intention de soumettre à l'arbitrage toutes les questions qui restent en litige. L'avis doit indiquer le nom de la personne que l'expéditeur désigne comme membre du conseil d'arbitrage. Dans les quinze (15) jours qui suivent, le destinataire doit communiquer à l'expéditeur le nom de la personne qu'il désigne comme membre du conseil d'arbitrage. L'avis, par une partie, de l'intention de recourir à l'arbitrage, pris conjointement avec le présent article, crée un engagement écrit irrévocable de soumettre à l'arbitrage toutes les questions qui restent en litige entre les parties, nonobstant l'expiration de la présente convention collective.

6. Si une partie invoque les dispositions du présent article, les dispositions de la présente convention collective restent alors en vigueur après la date de son expiration jusqu'à ce que le conseil d'arbitrage fixe la date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective.

Le 20 décembre 1976, l'appelante a donné l'avis de négociation conformément à l'article 16; par la suite, la négociation et la conciliation ont duré toute l'année 1977 pour se terminer sans succès le 9 mai 1978 par un rapport du Ministre portant que

served in appointing a conciliation board. On May 10, 1978, the appellant gave notice under article 15 of the collective agreement that it wished to invoke the interest arbitration provisions. The arbitration proceeded and an interim award was issued on November 22, 1978, wherein the Board unanimously agreed that it had jurisdiction to proceed with the interest arbitration because s. 70 of *The Labour Relations Act* preserved the appellant's right to invoke interest arbitration. The Board issued a final award on May 8, 1979 establishing a collective agreement for a two-year term from January 1, 1977, and which agreement included article 15, the interest arbitration provision. On the latter point the employer's nominee dissented.

The respondent Haldimand and the respondent Perth then sought judicial review of both awards in both proceedings with the following results:

1. Haldimand Judicial Review Proceedings

The Divisional Court, by a majority, quashed the Haldimand awards, both interim and final, for reasons to be discussed later. In dissent Trainor J. held the view that the Board had jurisdiction to undertake the interest arbitration but the Board could not include in the replacement agreement the interest arbitration clause. The Court of Appeal reversed the Divisional Court and restored the interim award, finding that the Board had jurisdiction to hear the interest arbitration. The Court of Appeal concluded, however, that that part of the final award which inserted an interest arbitration clause in the new collective agreement, should be quashed.

2. Perth Judicial Review Proceedings

The Divisional Court upheld the interim award of the Board as well as the final award including the insertion by the Board of the interest arbitration clause in the renewal agreement. There was a dissent by Trainor J. concerning the inclusion of

la constitution d'une commission de conciliation serait inutile. Le 10 mai 1978, l'appelante a donné, conformément à l'article 15 de la convention collective, l'avis de son intention d'invoquer les dispositions relatives à l'arbitrage de divergences d'intérêts. L'arbitrage a eu lieu et, dans une sentence provisoire prononcée le 22 novembre 1978, le conseil a décidé unanimement qu'il avait compétence pour procéder à l'arbitrage des divergences d'intérêts puisque l'art. 70 de *The Labour Relations Act* maintient le droit de l'appelante d'invoquer l'arbitrage de divergences d'intérêts. Le 8 mai 1979, le conseil a prononcé une sentence finale établissant une convention collective d'une durée de deux ans à compter du 1^{er} janvier 1977, dont l'article 15 contient la disposition relative à l'arbitrage de divergences d'intérêts, à laquelle s'est opposé l'arbitre désigné par l'employeur.

L'intimée Haldimand et l'intimée Perth ont alors demandé l'examen judiciaire des deux sentences dans les deux instances avec les résultats suivants:

1. Le contrôle judiciaire de la convention de Haldimand

Pour des motifs que j'analyserai plus loin, la Cour divisionnaire à la majorité a annulé les sentences provisoire et finale du conseil d'arbitrage de Haldimand. Le juge Trainor, dissident, a exprimé l'avis que le conseil avait compétence pour entreprendre l'arbitrage de divergences d'intérêts mais qu'il ne pouvait inclure dans la nouvelle convention la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts. La Cour d'appel a infirmé la décision de la Cour divisionnaire et a rétabli la sentence provisoire, en concluant que le conseil avait compétence pour procéder à l'arbitrage de divergences d'intérêts. La Cour d'appel a conclu, cependant, qu'il y avait lieu d'annuler la partie de la sentence finale qui insérait dans la nouvelle convention collective une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts.

2. Le contrôle judiciaire de la convention de Perth

La Cour divisionnaire a maintenu la sentence provisoire du conseil ainsi que la sentence finale, y compris l'insertion, par le conseil, de la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans la nouvelle convention. Le juge Trainor était dissident

the interest arbitration clause in the renewal agreement. The Court of Appeal agreed that the Arbitration Board had jurisdiction to hear the interest arbitration but, as in the Haldimand appeal, the Board did not have authority under the contract to insert the interest arbitration clause in the new collective agreement.

Jurisdiction of Board to Hear Interest Arbitration

It will be noted that the Haldimand agreement established the following time limit under article 16: "should the parties be unsuccessful in negotiating a new agreement on or before the 15th day prior to the expiry date of this Agreement . . ." With reference to this provision Maloney J., for the majority of the Divisional Court, stated:

Much of the argument proceeded on the assumption that a notice of desire to arbitrate a new agreement had to be served on or before the fifteenth day prior to the expiry of the agreement, but I note that on a literal reading of the paragraph either party may at an unspecified time give notice of a desire to arbitrate if the parties are unsuccessful in negotiating a new agreement on or before the fifteenth day prior to the expiry date; these are two quite different propositions but for reasons I am about to outline the result will not turn on this factor.

However, His Lordship later concluded:

But by its plain wording, Article 16.14 presupposes the existence of arbitration proceedings, at least to the extent that a notice of intention to arbitrate had been delivered by one of the parties prior to the expiry of the contract on December 31st, 1976; . . .

Trainor J., dissenting, interpreted this article differently:

Article 16.01 provided for a minimum period of negotiation to 16 December, 1976 following the service of the notice pursuant to 18.02. Thereafter, either party could send the matter to interest arbitration if it so desired. There was no obligation to do so, nor was a time prescribed for taking that action.

sur la question de l'insertion de la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans la nouvelle convention. La Cour d'appel a conclu que le conseil d'arbitrage avait compétence pour procéder à l'arbitrage des divergences d'intérêts mais que, comme dans l'appel de Haldimand, le conseil n'avait pas le pouvoir, en vertu de la convention, d'insérer la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans la nouvelle convention.

La compétence du conseil pour procéder à l'arbitrage de divergences d'intérêts

Il faut remarquer que la convention de Haldimand a établi le délai suivant en vertu de l'article 16: «Si . . . les parties n'ont pas réussi à négocier une nouvelle convention au plus tard le 15^e jour qui précède la date d'expiration de la présente convention . . . » Relativement à cette disposition, le juge Maloney a affirmé, au nom de la Cour divisionnaire à la majorité:

[TRADUCTION] L'argumentation se fonde en grande partie sur la prétention que l'avis de l'intention de recourir à l'arbitrage devait être signifié au plus tard le quinzième jour avant l'expiration de la convention. Mais je remarque à la lecture du paragraphe que l'une ou l'autre des parties peut, à un moment qui n'est pas précisé, donner avis de l'intention de recourir à l'arbitrage si les parties n'ont pas réussi à négocier une nouvelle convention au plus tard le quinzième jour qui précède la date d'expiration. Ces deux propositions sont bien différentes, mais pour les raisons que je vais énoncer, l'issue ne dépend pas de cette question.

Cependant, le juge a conclu plus loin:

[TRADUCTION] Mais, de par ses termes mêmes, l'article 16.14 présuppose l'existence de procédures d'arbitrage, au moins dans la mesure où un avis de l'intention de recourir à l'arbitrage a été remis par l'une des parties avant l'expiration de la convention le 31 décembre 1976;

Le juge Trainor, dissident, a interprété cet article différemment:

[TRADUCTION] L'article 16.01 prescrit une période minimale de négociation jusqu'au 16 décembre 1976 après la signification de l'avis conformément à l'article 18.02. Par la suite, une partie qui le souhaitait pouvait recourir à l'arbitrage de divergences d'intérêts. Il n'y avait aucune obligation de le faire et il n'y avait pas non plus de délai pour le faire.

It may be argued that article 16.14 provides a bridging effect only when the notice of arbitration has been served prior to 31 December, 1976. On that interpretation, in my view, article 16.14 was not required as part of the agreement, as notice to arbitrate having been served before the end of December, no bridging was needed.

Goodman J.A., for the Court of Appeal, construed this article with results similar to those of Maloney J. although not necessarily because the wording required a notice to arbitrate before the expiry date:

It is clear that the agreement contemplates the giving of notice of intention to arbitrate, prior to its expiry date.

With all deference to those holding views to the contrary, the article, in my opinion, prescribes no time limit for the giving of notice for interest arbitration. Article 16.01 provides that either party may notify the other of its desire to submit the negotiation of a new agreement to interest arbitration provided two conditions are met:

- 1) either of the parties has elected under Article 18 to terminate, modify or amend the agreement in force; and,
- 2) the parties have been unsuccessful in negotiating a new agreement on or before the 15th day prior to the expiry date of the current agreement.

Provided these two conditions are met, both parties acquire the right to submit the negotiation of a new agreement to interest arbitration and no time limit is placed upon the exercise of this right.

On this view of article 16, the result is the same as in the case of the Perth agreement where no limit, express or implied, can be said to have been placed on the time for the giving of notice to arbitrate under article 15.01. But these articles in the two agreements, with nothing more either in law or in the contracts themselves, would die with the expiry of the term of the two agreements.

On peut faire valoir que l'article 16.14 n'a un effet prorogatif que si l'avis d'arbitrage a été signifié avant le 31 décembre 1976. À mon avis, suivant cette interprétation, l'article 16.14 n'était pas requis dans la convention; puisque l'avis d'arbitrage a été signifié avant la fin de décembre, la prorogation n'était pas nécessaire.

L'interprétation de cet article donnée par le juge Goodman au nom de la Cour d'appel produit des résultats semblables à celle que donne le juge Maloney, bien que ce ne soit pas nécessairement parce que les termes utilisés exigent un avis d'arbitrage avant la date d'expiration:

[TRADUCTION] Il est évident que la convention envisage la remise, avant la date de son expiration, de l'avis de l'intention de recourir à l'arbitrage.

Avec égards pour les tenants de l'opinion contraire, j'estime que cet article ne prescrit aucun délai pour la communication de l'avis relatif à l'arbitrage de divergences d'intérêts. L'article 16.01 prévoit qu'une partie peut aviser l'autre partie de son intention de soumettre la négociation d'une nouvelle convention à l'arbitrage de divergences d'intérêts, pourvu que deux conditions soient remplies:

- 1) si l'une des parties a choisi, en vertu de l'article 18, de mettre fin à la convention en vigueur ou de la modifier; et
- 2) si les parties n'ont pas réussi à négocier une nouvelle convention au plus tard le 15^e jour qui précède la date d'expiration de la convention en vigueur.

Si ces deux conditions sont remplies, les parties ont le droit de soumettre la négociation d'une nouvelle convention à l'arbitrage de divergences d'intérêts et l'exercice de ce droit n'est assujéti à aucun délai.

Si on interprète ainsi l'article 16, on obtient le même résultat que dans le cas de la convention de Perth, où on peut dire qu'aucun délai, exprès ou implicite, n'était prescrit pour la communication de l'avis d'arbitrage en vertu de l'article 15.01. Mais s'il n'y avait rien d'autre dans la loi ou dans les conventions elles-mêmes, ces articles des deux conventions deviendraient sans effet à l'expiration des deux conventions.

There are at least two possible routes by which these collective agreements may be extended beyond their respective terms:

(a) by the provisions of the agreements themselves (that is article 16 of the Haldimand agreement and article 15 of the Perth agreement) relating to renewal or continuance during the bargaining process; and

(b) by the provisions of *The Labour Relations Act* regulating the conditions of employment and the relationship between the employer, the employee and the bargaining agent pending renewal of the collective agreement.

I will deal with the latter first.

This question principally concerns s. 70 of the statute which provides:

70.—(1) Where notice has been given under section 13 or section 45 and no collective agreement is in operation, no employer shall, except with the consent of the trade union, alter the rates of wages or any other term or condition of employment or any right, privilege or duty, of the employer, the trade union or the employees, and no trade union shall, except with the consent of the employer, alter any term or condition of employment or any right, privilege or duty of the employer, the trade union or the employees,

(a) until the Minister has appointed a conciliation officer or a mediator under this Act and,

(i) seven days have elapsed after the Minister has released to the parties the report of a conciliation board or mediator, or

(ii) fourteen days have elapsed after the Minister has released to the parties a notice that he does not consider it advisable to appoint a conciliation board,

as the case may be; or

(b) until the right of the trade union to represent the employees has been terminated,

whichever occurs first.

The section is now s. 79, R.S.O. 1980, c. 228 and has been in the Act since 1966.

The tribunals participating in these proceedings to date have all given their views with respect to the effect of s. 70. The Ontario Labour Relations

Il y a au moins deux façons possibles de proroger ces conventions collectives au-delà de leurs dates d'expiration respectives:

a) en vertu des dispositions des conventions elles-mêmes (soit l'article 16 de la convention de Haldimand et l'article 15 de la convention de Perth) qui se rapportent au renouvellement ou à la prorogation au cours du processus de négociation; et

b) en vertu des dispositions de *The Labour Relations Act* qui régissent les conditions d'emploi et les rapports entre l'employeur, l'employé et l'agent négociateur jusqu'à ce que soit renouvelée la convention collective.

Examinons d'abord cette deuxième possibilité.

Cette question touche principalement l'art. 70 de la Loi qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] 70.—(1) Lorsque l'avis prévu aux articles 13 ou 45 a été donné et qu'aucune convention collective n'est en vigueur, nul employeur ne doit, à moins d'obtenir le consentement du syndicat, modifier les taux de salaire ou toute autre condition d'emploi, ou encore un droit, privilège ou devoir de l'employeur, du syndicat ou des employés, et nul syndicat ne doit, à moins d'obtenir le consentement de l'employeur, modifier une condition d'emploi ou un droit, privilège ou devoir de l'employeur, du syndicat ou des employés,

a) jusqu'à ce que le Ministre ait désigné un conciliateur ou un médiateur en vertu de la présente loi et,

(i) que sept jours se soient écoulés après la remise aux parties, par le Ministre, du rapport d'une commission de conciliation ou d'un médiateur,

(ii) que quatorze jours se soient écoulés après que le Ministre a avisé les parties qu'il ne juge pas utile de constituer une commission de conciliation,

selon le cas; ou

b) jusqu'à ce que le droit du syndicat de représenter les employés ait été révoqué,

selon le premier de ces événements.

Cet article, maintenant l'art. 79, R.S.O. 1980, chap. 228, fait partie de la Loi depuis 1966.

Les tribunaux qui ont pris part à ces procédures à ce jour ont tous exprimé leur point de vue relativement à l'effet de l'art. 70. Dans l'avis

Board, in advising the Minister under s. 96 of the Act as to whether the parties are required by the agreement and by the Act to resolve their differences by the proposed arbitration, came to the conclusion that:

... it is quite clear that the terms of the collective agreement between the parties, including article 16, had been continued by operation of section 70(1) of the *Labour Relations Act* and were in force at the time at which the union served its notice to arbitrate.

The Haldimand Arbitration Board found s. 70 to be applicable and simply adopted *in toto* the discussion in the Perth Board award of s. 70 in which that Board found:

We need not and do not make any finding as to the ultimate meaning of Article 15.6 of the agreement in conjunction with section 44(2) of The Labour Relations Act. That is so because in our view section 70 of the Act provides a complete answer to the employer's submission.

A different view of s. 70 was taken by Maloney J. when the matter reached the Divisional Court. His Lordship stated:

I note that this section does not purport to continue the operation of the collective agreement during the process of bargaining and conciliation but the quoted portion of the section is merely prohibitive of change in the working relationship between the parties as it stood prior to the expiry of the agreement.

Trainor J. in dissent disagreed with this respective view of s. 70, adopting instead the interpretation placed upon it by the Ontario Labour Relations Board, *supra*. The Court of Appeal, speaking through Goodman J.A., supported the award of the Haldimand Board in much the same language.

It seems clear, for example, that where a collective agreement has expired and an employee has a grievance while the parties are engaged in bargaining, the trade union or employee would still have the right to pursue the grievance by grievance procedure and arbitration proceedings if required. . . . We can see no valid reason to distinguish the preservation of that right by s. 70(1) from the preservation of the right given to both parties by the subject collective agreement to have interest arbitration available to them.

qu'elle a donné au Ministre, conformément à l'art. 96 de la Loi, sur la question de savoir si les parties sont tenues en vertu de la convention ou de la Loi de résoudre leurs différends par l'arbitrage proposé, la Commission des relations de travail de l'Ontario a conclu:

[TRADUCTION] . . . il est évident que les conditions de la convention collective entre les parties, y compris l'article 16, ont été prorogées par l'application du par. 70(1) de *The Labour Relations Act* et qu'elles étaient en vigueur au moment où le syndicat a signifié l'avis du recours à l'arbitrage.

Le conseil d'arbitrage de Haldimand a conclu que l'art. 70 s'applique et a simplement adopté en entier l'analyse de l'art. 70 qu'on trouve dans la sentence du conseil d'arbitrage de Perth qui a conclu:

[TRADUCTION] Il ne nous est pas nécessaire de statuer sur le sens ultime de l'article 15.6 de la convention pris conjointement avec le par. 44(2) de *The Labour Relations Act*. Il en est ainsi parce que, à notre avis, l'art. 70 de la Loi fournit une réponse complète à l'argument de l'employeur.

En Cour divisionnaire, le juge Maloney a exprimé une opinion différente quant à l'art. 70. Voici ce qu'il a dit:

[TRADUCTION] Je remarque que cet article ne vise pas à proroger l'application de la convention collective pendant le processus de négociation et de conciliation, mais la partie citée de cet article interdit simplement de modifier les relations de travail qui existaient entre les parties avant l'expiration de la convention.

Le juge Trainor, dissident, a rejeté cette interprétation restrictive de l'art. 70 et a adopté plutôt l'interprétation qu'en a donnée la Commission des relations de travail de l'Ontario, précitée. Le juge Goodman, au nom de la Cour d'appel, a appuyé en des termes à peu près semblables la sentence du conseil de Haldimand:

[TRADUCTION] Il semble évident, par exemple, que lorsqu'une convention collective est expirée et qu'un employé dépose un grief alors que les parties sont en négociation, le syndicat ou l'employé conservent le droit de donner suite au grief par la procédure de règlement des griefs et les procédures d'arbitrage si nécessaire. . . . À notre avis, il n'y a aucune raison valable de faire la distinction entre la préservation de ce droit par le par. 70(1) et la préservation du droit que la convention collective en l'espèce reconnaît aux parties de recourir à l'arbitrage de divergences d'intérêts.

Thus, all the Board members and all the reviewing Justices (with the exception of the majority of the Divisional Court) determined that the section continued in effect after the expiration of the term of the contract "... every term ... of employment or any right ... of the trade union or the employees ..." until the expiry of a fourteen-day period which commences after a 'no Board determination by the Minister' has been issued. In both appeals, the notice invoking contract arbitration was given within that period of time.

Should this view of s. 70 be accepted, then only two objections can be raised in the proceedings here. The first is that "any right" of the employer or the trade union does not include the right under article 16 of the Haldimand agreement or article 15 of the Perth agreement, to invoke interest arbitration at the time the two notices were served. There is no room in the language of the section for such a restrictive interpretation and it offends all logic and reason to expect to find such an exclusion from a bridging provision, designed as it clearly is to maintain the *status quo* at the workplace pending the conclusion of sometimes lengthy contract negotiations.

A second objection might be taken, that the section does not extend the right to contract arbitration where the arbitration process is not completed as a final award within the extension period provided by s. 70(1)(a). Neither respondent (appellant in the cross-appeals) has maintained such a position and I respectfully accept the conclusion in the Perth award and that reached by Goodman J.A. for the Court of Appeal that the right to arbitrate need exist only at the time of the notice to arbitrate and not at the time the award is handed down.

I conclude on this issue that s. 70(1) when properly construed, as it has been by the Boards, by the dissent in the Divisional Court and by the Court of Appeal below, provides a mechanism for the preservation of the right to arbitrate the renewal contract in both proceedings. Accordingly, the two Arbitration Boards, in both interim

Ainsi, tous les conseillers et tous les juges qui ont procédé à l'examen judiciaire (à l'exception de ceux formant la majorité de la Cour divisionnaire) ont conclu que cet article est demeuré en vigueur après l'expiration de la convention, « ... toute ... condition d'emploi ou encore un droit ... du syndicat ou des employés ... » jusqu'à ce que se soient écoulés quatorze jours après la communication de la décision du Ministre de ne pas constituer une commission de conciliation. Dans les deux pourvois, l'avis où on demande l'arbitrage a été donné dans ce délai.

Si on accepte cette interprétation de l'art. 70, il n'y a alors que deux objections qui peuvent être soulevées dans les présentes procédures. La première est qu'«un droit» de l'employeur ou du syndicat ne comprend pas le droit, prévu à l'article 16 de la convention de Haldimand ou à l'article 15 de la convention de Perth, d'invoquer l'arbitrage de divergences d'intérêts au moment de la signification des deux avis. La formulation de cet article ne permet pas une interprétation aussi restrictive et il serait illogique et déraisonnable de s'attendre à trouver une exclusion de cette sorte dans une disposition prorogative conçue, comme c'est clairement le cas, pour maintenir le statu quo dans les lieux de travail en attendant l'issue de négociations collectives parfois longues.

La deuxième objection susceptible d'être soulevée est que l'article n'étend pas le droit à l'arbitrage prévu dans la convention lorsque le processus d'arbitrage n'a pas abouti à une sentence finale dans le délai de prorogation prévu à l'al. 70(1)a). Aucun des intimés (appelants dans les pourvois incidents) n'a défendu cette position et, avec égard, j'accepte la conclusion de la sentence de Perth et celle du juge Goodman de la Cour d'appel portant que le droit à l'arbitrage n'est requis qu'au moment de l'avis d'arbitrage, et non au moment du prononcé de la sentence arbitrale.

Je conclus à ce propos que lorsque le par. 70(1) est bien interprété, comme l'ont fait les conseils, le juge dissident de la Cour divisionnaire et la Cour d'appel, il fournit dans les deux instances un moyen de préserver le droit à l'arbitrage de la nouvelle convention. Par conséquent, les deux conseils d'arbitrage, dans les deux sentences provi-

awards, were correct in concluding they had jurisdiction to proceed with their respective interest arbitrations, and so the cross-appeals should be dismissed.

This is the same conclusion as was reached by this Court in *Bradburn v. Wentworth Arms Hotel Limited*, [1979] 1 S.C.R. 846, (*vide* pp. 852 and 860). There the Court was concerned with the interpretation of two subparagraphs of an article in a collective agreement which appeared to be inconsistent. The contract itself was not considered to include a bridging provision which would keep its terms in effect pending replacement by a newly negotiated agreement but rather this result was found in the Act itself. It was stated in the majority reasons at p. 860:

In my view the effect of the service of the Notice to Bargain under 13.01 is to terminate the agreement at the expiry of the term on November 30, 1970 and to invoke the collective bargaining process under *The Labour Relations Act*. This process came to an end when the Minister, on the receipt of the report of the conciliation officer, determined not to appoint a Conciliation Board. Section 70(1)(a)(ii) of the statute provides that 14 days thereafter the parties are free to strike or lock-out as the case may be. In the interim period, s. 70 applies to restrict the rights of the parties in their actions with respect to rates of pay and working conditions, and the right to strike and the right to lock-out are of course during that period suspended. No issue here arises out of the interval prior to the expiry of such statutory period.

The concurring opinion of Laskin C.J.C. in that case does not deal expressly with the section except to note in passing that it is a statutory extension of working conditions pending renewal bargaining.

The appellant as respondent on the cross-appeals advanced an alternative approach to the question of the extension of the terms of the collective agreement during the renewal process based upon provisions in the agreements themselves and s. 44 of the Ontario *Labour Relations Act*. It is unnecessary to explore this course because of the conclusion reached above that s. 70

soires, ont eu raison de conclure qu'ils avaient compétence pour procéder dans chaque cas à l'arbitrage de divergences d'intérêts, et par conséquent les pourvois incidents doivent être rejetés.

^a Cette Cour est arrivée à la même conclusion dans l'arrêt *Bradburn c. Wentworth Arms Hotel Limited*, [1979] 1 R.C.S. 846 (voir pp. 852 et 860). Dans cette affaire, cette Cour devait interpréter deux paragraphes d'un article d'une convention collective qui semblaient incompatibles. On a considéré non pas que la convention elle-même comportait une disposition prorogative qui permettait de maintenir ses clauses en vigueur en attendant qu'elle soit remplacée par une nouvelle convention négociée, mais plutôt que ce résultat découlait de la Loi elle-même. Les motifs de la Cour à la majorité énoncent ce qui suit (à la p. 860):

^d À mon sens, la signification de l'avis de négociation en vertu de l'art. 13.01 a pour effet de mettre fin à la convention à l'expiration de la durée prévue, soit le 30 novembre 1970, et de mettre en marche le processus de négociation collective prescrit par *The Labour Relations Act*. Ce processus a pris fin lorsque le Ministre, sur réception du rapport du conciliateur, a décidé de ne pas nommer de bureau de conciliation. Le sous-alinéa 70(1)a(ii) de la Loi prévoit que les parties ont droit de grève ou de lock-out, selon le cas, 14 jours plus tard. Dans l'intervalle, l'art. 70 s'applique et limite les droits des parties en matière de salaires et de conditions de travail; le droit de grève et de lock-out est suspendu pendant cette période. Le litige ne porte aucunement sur cette période légale.

^g L'opinion concordante du juge en chef Laskin dans cet arrêt ne traite pas expressément de cet article si ce n'est pour souligner en passant qu'il s'agit d'une prorogation légale des conditions de travail pendant la négociation d'une nouvelle convention.

^h En tant qu'intimée dans les pourvois incidents, l'appelante a proposé une autre façon d'aborder la question de la prorogation des conditions de la convention collective durant le processus de renouvellement, fondée sur les dispositions des conventions elles-mêmes et sur l'art. 44 de *The Labour Relations Act* de l'Ontario. Il n'est pas nécessaire de s'y attarder en raison de la conclusion tirée plus

produces the necessary basis for the retention of the right to give notice to arbitrate the contract renewal issues until the time of the exercise of that right under both collective agreements. This Court touched upon this issue in *Bradburn, supra*, but in that case as well it was not necessary to determine the issue. The majority found s. 44 had no application to the term of the collective agreement there in issue, as did the concurring opinion delivered by the Chief Justice. The majority opinion (and the concurring view did not deal with this issue) found no limit on s. 70 in s. 44, and concluded with reference to the latter at pp. 862-63:

This [s. 44] would appear to be a consensual alternate to the mandatory statutory minimum agreement, or rather the maintenance of a minimum status quo provided for by s. 70 of the Act. There being no relationship between the two subsections [44(1) and (2)] other than as mentioned, and subs. (2) having no application to the circumstances with which we are confronted, I cannot with respect agree that s. 44(1) can be applied to Article 13.02 as though it were an independent agreement for which a term must be determined.

To the same effect is the opinion of the Chief Justice at p. 851. It might be noted in passing, with reference to s. 44, that it was amended subject to *Bradburn*, but the result has no relevance to the issue here.

The Continuance of The Interest Arbitration Clause

I turn now to the issue in the main appeal, that is, may the Arbitration Boards include in the new collective agreement to be established in the arbitration proceedings the provisions for interest arbitration found in the pre-existing agreements?

The Board in the Perth arbitration final award included article 15, *supra*, from the prior agreement, and in doing so observed:

It is a term, like all of the terms in the collective agreement, whose disposition is to be determined by this

haut, selon laquelle l'art. 70 assure le maintien du droit de donner l'avis d'arbitrage des questions relatives au renouvellement de la convention jusqu'au moment de l'exercice de ce droit en vertu des deux conventions collectives. Cette Cour a touché cette question dans l'arrêt *Bradburn*, précité, mais là encore, il n'était pas nécessaire de la trancher. La Cour à la majorité a conclu, tout comme le Juge en chef dans une opinion concordante, que l'art. 44 ne s'appliquait pas à la durée de la convention collective dont il était question en l'espèce. La Cour à la majorité (le juge en chef Laskin n'a pas examiné cette question) n'a reconnu dans l'art. 44 aucune limite à l'art. 70 et elle a conclu relativement à l'art. 44 (aux pp. 862 et 863):

Cela [l'art. 44] semble être le pendant consensuel de la convention minimum imposée par la Loi, ou plutôt du maintien du statu quo minimum prévu à l'art. 70 de la Loi. Comme il n'y a entre les deux paragraphes [44(1) et 44(2)] que le lien mentionné et que le par. (2) ne s'applique pas dans les circonstances, je ne puis admettre que le par. 44(1) s'applique à l'art. 13.02, comme s'il s'agissait d'une convention indépendante dont la durée doit être fixée.

L'opinion du Juge en chef, à la p. 851, est dans le même sens. Relativement à l'art. 44, on pourrait souligner en passant qu'il a été modifié compte tenu de l'arrêt *Bradburn*, mais le résultat n'est pas pertinent en l'espèce.

Le maintien de la clause d'arbitrage de divergences d'intérêts

Examinons maintenant la question du pourvoi principal: les conseils d'arbitrage peuvent-ils inclure dans la nouvelle convention collective qui doit être établie dans les procédures d'arbitrage les dispositions relatives à l'arbitrage de divergences d'intérêts qui figurent dans les conventions antérieures?

Dans la sentence arbitrale définitive de Perth, le conseil a inclus l'article 15, précité, tiré de la convention antérieure, et ce faisant, il a fait remarquer:

[TRADUCTION] La décision d'inclure cette condition, comme toutes les conditions de la convention collective,

Board in light of the merits of the case argued by both parties and the application of principles that have evolved through the arbitration process.

The argument put to the Boards was that the imposition of an interest arbitration clause would result in such a clause remaining in the agreement in perpetuity and the consequential deprivation of the basic right to contract negotiations under the labour legislation. The Board recognized that "neither party has a presumptive right to see that term preserved simply by resisting a request for a change". The Board concluded that the removal of this article from the collective agreement would be "premature at this time" and that, by reason of the pattern which had been established in the labour relations in this sector of the community, it was wise to "consider well its removal upon the very first request". In this the Board had reference to the observations of Chairman Adams in the arbitration *Re York Regional Board of Health and Ontario Nurses' Association* (1978), 18 L.A.C. (2d) 255, at pp. 264-65:

In our view, however, the fact that the parties have been subject to this system since either 1971 or 1973 and the fact that the employer made no objection to the reimposition of the provision last year constitutes such guidance and justifies reimposing the provision for one more agreement. Had the provision been in the agreement for a shorter period of time or had the employer either objected to the clause last time or demonstrated a substantial problem with the results of the preceding award, we would have acceded to the employer's request. For the general reasons outlined above we believe that in such situations provisions of this kind should not be continued without the express consent of both parties. Free collective bargaining is too important to be done away with inadvertently. However, the interest arbitration system at bar has been in place for some considerable time; . . . But we stress that if the parties resort to arbitration for a third time next year and if the employer once again objects to the procedure of arbitration, we are of the opinion that a board of arbitration would be most unwise to reimpose this provision once again. The fundamental principles reviewed above support this view. Provisions of this kind no matter how long they have been in an agreement do not mean the parties have agreed to the system of interest arbitration

doit être prise par ce conseil en fonction des arguments de fond soumis par les parties et de l'application des principes élaborés au cours des arbitrages.

L'argument soumis aux conseils portait que l'imposition d'une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts aurait pour effet de perpétuer cette clause dans la convention et de priver ainsi les parties du droit fondamental à la négociation collective conféré par la législation en matière de relations de travail. Le conseil a reconnu qu'[TRADUCTION] «aucune partie n'a, par présomption, le droit au maintien de cette condition simplement en s'opposant à une demande de modification». Le conseil a conclu que la suppression de cet article dans la convention collective serait [TRADUCTION] «prématurée pour le moment» et que, en raison des structures établies dans les relations ouvrières dans ce secteur de la collectivité, il était sage [TRADUCTION] «de bien réfléchir à sa suppression dès la première demande». À ce propos, le conseil s'est référé aux observations du président Adams dans la sentence *Re York Regional Board of Health and Ontario Nurses' Association* (1978), 18, L.A.C. (2d) 255, aux pp. 264 et 265:

[TRADUCTION] Nous sommes cependant d'avis que l'assujettissement des parties à ce système depuis 1971 ou 1973 et l'absence d'opposition de la part de l'employeur à ce que cette disposition soit imposée de nouveau l'année dernière constituent une indication et justifient la réimposition de cette disposition dans une autre convention. Si cette disposition avait été présente depuis moins longtemps dans la convention, ou si l'employeur s'était opposé à cette clause la dernière fois ou s'il avait démontré que la sentence précédente avait entraîné des problèmes importants, nous aurions accueilli la demande de l'employeur. Pour les raisons d'ordre général que nous venons d'énoncer, nous croyons qu'en pareils cas des dispositions de ce genre ne doivent pas être reconduites sans le consentement exprès des deux parties. La libre négociation collective est trop importante pour qu'on la supprime par mégarde. Cependant, le système d'arbitrage de divergences d'intérêts dont il est question en l'espèce existe depuis longtemps; . . . Mais nous soulignons que si les parties ont recours à l'arbitrage pour une troisième fois l'an prochain et que si l'employeur s'oppose encore à la procédure d'arbitrage, nous sommes d'avis qu'un conseil d'arbitrage serait bien mal avisé d'imposer de nouveau cette disposition. Cette opinion s'appuie sur les principes fondamentaux examinés

forever.

The Board thereupon, after considering the history of the collective agreement between these parties and considering the matter of continuity, concluded that this being the outstanding issue between the parties in the arbitration, the clause should be continued in the succeeding contract which, in the case of Perth, was to be for a term of two years. The Haldimand Board of Arbitration expressly adopted the reasoning of the Perth Board and continued the interest arbitration provision in the agreement awarded which was for a term of three years.

The Court of Appeal, as already noted, took the view that the provision should not be included in the contract because it would have the effect of withdrawing the rights of the parties to recourse to free collective bargaining and conciliation under the labour relations statute. The Court concluded that this key question arising under the articles quoted above (article 15 in the case of the Perth agreement and article 16 in the Haldimand agreement) would, if resolved in favour of the appellant, have the potential effect of preventing the parties from resorting to collective bargaining and the ultimate exercise of the right to strike or lock-out under the Ontario *Labour Relations Act*. In reaching this conclusion the Court relied upon the decision of this Court in *Bradburn, supra*, and particularly at p. 859 where the majority of this Court stated:

The scheme of labour relations under the Ontario Act is founded upon collective bargaining leading to a collective agreement and thereafter to replacement agreements. Collective bargaining in turn is an activity in which the parties participate in the full realization of their respective economic positions and strengths subject only to the limitations and boundaries imposed on the parties by *The Labour Relations Act*. Consequently, collective agreements, which are of course creatures of statute finding both their origin and their extent within the Act, reflect these realities. A court therefore should not be quick to place a meaning on a term of a collective agreement which would put that clause in conflict with the general philosophy of labour relations as established under the applicable statute. Such should be the case

ci-dessus. Peu importe depuis quand elles figurent dans une convention, les dispositions de ce genre ne signifient pas que les parties ont accepté pour toujours le système d'arbitrage de divergences d'intérêts.

^a Après avoir examiné l'historique de la convention collective entre les parties et la question de la reconduction, le conseil a conclu que, puisqu'il s'agit de la principale question en litige entre les parties à l'arbitrage, la clause devait être maintenue dans la nouvelle convention qui, dans le cas de Perth, devait s'appliquer pour une période de deux ans. Le conseil d'arbitrage de Haldimand a adopté expressément le raisonnement du conseil de Perth et a maintenu la disposition relative à l'arbitrage de divergences d'intérêts dans la convention établie pour une période de trois ans.

Comme je l'ai déjà fait remarquer, la Cour d'appel a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'inclure cette disposition dans la convention parce qu'elle aurait pour effet de supprimer le droit des parties de recourir à la libre négociation collective et à la conciliation en vertu de la loi sur les relations ouvrières. La cour a conclu que si elle était résolue en faveur de l'appelante, cette question clé que soulèvent les articles précités (l'article 15 dans le cas de la convention de Perth et l'article 16 dans le cas de la convention de Haldimand) pourrait avoir pour effet d'empêcher les parties de recourir à la négociation collective et, ultimement, à l'exercice du droit de grève ou de lock-out en vertu de *The Labour Relations Act* de l'Ontario. La cour a appuyé cette conclusion sur l'arrêt *Bradburn* de cette Cour, précité, en particulier à la p. 859 où la Cour à la majorité affirme:

La loi ontarienne prévoit un cadre où les relations de travail sont fondées sur des négociations collectives conduisant à une convention collective, et ensuite à des conventions de remplacement. La négociation collective est un exercice auquel les parties participent après avoir évalué leur situation et force économique respective, sous réserve uniquement des restrictions et limites imposées par *The Labour Relations Act*. En conséquence, les conventions collectives, qui sont des créations de la loi et qui y trouvent leur origine et leur justification, sont le reflet de ces réalités. Un tribunal ne doit donc pas être trop prompt à donner à une clause de convention collective un sens qui la mette en conflit avec les principes des relations de travail consacrés par la loi applicable. Il n'en sera ainsi que lorsque l'intention et le texte de la

only where the contract by its clearest intent and provisions dictates otherwise. I do not find such to be the case here.

It is significant in examining the *Bradburn* case to note, however, that there the Court was concerned with the construction of a clause in the collective agreement which provided in part:

This agreement remains in effect until a new agreement has been negotiated and signed

There was a patent conflict between that provision and the preceding subsection of the same article. It was in resolving this impact that the foregoing observations were made by the Court. Here the situation in both collective agreements, as we have seen, is entirely different. In the Perth agreement, article 15, the parties agreed "to submit to arbitration all matters remaining in dispute"; and the Arbitration Board, after hearing and determining such matters in dispute "shall issue a decision setting forth the new collective agreement . . ." In the Haldimand agreement, article 16, the parties agreed to "submit to arbitration the negotiation of a new agreement . . ."; and the Board, after hearing the issues then in dispute "shall herein determine the new collective agreement . . ." There is nothing in the agreement to require any subsequent board acting under the new collective agreement to reimpose these contract arbitration clauses. There is no contractual momentum which would inexorably lead to a perpetual agreement to mandatorily arbitrate a succeeding collective agreement. The considerations weighing upon the decision in *Bradburn* therefore are not here present.

With reference to the Haldimand agreement, Goodman J.A., on behalf of the Court of Appeal, observed:

We are of the opinion that those words cannot reasonably bear the interpretation put upon them by the Board which construed them in a manner which permitted the Board to include in the collective agreement then being negotiated by the parties an interest arbitration clause which had the effect of requiring the parties once again, with respect to a future collective agreement, to submit

convention dictent clairement pareille solution. Je suis d'avis que ce n'est pas le cas en l'espèce.

Toutefois, lorsqu'on examine l'arrêt *Bradburn*, il est important de remarquer que la Cour y était appelée à interpréter une clause de la convention collective, qui se lisait en partie comme suit:

[TRADUCTION] La présente convention demeure en vigueur jusqu'à la négociation et signature d'une nouvelle convention . . .

Il y avait un conflit évident entre cette disposition et le paragraphe précédent du même article. C'est en le réglant que la Cour a formulé les observations qui précèdent. Comme nous l'avons vu, la situation des deux conventions collectives en l'espèce est entièrement différente. À l'article 15 de la convention de Perth, les parties sont convenues [TRADUCTION] «de soumettre à l'arbitrage toutes les questions qui restent en litige»; et le conseil d'arbitrage, après avoir entendu et tranché ces questions en litige, [TRADUCTION] «doit rendre une décision qui énonce la nouvelle convention collective . . .». À l'article 16 de la convention de Haldimand, les parties sont convenues de [TRADUCTION] «soumettre à l'arbitrage la négociation d'une nouvelle convention . . .»; et le conseil, après avoir entendu les questions alors en litige, [TRADUCTION] «doit établir la nouvelle convention collective . . .». Rien dans la convention n'exige qu'un autre conseil agissant en vertu de la nouvelle convention collective impose de nouveau ces clauses d'arbitrage de la convention. Les conventions ne comportent aucun élément susceptible d'entraîner inexorablement un accord perpétuel sur l'arbitrage obligatoire d'une convention collective subséquente. Par conséquent, on ne retrouve pas en l'espèce les considérations qui ont influé sur l'arrêt *Bradburn*.

Quant à la convention de Haldimand, le juge Goodman a fait remarquer au nom de la Cour d'appel:

[TRADUCTION] Nous sommes d'avis que ces termes ne peuvent raisonnablement se prêter à l'interprétation qu'en a donnée le conseil; celui-ci les a interprétés de manière à permettre au conseil d'inclure dans la convention collective que négociaient alors les parties une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts qui avait pour effet d'exiger que les parties, dans le cas d'une

to an arbitration board for its decision the matter whether such future agreement should contain a provision for settlement of the terms of such an agreement by compulsory arbitration, at the option of either party.

The validity of this observation depends entirely upon whether the necessary effect of the Board award is to deprive in perpetuity the access by either party to free collective bargaining and consequential rights under the labour relations statute. The Court thereupon concluded:

It is our view that the interest arbitration provision contained in Article 16.01 of the 1976 collective agreement is limited solely to that agreement and accordingly to the settlement of the terms of the collective agreement next following but the Board did not have the power to insert a similar provision as a term of such agreement then being negotiated or settled pursuant to the provisions of the 1976 collective agreement.

The Court of Appeal reached a similar conclusion with reference to the Perth agreement:

... the words [in the above-quoted articles] are not reasonably capable of such an interpretation, the effect of which would be potentially to deprive either one of the parties from exercising rights given by the Act.

There are two conclusions caught up in the reasoning by the Court. The first I have already dealt with by reference to the distinguishing features between this appeal and the *Bradburn* judgment, *supra*. The second concerns the reasonableness of the interpretation placed upon the collective agreement by the Boards. In my view, with the greatest respect to all those below who have reached different conclusions, the decisions by the two Boards of Arbitration on the meaning of these terms in the collective agreements were not only reasonable but also were in law correct. Whether a court has to go so far as to find the interpretation adopted by the Board to be correct is another issue, but if it were the test here applicable, I would conclude that the interpretations of the contractual terms are, in the case of both contracts, correct in law.

convention collective à venir, soumettent de nouveau à la décision d'un conseil d'arbitrage la question de savoir si cette convention à venir doit comporter une disposition prévoyant l'établissement des conditions de cette convention par voie d'arbitrage obligatoire, au choix de l'une des parties.

La validité de cette observation repose entièrement sur la question de savoir si la sentence arbitrale a nécessairement pour effet de supprimer pour toujours le droit des parties à la libre négociation collective et les droits que leur accorde en conséquence la loi sur les relations de travail. La cour a conclu à ce sujet:

[TRADUCTION] Nous sommes d'avis que la disposition relative à l'arbitrage de divergences d'intérêts qui figure à l'article 16.01 de la convention collective de 1976 se limite uniquement à cette convention et, par conséquent, à l'établissement des conditions de la convention collective suivante; mais le conseil n'avait pas le pouvoir d'inclure une disposition similaire dans la convention qui était alors négociée ou établie conformément aux dispositions de la convention collective de 1976.

La Cour d'appel est arrivée à la même conclusion en ce qui concerne la convention de Perth:

[TRADUCTION] ... les termes [des articles précités] ne peuvent raisonnablement se prêter à une telle interprétation qui pourrait avoir pour effet de priver l'une ou l'autre des parties de l'exercice des droits que leur accorde la Loi.

Ce raisonnement de la cour comporte deux conclusions. J'ai déjà examiné la première en parlant des éléments qui distinguent le présent pourvoi de l'arrêt *Bradburn*, précité. La seconde se rapporte au caractère raisonnable de l'interprétation que le conseil a donnée à la convention collective. Avec égard pour les juges des cours d'instance inférieure qui sont arrivés à des conclusions différentes, je suis d'avis que les décisions des deux conseils d'arbitrage quant au sens de ces conditions dans les conventions collectives sont non seulement raisonnables mais qu'elles sont en outre exactes en droit. C'est une autre question que de savoir si une cour doit aller jusqu'à décider si l'interprétation adoptée par le conseil est exacte, mais s'il fallait répondre à cette question en l'espèce, je devrais conclure que, dans le cas des deux conventions, les interprétations des conditions contractuelles sont exactes en droit.

These are consensual boards. There is nothing in the two collective agreements or the applicable statutes which bring the interest arbitration procedures within the classification of statutory tribunals under the *Rivando* rule (see *Re International Nickel Company of Canada Limited and Rivando*, [1956] O.R. 379) which was expressly adopted by this Court in *Port Arthur Shipbuilding Company v. Arthurs*, [1969] S.C.R. 85. In my view, it is not required for the proper disposition of the issues arising in this appeal to examine once again the standards of judicial review applicable to this type of arbitration proceeding. This is so for the simple reason that whether the test be as in *McLeod v. Egan*, [1975] 1 S.C.R. 517, that is that the arbitration board must in its interpretation of the applicable statute be in law correct, or even if the *McLeod* rule is interpreted as extending to the parent statute or constitutive agreement, or as in *Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, namely that the interpretation placed by the Board upon the applicable statute and agreement must be an interpretation which the words thereof will reasonably bear, the action by the Arbitration Boards here meets the most stringent of any such tests. Neither is it necessary for us to determine, in the classical tradition of judicial review cases involving consensual tribunals, whether the question referred by the parties to these Arbitration Boards was a specific question of law or a question of interpretation in which an issue of law incidentally arises (*vide Volvo Canada Limited v. International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (U.A.W.), Local 720*, [1980] 1 S.C.R. 178). This again is without consequence because the decisions of the Boards, as has already been observed, are, in my respectful view, correct in law.

A further issue which arose in the arguments before this Court was whether the presence of s. 34c in *The Labour Relations Act*, *supra*, limits the recourse to interest arbitration to the circum-

Ces conseils d'arbitrage sont établis avec le consentement des parties. Rien dans les deux conventions collectives ou dans les lois applicables ne fait entrer les procédures d'arbitrage de divergences d'intérêts dans la catégorie des tribunaux établis par la loi en vertu de la règle de l'arrêt *Rivando* (voir *Re International Nickel Company of Canada Limited and Rivando*, [1956] O.R. 379) que cette Cour a adoptée de façon expresse dans l'arrêt *Port Arthur Shipbuilding Company v. Arthurs*, [1969] R.C.S. 85. À mon avis, les questions soulevées en l'espèce n'exigent pas qu'on examine à nouveau les normes d'examen judiciaire applicables à ce genre de procédure d'arbitrage. Ceci pour la simple raison que les décisions des conseils d'arbitrage en l'espèce répondent aux critères les plus exigeants, qu'il s'agisse du critère de l'arrêt *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517, savoir que l'interprétation de la loi applicable par le conseil d'arbitrage doit être exacte en droit, même si la règle de l'arrêt *McLeod* est interprétée comme s'étendant à la loi constitutive ou à la convention constitutive, ou qu'il s'agisse du critère de l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, savoir que l'interprétation que le conseil donne à la loi et à la convention applicables doit être une interprétation à laquelle leurs termes peuvent raisonnablement se prêter. Il ne nous est pas non plus nécessaire de décider, suivant la tradition classique des cas d'examen judiciaire concernant des tribunaux constitués avec le consentement des parties, si la question soumise par les parties à ces conseils d'arbitrage était une question de droit précise ou une question d'interprétation qui soulève accessoirement une question de droit (voir l'arrêt *Volvo Canada Limited c. Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile, de l'aéronautique et des instruments aratoires d'Amérique, local 720*, [1980] 1 R.C.S. 178). Là encore, ce n'est pas important puisque les décisions des conseils, comme je l'ai déjà fait remarquer, sont, à mon avis, exactes en droit.

Une autre question soulevée à l'audience devant cette Cour est de savoir si la présence de l'art. 34c dans *The Labour Relations Act*, précitée, limite le recours à l'arbitrage de divergences d'intérêts aux

stances described in the provisions of that section which reads as follows:

34c.—(1) Notwithstanding any other provisions of this Act, the parties may at any time following the giving of notice of desire to bargain under section 13 or 45, irrevocably agree in writing to refer all matters remaining in dispute between them to an arbitrator or a board of arbitration for final and binding determination.

(2) The agreement to arbitrate shall supersede all other dispute settlement provisions of this Act, including those provisions relating to conciliation, mediation, strike and lockout, and the provisions of subsections 6, 7, 9, 10 and 11 of section 37 apply *mutatis mutandis* to the proceedings before the arbitrator or board of arbitration and to its decision under this section.

[S.O. 1975, c. 76, s. 7; now R.S.O. 1980, c. 228, s. 38(1) and (2).]

Reliance was placed by counsel for the appellant upon the earlier decision by the Court of Appeal of Ontario in *Re Grey-Owen Sound Health Unit and Ontario Nurses' Association* (1979), 24 O.R. (2d) 510. There the Court was concerned with a specific reference to an arbitration board of contract renewal issues directly under s. 34c. The various judgments of the members of the Court were principally concerned with the extent of the submission to arbitration, a matter not here in issue. Brooke J.A., dissenting in part, concluded that the provision in the Act was available to parties wishing to settle contract negotiation matters by binding arbitration but it did not represent a code which would restrict the parties from voluntarily acceding to compulsory interest arbitration for contract renewal of an existing collective agreement. It would not appear that the decision in the *Grey-Owen Sound* case is determinative of any of the issues arising under the main appeal here.

I therefore would allow the appeals, dismiss the cross-appeals without costs, and set aside that part of the orders of the Court of Appeal which would quash the inclusion in the arbitration award of the provision for interest arbitration; with costs to the appellant in both appeals.

circonstances mentionnées dans cet article qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] 34c.—(1) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, les parties peuvent, dès que l'avis de leur intention de négocier prévu aux articles 13 ou 45 est donné, convenir irrévocablement par écrit de soumettre toutes les questions encore en litige à un arbitre ou à un conseil d'arbitrage dont la décision a force de chose jugée.

(2) Ce compromis remplace toute disposition de la présente loi relative au règlement des conflits, y compris celles qui se rapportent à la conciliation, à la médiation, à la grève ou au lock-out. Les dispositions des paragraphes 37(6),(7),(9),(10) et (11) s'appliquent *mutatis mutandis* aux instances tenues devant l'arbitre ou le conseil d'arbitrage et aux décisions rendues aux termes du présent article.

[S.O. 1975, chap. 76, art. 7; maintenant R.S.O. 1980, chap. 228, par. 38(1) et (2).]

L'avocat de l'appelante s'appuie sur l'arrêt antérieur de la Cour d'appel de l'Ontario, *Re Grey-Owen Sound Health Unit and Ontario Nurses' Association* (1979), 24 O.R. (2d) 510. Dans cette affaire, la cour devait examiner un cas précis où des questions relatives au renouvellement d'une convention avaient été soumises à un conseil d'arbitrage directement en vertu de l'art. 34c. Les divers jugements des membres de la cour portaient principalement sur la portée du renvoi à l'arbitrage, une question qui n'est pas soulevée en l'espèce. Le juge Brooke, dissident en partie, a conclu que les parties qui souhaitent régler des questions de négociation d'une convention collective par voie d'arbitrage exécutoire peuvent invoquer cette disposition de la Loi qui, toutefois, ne représente pas un code qui empêcherait les parties d'avoir recours à l'arbitrage obligatoire de divergences d'intérêts pour le renouvellement d'une convention collective déjà existante. L'arrêt *Grey-Owen Sound* ne semble trancher aucune des questions que soulève le pourvoi principal en l'espèce.

Je suis par conséquent d'avis d'accueillir les pourvois, de rejeter les pourvois incidents sans dépens et d'infirmier la partie des ordonnances de la Cour d'appel qui annule l'inclusion, dans la sentence arbitrale, de la disposition relative à l'arbitrage de divergences d'intérêts. L'appelante a droit à ses dépens dans les deux pourvois.

Appeals allowed with costs and cross-appeals dismissed.

Solicitors for the appellant: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Solicitors for the respondents: Beard, Winter, Gordon, Toronto.

Pourvois accueillis avec dépens et pourvois incidents rejetés.

Procureurs de l'appelante: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Procureurs des intimées: Beard, Winter, Gordon, Toronto.

Romeo Leblanc, Minister of Fisheries and Oceans, Canada and Lawrence Penney
Appellants;

and

Javier Sensat Curbera *Respondent.*

File No.: 17455.

1983: June 7; 1983: September 27.

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

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Interpretation — Statutes — “Final conclusion of the proceedings” — Seizure — Trial proceedings concluded and fines paid — Appeal process not concluded — Goods to be returned after “final conclusion of the proceedings” — Whether “final conclusion” referred to entire appellate process or to trial proceedings only — Whether or not accused entitled to return of non-forfeited cargo — Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C. 1970, c. C-21, s. 6(5),(6),(8),(9) — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

Two masters of foreign ships were convicted of illegal fishing in Canadian waters. Twenty-eight tonnes of illegally taken fish—of which one and one half tonnes were ordered forfeited by the provincial court—were off-loaded before a temporary injunction forbade further seizure. That injunction lost effect when the convicted masters left the jurisdiction after paying their fines. The owners of the fish claimed its return, and later, the proceeds of its sale, on the ground that it was not open to the Minister to effect a seizure beyond the forfeiture once the fines were paid. This appeal was from a judgment of the Federal Court of Appeal reversing the decision of Walsh J. who dismissed appellant's application for mandamus. At issue was whether or not the returning of seized goods, required under s. 6(9) of the *Coastal Fisheries Protection Act* at the “final conclusion of the proceedings”, is to occur only at the conclusion of all appellate proceedings, during which a right of forfeiture by the appellate court would subsist, or at the conclusion of the trial.

Roméo Leblanc, ministre des Pêches et Océans, Canada et Lawrence Penney
Appellants;

^a et

Javier Sensat Curbera *Intimé.*

N° du greffe: 17455.

^b 1983: 7 juin; 1983: 27 septembre.

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

^c EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Interprétation — Législation — «Final conclusion of the proceedings» — Saisie — Procédures de première instance terminées et amendes payées — Procédures d'appel non terminées — Effets devant être restitués à l'issue des procédures («final conclusion of the proceedings») — Les mots «final conclusion» désignent-ils toute la procédure d'appel ou seulement les procédures de première instance? — L'accusé a-t-il droit à la restitution de la cargaison non confisquée? — Loi sur la protection des pêcheries côtières, S.R.C. 1970, chap. C-21, art. 6(5),(6),(8),(9) — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11.

^f Deux capitaines de navires étrangers ont été reconnus coupables d'avoir illégalement pêché dans les eaux canadiennes. Vingt-huit tonnes de poisson pris illégalement, dont une tonne et demie a fait l'objet d'une ordonnance de confiscation rendue par la cour provinciale, ont été débarquées avant qu'une injonction provisoire n'interdise toute autre saisie. Cette injonction est devenue caduque lorsque les deux capitaines ont quitté le ressort de la cour après avoir payé leurs amendes. Les propriétaires du poisson en ont réclamé la restitution et, par la suite, le produit de sa vente, pour le motif qu'il n'était pas loisible au Ministre, une fois les amendes payées, d'effectuer une saisie en plus de la confiscation déjà faite. Le pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel fédérale, qui a infirmé la décision du juge Walsh rejetant la demande de *mandamus* de l'appelant. La question litigieuse est de savoir si la restitution d'effets saisis qu'exige le par. 6(9) de la *Loi sur la protection des pêcheries côtières* à l'issue des procédures (*final conclusion of the proceedings*), ne doit avoir lieu qu'à la conclusion de toutes les procédures d'appel, pendant ^h lesquelles le tribunal d'appel peut encore ordonner la confiscation, ou si elle doit avoir lieu à la conclusion du procès.

Held (Ritchie J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.: A sentence appeal is not a separate proceeding arising from s. 6(9) and limiting the words "final conclusion of the proceedings" found there. Those words must carry through to the end of the appeal proceedings if the word "final" is to be given any effect; they are not limited by the words "convicting Court or Judge"—even construed as court of first instance—found in s. 6(5) allowing for forfeiture. The French version of s. 6(9) cannot have an overreaching effect to qualify the English version which stands on its own and is fully supported by the French version.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal allowing an appeal from a judgment of Walsh J. dismissing an application for mandamus. Appeal allowed, Ritchie J. dissenting.

S. R. Fainstein, for the appellants.

John Sinnott, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This is an appeal by the Minister of Fisheries and Oceans from a judgment of the Federal Court of Appeal, delivered by Cowan D.J., and reversing a judgment of Walsh J. of the Federal Court, Trial Division, who had dismissed an application for mandamus directing the return of twenty-six and one-half tonnes of salt fish. During the proceedings before Walsh J. it emerged that the fish in question had been sold, pursuant to s. 6(4) of the *Coastal Fisheries Protection Act*, R.S.C. 1970, c. C-21, and the mandamus application was amended to obtain recovery of the proceeds of the sale.

The issue in this appeal, as in the courts below, arose as a result of a conviction and fine of two masters of foreign ships for illegal fishing in Canadian waters. The Provincial Court Judge before whom the charge was brought also ordered the forfeiture of one and one-half tonnes of the fish

Arrêt (le juge Ritchie est dissident): Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson: Il ne ressort pas du par. 6(9) que l'appel d'une sentence constitue une procédure distincte qui limite la portée de l'expression «*final conclusion of the proceedings*» qui y figure. Si le terme anglais «*final*» a un effet quelconque, cette expression doit viser l'issue des procédures d'appel; sa portée n'est pas limitée par les mots «*la cour ou le juge qui prononce la culpabilité*» au par. 6(5) qui autorise la confiscation, même à supposer que ces mots désignent une cour de première instance. La version française du par. 6(9) ne peut avoir pour effet de restreindre la portée de la version anglaise qui demeure indépendante et est pleinement étayée par la version française.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, qui a accueilli un appel d'un jugement du juge Walsh rejetant une demande de *mandamus*. Pourvoi accueilli, le juge Ritchie est dissident.

S. R. Fainstein, pour les appelants.

John Sinnott, pour l'intimé.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson rendu par

LE JUGE EN CHEF—Le ministre des Pêches et des Océans se pourvoit contre un arrêt, rendu par le juge suppléant Cowan, dans lequel la Cour d'appel fédérale a infirmé un jugement du juge Walsh de la Division de première instance de la Cour fédérale, qui avait rejeté une demande de *mandamus* enjoignant de restituer vingt-six tonnes et demie de poisson salé. Au cours des procédures devant le juge Walsh, il est ressorti que le poisson en cause avait été vendu conformément au par. 6(4) de la *Loi sur la protection des pêcheries côtières*, S.R.C. 1970, chap. C-21, et la demande de *mandamus* a été modifiée en vue d'obtenir le recouvrement du produit de la vente.

La question litigieuse soulevée en cette Cour, comme dans les cours d'instance inférieure, découle du fait que deux capitaines de navires étrangers ont été reconnus coupables d'avoir illégalement pêché dans les eaux canadiennes et se sont vu imposer des amendes. Le juge de la Cour

illegally taken. Although the amount of fish illegally taken exceeded twenty-eight tonnes, only this number was off-loaded and a temporary injunction forbade any further seizure. The temporary injunction lost its effect when the convicted masters left the jurisdiction. The convicted masters had paid their respective fines of \$2,500 and thereafter the owners of the fish claimed their return and, subsequently, the proceeds of their sale, on the ground that it was not open to the Minister to effect a seizure of the fish or its proceeds once the fines were paid and beyond the limited forfeiture directed at trial.

Both the Minister and the respondent rely on s. 6(9) of the Act which is in these terms:

6. ...

(9) Where a fishing vessel or goods have been seized under subsection (1) and proceedings in respect of the offence have been instituted, but the fishing vessel or goods or any proceeds realized from a sale thereof under subsection (4) are not at the final conclusion of the proceedings ordered to be forfeited, they shall be returned or the proceeds shall be paid to the person from whom the fishing vessel or goods were taken, unless there has been a conviction and a fine imposed in which case the fishing vessel or goods may be detained until the fine is paid, or the fishing vessel and the goods may be sold under execution in satisfaction of the fine, or the proceeds realized from a sale of any of the goods under subsection (4) may be applied in payment of the fine.

The Minister contends that the words in s. 6(9), "the final conclusion of the proceedings", embrace the entire gamut of proceedings, including both trial and appeals, and until appeals, if any, are concluded, the right of additional forfeiture by an appellate court subsists. The respondent's position is that under s. 6(9), seized goods not ordered forfeited may not be detained after the trial; to the extent to which it is directed, there can be no further forfeiture of previously seized and forfeited goods through any appellate proceedings and the owner of the property is entitled to its return.

provinciale qui a été saisi de l'accusation a en outre ordonné la confiscation d'une tonne et demie du poisson pris illégalement. Même si la quantité de poisson pris illégalement représentait plus de vingt-huit tonnes, seule cette quantité a été débarquée et une injonction provisoire a interdit toute autre saisie. L'injonction est devenue caduque lorsque les capitaines qui avaient été reconnus coupables ont quitté le ressort de la cour. Les capitaines ayant payé leurs amendes respectives de 2 500 \$, les propriétaires du poisson en ont réclamé la restitution et, par la suite, le produit de la vente, pour le motif qu'il n'était pas loisible au Ministre de saisir le poisson ou le produit de sa vente une fois les amendes payées, en plus de la confiscation limitée ordonnée au procès.

Le Ministre et l'intimé invoquent tous les deux le par. 6(9) de la Loi, dont voici le texte:

6. ...

(9) Lorsqu'un bâtiment de pêche ou des effets ont été saisis sous le régime du paragraphe (1) et que des procédures à l'égard de l'infraction ont été intentées, mais que celles-ci ne se terminent pas par une ordonnance portant confiscation du bâtiment ou des effets ou du produit provenant de leur vente sous l'autorité du paragraphe (4), ils doivent être remis, ou le produit de la vente doit être versé, à la personne de qui le bâtiment ou les effets ont été pris, à moins que n'ait été prononcée une déclaration de culpabilité et infligée une amende, auquel cas le bâtiment ou les effets peuvent être détenus jusqu'à l'acquittement de l'amende ou être vendus par voie d'exécution en acquittement de l'amende, ou le produit d'une vente de certains de ces effets sous le régime du paragraphe (4) peut être appliqué au paiement de l'amende.

Le Ministre fait valoir que les mots «*the final conclusion of the proceedings*» qui figurent dans le texte anglais du par. 6(9), englobent toute la gamme des procédures de première instance et d'appel et que, jusqu'à ce que les appels, s'il en est, soient tranchés, une cour d'appel conserve le droit d'ordonner d'autres confiscations. L'intimé, pour sa part, soutient que le par. 6(9) ne permet pas de détenir après le procès les effets saisis dont la confiscation n'a pas été ordonnée; s'il y a ordonnance de confiscation, des procédures d'appel ne peuvent aboutir à la confiscation d'effets déjà saisis et confisqués, et le propriétaire de ces effets a droit à leur restitution.

In supporting the position of the respondent, the Federal Court of Appeal said this:

In my opinion, the words "final conclusion of the proceedings" should be interpreted to refer to the conclusion of the proceedings under the *Act* before the Provincial Court judge by his decision to convict the accused, to fine them and to forfeit one and one-half tonnes of salt fish. That conclusion is "final" in the sense that the parties affected are in a position to appeal or apply for leave to appeal from those findings and decisions. Nothing remains to be done in those proceedings before the Provincial Court judge and, in my view, the application of the Crown for leave to appeal against sentence to the Court of Appeal is the commencement of a separate proceeding.

And again:

On reading the whole of subsection 6(9) of the *Act* it seems to me that once there has been a conviction and a fine any goods not ordered to be forfeited are to be returned to the person from whom they were taken and may be retained only until the fine is paid. There is no reference to the fine being that imposed by the trial judge or as varied on appeal.

Two other supporting considerations were given by Cowan D.J. He found that the French version of s. 6(9) shored up the respondent's contention in the words "*mais que celles-ci ne se terminent pas par une ordonnance portant confiscation . . .*" — words which do not use the word "final". Secondly, it was his view that under the *Canadian Bill of Rights*, a strict construction should be given to s. 6(9)

. . . in order to give the Crown the powers necessary to seize and detain goods until the stage of conviction, fine and forfeiture has been reached in prosecutions under the *Act*, and that it should not be construed to permit retention of goods not forfeited or the proceeds of sale of such goods after payment of any fine imposed by the judge who convicts.

Counsel for the respective parties enlarged their submissions to bring into view s. 6(5),(6) and (8) which read as follows:

En approuvant le point de vue de l'intimé, la Cour d'appel fédérale a affirmé ce qui suit:

[TRADUCTION] À mon avis, l'expression «*final conclusion of the proceedings*» doit s'interpréter comme visant l'issue des procédures intentées en vertu de la *Loi* devant le juge de la Cour provinciale, laquelle résulte de sa décision de déclarer les accusés coupables, de leur imposer une amende et de confisquer une tonne et demie de poisson salé. Cette issue est «*final*» en ce sens que les parties touchées sont en droit d'en appeler ou de demander l'autorisation d'en appeler des conclusions et des décisions en question. Les procédures devant le juge de la Cour provinciale sont terminées et, selon moi, la demande par le ministère public de l'autorisation d'en appeler de la sentence devant la Cour d'appel marque le début d'une procédure distincte.

Puis:

[TRADUCTION] À la lecture de l'ensemble du paragraphe 6(9) de la *Loi*, il me semble que dès qu'il y a déclaration de culpabilité et imposition d'une amende, tous les effets dont la confiscation n'a pas été ordonnée doivent être restitués à la personne à laquelle ils ont été retirés, lesdits effets ne pouvant être retenus que jusqu'au paiement de l'amende. Le paragraphe ne précise pas s'il s'agit de l'amende imposée par le juge du procès ou de l'amende modifiée imposée en appel.

Le juge suppléant Cowan s'est fondé sur deux autres considérations. Il a conclu d'abord que l'argument de l'intimé est étayé par les mots «*mais que celles-ci ne se terminent pas par une ordonnance portant confiscation . . .*» qui figurent dans le texte français du par. 6(9) et qui ne contiennent pas le terme «*final*». Deuxièmement, il a estimé que, suivant la *Déclaration canadienne des droits*, il faut donner une interprétation stricte au par. 6(9)

[TRADUCTION] . . . afin de donner à Sa Majesté les pouvoirs nécessaires pour saisir des effets et les détenir jusqu'à ce que les poursuites intentées en vertu de la *Loi* aboutissent à une déclaration de culpabilité, à une amende et à une ordonnance de confiscation, et cette disposition ne doit être interprétée de manière à permettre la rétention d'effets non confisqués ou du produit de la vente de ces effets après le paiement de toute amende imposée par le juge qui a rendu le verdict de culpabilité.

Les avocats des deux parties ont élargi leurs arguments de manière à faire entrer en ligne de compte les par. 6(5), (6) et (8) qui sont ainsi rédigés:

6. ...

(5) Where a person is convicted of an offence against this Act, the convicting court or judge may, in addition to any other penalty imposed, order that

(a) any fishing vessel seized under subsection (1) by means of or in relation to which the offence was committed,

(b) any goods aboard the fishing vessel, including fish, tackle, rigging, apparel, furniture, stores and cargo, or, if any of the goods have been sold under subsection (4), the proceeds thereof, or

(c) the fishing vessel and any of the goods mentioned in paragraph (b), or the proceeds thereof,

be forfeited, and upon such order being made the fishing vessel, goods or proceeds so ordered to be forfeited are forfeited to Her Majesty in right of Canada.

(6) Where a fishing vessel or goods have been seized under subsection (1) and proceedings in respect of the offence have been instituted, the court or judge may, with the consent of the protection officer who made the seizure, order redelivery thereof to the accused upon security by bond, with two sureties, in an amount and form satisfactory to the Minister, being given to Her Majesty.

(8) Where proceedings in respect of an offence against this Act have been instituted and a fishing vessel or goods are at the final conclusion of the proceedings ordered to be forfeited, they may be disposed of as the Minister directs.

The respondent also emphasized that not only goods but a ship itself was subject to seizure and forfeiture for illegal fishing, and that there was the possibility of protracted appeal proceedings unless a speedy resolution governed forfeiture. However convenient this be, it does not answer the central question before us.

I cannot agree with Cowan D.J. that a sentence appeal is a separate proceeding that in any way arises from the words of s. 6(9) and limits the words "final conclusion". If anything, the words carry through to the end of the proceedings, including the appeal proceedings, if taken. It

6. ...

(5) Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction à la présente loi, la cour ou le juge qui prononce la culpabilité peut, en sus de toute autre peine infligée, ordonner que

a) tout bâtiment de pêche saisi en vertu du paragraphe (1), au moyen ou à l'égard duquel l'infraction a été commise, ou

b) tout effet à bord du bâtiment de pêche, y compris le poisson, les agrès, le grément, les appareils, les meubles, les fournitures et la cargaison ou, si des effets ont été vendus sous l'autorité du paragraphe (4), le produit de leur vente, ou

c) le bâtiment de pêche et tout effet mentionné à l'alinéa b), ou son produit,

soient confisqués, et dès le prononcé d'une telle ordonnance, le bâtiment de pêche, les effets ou le produit de la vente, ainsi frappés de confiscation, sont confisqués au profit de Sa Majesté du chef du Canada.

(6) Lorsqu'un bâtiment de pêche ou des effets ont été saisis sous le régime du paragraphe (1) et que des procédures à l'égard de l'infraction ont été intentées, la cour ou le juge peut, du consentement du préposé à la protection qui a opéré la saisie, en ordonner la remise à l'accusé contre le dépôt entre les mains de Sa Majesté d'une garantie au moyen d'un cautionnement appuyé par deux cautions, au montant et selon la forme que le Ministre juge satisfaisants.

(8) Lorsque des procédures à l'égard d'une infraction à la présente loi sont intentées et que celles-ci se terminent par une ordonnance portant confiscation d'un bâtiment de pêche ou d'effets, il peut être disposé de ce bâtiment ou de ces effets selon que l'ordonne le Ministre.

L'intimé a souligné également que la saisie et la confiscation pour pêche illégale peuvent s'appliquer non seulement aux effets mais aussi au navire lui-même et que les procédures d'appel pourraient traîner en longueur si la question de la confiscation n'était pas réglée rapidement. Cet argument, si commode soit-il, ne répond pas à la question qui est au coeur de la présente espèce.

Je ne puis partager l'avis du juge suppléant Cowan qu'il ressort du par. 6(9) que l'appel d'une sentence constitue une procédure distincte qui limite la portée de l'expression «*final conclusion*». C'est plutôt le contraire; cette expression vise l'issue des procédures, y compris les procédures d'ap-

would be strange, in my opinion, if an appeal against conviction and sentence were allowed and taken but there would be a preclusion against a review of the forfeiture which is bound up with the conviction and sentence. The Federal Court of Appeal did not find any substance in the word "final" added to the word "conclusion" and this in effect strikes the word from the statute.

Even if the words "convicting court or judge" are construed to refer only to the court or judge of first instance, I do not see that this limits the reach of the words "final conclusion of the proceedings" any more than they are limited in any range of cases where the judgment of a convicting court or judge is open to appeal.

Although both counsel in this appeal took comfort from the French version of the disputed English words of s. 6(9), I do not see that either can give the French version an overreaching effect to qualify the English version. It stands on its own, and is as fully supported by the French version, which speaks of "ending" or "coming to an end", even though the word "final" in the English version is not added to the French.

It was not suggested by Cowan D.J. nor contended by counsel for the respondent that the *Canadian Bill of Rights* had any modifying effect upon s. 6(9) or affected its operation. We were told that it pointed to a strict construction but I see no such direction in the Act, and even if it be otherwise there is a clearer indication of the thrust of s. 6(9) in s. 11 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23 which reads as follows:

11. Every enactment shall be deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

The protection of the coastal fisheries is clearly an object of the Act of which s. 6(9) is part, and if there be any latitude found in it, there should be an equal concern to advance the purpose of the legislation.

pel, s'il en est. Selon moi, il serait étrange que l'appel d'une déclaration de culpabilité et d'une sentence soit autorisé et interjeté et qu'il soit en même temps interdit d'examiner la confiscation liée à la déclaration de culpabilité et à la sentence. La Cour d'appel fédérale a conclu que le mot anglais «*final*» n'ajoute rien au terme anglais «*conclusion*», ce qui a pour effet de radier ce mot de la Loi.

Même si on interprète l'expression «la cour ou le juge qui prononce la culpabilité» comme visant uniquement la cour ou le juge de première instance, je n'estime pas que cela limite la portée de l'expression «*final conclusion of the proceedings*», pas plus qu'elle n'est limitée dans toute autre affaire où le jugement de la cour ou du juge qui prononce la culpabilité est susceptible d'être porté en appel.

Bien que les deux avocats en l'espèce se soient appuyés sur la version française des mots anglais contestés du par. 6(9), j'estime que ni l'un ni l'autre ne peut s'en servir pour restreindre la portée de la version anglaise. Celle-ci demeure indépendante et est pleinement étayée par la version française, qui dit «se terminent», même si elle ne contient pas l'équivalent du mot «*final*» qui figure dans la version anglaise.

Le juge suppléant Cowan n'a pas laissé entendre et l'avocat de l'intimé n'a pas soutenu que la *Déclaration canadienne des droits* a pour effet de modifier le par. 6(9) ou qu'elle a une incidence quelconque sur son application. On nous a fait valoir qu'elle appelle une interprétation stricte, mais je ne vois rien de tel dans la Loi et, même s'il en était autrement, la portée du par. 6(9) ressort plus nettement de l'art. 11 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, dont voici le texte:

11. Chaque texte législatif est censé réparateur et doit s'interpréter de la façon juste, large et libérale la plus propre à assurer la réalisation de ses objets.

La Loi, dont le par. 6(9) fait partie, vise manifestement à protéger les pêcheries côtières, et même en présence d'une latitude quelconque, il n'en demeure pas moins important de favoriser la réalisation de cet objet.

It is not difficult, in looking at s. 6(9) and its associated provisions, to suggest elements of ambiguity but I have no doubt that this is overdrawn and that the plain words of s. 6(9) call for a ruling in favour of the Minister.

I would, accordingly, allow the appeal and restore the order of Walsh J. who dismissed the application for mandamus. Costs were not asked and none will be granted.

I would add that the *Charter of Rights and Freedoms* was not in force when the litigation in this appeal originated, and there is no need to say anything here about its possible effect on the legislation.

The following are the reasons delivered by

RITCHIE J. (*dissenting*)—The question of law which must govern the outcome of these proceedings is, in my view, accurately stated in the first ground specified in the “Notice of application for leave to appeal” to this Court pursuant to which leave to appeal was granted; that ground is phrased as follows:

(1) That the Federal Court of Appeal erred in its interpretation of section 6(9) of the *Coastal Fisheries Protection Act*, R.S.C. 1970, c. C-21, as to the meaning and effect of the words “. . . the final conclusion of the proceedings . . .” which appear therein.

I have had the privilege of reading the reasons for judgment prepared for delivery by Chief Justice Laskin allowing this appeal from the judgment delivered on behalf of the Federal Court of Appeal by Mr. Justice Gordon Cowan sitting as a deputy judge of that Court and I note that other members of this Court are in agreement with our Chief Justice but unhappily I am unable to reach the same conclusion, and as I cannot express my views any more cogently than they have been stated by Mr. Justice Cowan in his reasons for judgment in the Court of Appeal, I would adopt his reasons and conclusion as my own. It follows that I would dismiss the appeal.

There will be no costs.

Appeal allowed, RITCHIE J. dissenting.

Il n'est pas difficile, en lisant le par. 6(9) et ses dispositions connexes, de laisser entendre qu'il s'y trouve des éléments d'ambiguïté, mais, à mon avis, on a indubitablement exagéré et le par. 6(9) exige manifestement une décision en faveur du Ministre.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir l'ordonnance du juge Walsh qui a rejeté la demande de *mandamus*. Puisqu'on n'a pas fait de demande en ce sens, il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

Je tiens à ajouter que la *Charte des droits et libertés* n'était pas en vigueur au moment où le présent litige a pris naissance et qu'il ne nous est pas nécessaire de nous prononcer sur l'effet qu'elle pourrait avoir sur la législation.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE RITCHIE (*dissident*)—La question de droit dont dépend l'issue de l'espèce est, selon moi, énoncée de façon exacte dans le premier moyen d'appel formulé dans l'«Avis de requête en autorisation de pourvoi» à cette Cour à la suite duquel l'autorisation de se pourvoir a été accordée. Ce moyen est ainsi formulé:

[TRADUCTION] (1) Que la Cour d'appel fédérale a interprété de manière erronée le par. 6(9) de la *Loi sur la protection des pêcheries côtières*, S.R.C. 1970, chap. C-21, quant au sens et à l'effet des mots “. . . the final conclusion of the proceedings . . .” qui figurent dans le texte anglais de ce paragraphe.

J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement rédigés par le juge en chef Laskin, dans lesquels il accueille le présent pourvoi contre l'arrêt rendu au nom de la Cour d'appel fédérale par le juge suppléant Gordon Cowan et je constate que les autres juges de la Cour partagent l'avis du Juge en chef. Malheureusement, je ne puis arriver à la même conclusion et, comme je ne puis exprimer mon avis d'une façon plus convaincante que ne l'a fait le juge Cowan dans ses motifs de jugement rédigés pour la Cour d'appel, je fais miens ses motifs et ses conclusions. Il s'ensuit que je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

Pourvoi accueilli, le juge RITCHIE est dissident.

*Solicitor for the appellants: Roger Tassé,
Ottawa.*

Procureur des appelants: Roger Tassé, Ottawa.

*Solicitors for the respondent: Lewis, Sinnott,
Heneghan, St. John's, Nfld.*

*Procureurs de l'intimé: Lewis, Sinnott,
Heneghan, St-Jean (T.-N.).*

Co-Operative Fire & Casualty Company
(Plaintiff) Appellant;

and

Lucien Ritchie and Debra Ritchie
(Defendants) Respondents.

File No.: 17000.

1983: February 2; 1983: September 27.

Present: Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE NOVA SCOTIA SUPREME COURT, APPEAL DIVISION

Insurance — Automobile insurance — Breach of statutory condition — Unnamed insured driving while intoxicated — Insurer seeking reimbursement from the named insured and the unnamed insured — Whether unnamed insured driving intoxicated reasonably foreseeable — Meaning of the word “insured” — Insurance Act, 1962 (N.S.), c. 9 (as amended by 1966 (N.S.), c. 79, s. 4), ss. 74(f), 82(1), 98(1),(4),(13), statutory condition 2.

Pursuant to s. 98(13) of the *Insurance Act*, the appellant, as insurer, sought to recover from the respondents the sum paid in their behalf to settle a claim made by innocent third parties resulting from an automobile accident. The respondent Debra Ritchie was responsible for the accident and she was, at the time of the collision, driving while intoxicated. The respondent Lucien Ritchie was the registered owner of the automobile and the insured named in the policy. His wife was the principal operator of the vehicle with his knowledge and consent. In first instance, the judge allowed appellant's claim against both respondents. On appeal, the Appeal Division set aside the judgment and dismissed the appellant's action. Hence this appeal to determine (1) whether the husband breached statutory condition 2(2)(a) of the insurance policy which provided that “the insured shall not permit, suffer, allow or connive at the use of the automobile” by a person who is intoxicated and (2) whether the word “insured” in s. 98(13) of the *Insurance Act* applied to an unnamed insured.

Held: The appeal against the respondent Lucien Ritchie should be dismissed. The appeal against the respondent Debra Ritchie should be allowed.

The respondent Lucien Ritchie was not in violation of statutory condition 2(2)(a). Where an insured has given

Co-Operative Fire & Casualty Company
(Demanderesse) Appelante;

et

a Lucien Ritchie et Debra Ritchie
(Défendeurs) Intimés.

N° du greffe: 17000.

1983: 2 février; 1983: 27 septembre.

b Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre et Wilson.

EN APPEL DE LA DIVISION D'APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

c Assurance — Assurance-automobile — Manquement à une condition légale — Assuré non nommé dans la police conduisant en état d'ébriété — L'assureur peut-il obtenir un remboursement de l'assuré nommé et de l'assuré non nommé? — Pouvait-on raisonnablement prévoir que l'assuré non nommé conduirait en état d'ébriété? — Sens du mot «assuré» — Insurance Act, 1962 (N.S.), chap. 9 (modifié par 1966 (N.S.), chap. 79, art. 4), art. 74f), 82(1), 98(1),(4),(13), condition légale n° 2.

e Conformément au par. 98(13) de l'*Insurance Act*, l'appelante, à titre d'assureur, réclame aux intimés le remboursement des sommes qu'elle a payées pour leur compte en règlement de réclamations faites par des tiers non fautifs en raison d'un accident d'automobile. L'intimée Debra Ritchie est responsable de l'accident et, au moment de la collision, conduisait en état d'ébriété. L'intimé Lucien Ritchie était le propriétaire de l'automobile, immatriculée à son nom, et aussi l'assuré nommé dans la police. Sa femme était le conducteur principal du véhicule à la connaissance et avec le consentement de M. Ritchie. En première instance, le juge a accueilli l'action de l'appelante contre les deux intimés. En appel, la Division d'appel a infirmé cette décision et rejeté l'action de l'appelante. D'où ce pourvoi pour déterminer (1) si le mari a manqué à la condition légale n° 2(2)(a) de la police d'assurance qui prescrit que «l'assuré ne doit pas souffrir, permettre, tolérer ou accepter que l'automobile» soit utilisée par une personne en état d'ébriété et (2) si le mot «assuré» du par. 98(13) de l'*Insurance Act* s'applique à un assuré non nommé dans la police.

f **Arrêt:** Le pourvoi contre l'intimé Lucien Ritchie est rejeté. Le pourvoi contre l'intimée Debra Ritchie est accueilli.

g L'intimé Lucien Ritchie n'a pas manqué à la condition légale n° 2(2)(a). Lorsqu'un assuré a donné à une

someone an unqualified permission to drive his car and has no reason to expect that the car will be driven in contravention of the policy terms, he cannot be said to have permitted such a use within the meaning of the statutory condition and he cannot therefore be made liable to his insurer under s. 98(13) of the *Insurance Act*. Sections 74(f) and 82(1) of the *Insurance Act*, however, made it clear that the word "insured" in s. 98(13) applied also to an unnamed insured such as the respondent Debra Ritchie. The appellant was thus entitled to recover from the respondent wife who drove while intoxicated in breach of statutory condition 2(1)(a) of the insurance policy.

Peters v. Saskatchewan Government Insurance Office (1956), 2 D.L.R. (2d) 589, distinguished; *McLeod (or Houston) v. Buchanan*, [1940] 2 All E.R. 179, referred to.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Supreme Court, Appeal Division (1981), 130 D.L.R. (3d) 536, 50 N.S.R. (2d) 68, 98 A.P.R. 68, [1982] I.L.R. 1-1514, setting aside a judgment of MacIntosh J. (1981), 45 N.S.R. (2d) 471, 86 A.P.R. 471, [1981] I.L.R. 1-1406, allowing appellant's action against the respondents. The appeal against respondent Lucien Ritchie is dismissed and the appeal against respondent Debra Ritchie is allowed.

Clarence A. Beckett, for the appellant.

Norman Hill, for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

RITCHIE J.—This is an action brought by the appellant insurer for the recovery of the sum of \$3,478.05 paid by it in settlement of a claim made by innocent third parties whose automobiles sustained extensive damage in a collision with a motor vehicle owned by the respondent Lucien Ritchie and insured by the appellant under the terms of a Standard (N.S.) Motor Vehicle Liability policy, which motor vehicle was being operated by Debra Ritchie at the time of the said accident.

The case was initially tried by MacIntosh J., sitting without a jury, and he concluded that, having regard to all the circumstances, the appel-

personne la permission sans réserve de conduire sa voiture et n'a pas de motif de prévoir qu'elle conduira en contravention des conditions de la police, on ne peut dire qu'il ait, au sens de la condition légale, permis une telle utilisation et on ne peut le rendre responsable envers son assureur en vertu du par. 98(13) de l'*Insurance Act*. L'alinéa 74f) et le par. 82(1) de l'*Insurance Act* indiquent clairement cependant que le mot «assuré» du par. 98(13) s'applique aussi à un assuré non nommé comme l'intimée Debra Ritchie. L'appelante a donc droit de recouvrer de l'épouse intimée qui a conduit alors qu'elle était en état d'ébriété en contravention de la condition légale n° 2(1)a) de la police d'assurance.

Jurisprudence: distinction faite avec l'arrêt: *Peters v. Saskatchewan Government Insurance Office* (1956), 2 D.L.R. (2d) 589; arrêt mentionné: *McLeod (or Houston) v. Buchanan*, [1940] 2 All E.R. 179.

POURVOI contre un arrêt de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (1981), 130 D.L.R. (3d) 536, 50 N.S.R. (2d) 68, 98 A.P.R. 68, [1982] I.L.R. 1-1514, qui a infirmé un jugement du juge MacIntosh (1981), 45 N.S.R. (2d) 471, 86 A.P.R. 471, [1981] I.L.R. 1-1406 qui avait accueilli l'action de l'appelante contre les intimés. Le pourvoi contre l'intimé Lucien Ritchie est rejeté et le pourvoi contre l'intimée Debra Ritchie est accueilli.

Clarence A. Beckett, pour l'appelante.

Norman Hill, pour les intimés.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE RITCHIE—La compagnie d'assurances appelante a intenté la présente action pour recouvrer la somme de 3 478,05 \$ qu'elle a payée en règlement d'une demande présentée par des tiers non responsables dont les automobiles ont subi d'importants dommages lors d'une collision survenue avec le véhicule à moteur dont l'intimé Lucien Ritchie était propriétaire et l'appelante, l'assureur en vertu d'une police type d'assurance-automobile (N.-É.); le véhicule à moteur en question était conduit par Debra Ritchie au moment de cet accident.

Le juge MacIntosh, siégeant sans jury, a entendu la cause en première instance et il a conclu que, compte tenu de toutes les circons-

lant was entitled to have judgment against both the respondents for the said sum of \$3,478.05. This judgment was however set aside by the Appeal Division for reasons which will hereafter be discussed and it is from this judgment that the appellant now appeals; leave to appeal to this Court having been granted.

Most conveniently the circumstances giving rise to this litigation have in large measure been made the subject of an Agreed Statement of Facts signed by the solicitors for the parties concerned which reads as follows:

1. The Plaintiff, Cooperative Fire and Casualty Company is a party to a contract with at least one of the Defendants, Lucien Ritchie, which contract provides for a motor vehicle liability policy.

2. Lucien Ritchie, one of the Defendants, is a party to the contract referred to in the first paragraph herein. Lucien Ritchie is the husband to the second Defendant, Debra Ritchie. Lucien Ritchie is the registered owner of the subject automobile.

3. Debra Ritchie is the wife of Lucien Ritchie and was the operator of the subject automobile at the time of the automobile collision referred to hereinbelow.

4. The subject automobile is a 1971 Chrysler automobile. It is registered in Mr. Ritchie's name. It was bought and paid for by Mr. Ritchie. Mr. Ritchie drove it very little. Mrs. Ritchie drove it regularly and treated it as her own with the knowledge and consent of Mr. Ritchie. It was represented by Mr. Ritchie in his application to the Plaintiff for the policy that Mrs. Ritchie was to be the principal operator and in fact she was the principal operator of the subject automobile.

5. The subject automobile liability policy is policy number 4604979 and was in force at the time of the automobile collision referred to hereinbelow. Mr. Ritchie was the only person throughout with whom the Plaintiff Insurance Company dealt. It was to Mr. Ritchie that the Plaintiff Insurance Company addressed itself in any letters and in any billings. Mr. Ritchie alone bought the policy and paid for it.

6. The automobile collision which gives rise to these proceedings occurred on the 9th day of April, 1979 at approximately 8:00 o'clock in the evening on Main Street, in the City of Dartmouth and Province of Nova Scotia.

tances, l'appelante avait droit à un jugement contre les deux intimés pour ladite somme de 3 478,05 \$. La Division d'appel a toutefois infirmé cette décision pour des motifs que j'analyserai plus loin et c'est à l'encontre de cet arrêt que l'appelante se pourvoit maintenant devant cette Cour avec l'autorisation de cette dernière.

Fort heureusement les circonstances qui ont donné lieu à l'action ont, dans une large mesure, fait l'objet d'un exposé conjoint des faits signé par les avocats des parties intéressées, dont voici le texte:

[TRADUCTION] 1. La demanderesse, Co-Operative Fire and Casualty Company, est partie à un contrat intervenu entre elle et au moins un des défendeurs, Lucien Ritchie, lequel contrat constitue une police d'assurance-automobile.

2. Lucien Ritchie, l'un des défendeurs, est partie au contrat mentionné au paragraphe 1 ci-dessus. Lucien Ritchie est l'époux du second défendeur, Debra Ritchie. L'automobile en cause est immatriculée au nom de Lucien Ritchie.

3. Debra Ritchie est l'épouse de Lucien Ritchie et conduisait l'automobile en cause au moment de la collision d'automobiles dont il est question ci-après.

4. L'automobile en cause est une automobile de marque Chrysler modèle 1971. Elle est immatriculée au nom de M. Ritchie. Elle a été achetée et payée par M. Ritchie. Monsieur Ritchie la conduisait très peu. Madame Ritchie la conduisait régulièrement et la considérait comme sienne à la connaissance de M. Ritchie et avec son consentement. Dans sa proposition d'assurance soumise à la demanderesse, M. Ritchie a déclaré que Mme Ritchie serait le conducteur principal et, en fait, elle a été le conducteur principal de l'automobile en cause.

5. La police d'assurance-automobile en cause porte le numéro 4604979 et elle était en vigueur au moment de la collision d'automobiles dont il est question ci-après. M. Ritchie a été la seule personne avec qui la compagnie d'assurances demanderesse a traité pendant toute la période pertinente. C'est à M. Ritchie que la compagnie d'assurances demanderesse s'est adressée dans toutes les lettres et toutes les factures. M. Ritchie a seul souscrit la police et payé les primes de celle-ci.

6. La collision d'automobiles qui est à l'origine des présentes procédures s'est produite le 9 avril 1979 vers 20 h, rue Main, dans la ville de Dartmouth, province de la Nouvelle-Écosse.

7. The subject automobile, collided with other automobiles and in the result Cooperative Fire and Casualty Company paid \$3,478.05 to third parties who suffered damages on account of this collision. These third parties were persons who had claims, jointly and severally, against Lucien Ritchie, as the owner of the subject automobile and Debra Ritchie, as the operator of the subject automobile. The Defendants admit that these third parties would have been successful against both of the Defendants quite aside from the operation of any contract between the parties to this suit and aside from the operation of the *Insurance Act*. In fact these third parties did not recover judgments for their claims against the Defendants. The Plaintiff, insurance company, settled and paid the third party claims because it realized it would have to ultimately settle and pay out these claims of the third parties because of the operation of Section 98(1) of the *Insurance Act*.

8. The City Police in Dartmouth, took samples of Debra Ritchie's breath shortly after the collision referred to hereinabove and did a chemical analysis of these samples. She was found to have approximately 205 milligrams of alcohol in 100 millilitres of blood. Debra Ritchie was ultimately convicted under Section 236 of the Criminal Code of Canada. The Defendants admit that at the time of the collision referred to at number 7 hereinabove Debra Ritchie was under the influence of intoxicating liquor to such an extent as to be, for the time being, incapable of the proper control of the automobile within the meaning of statutory condition number 2.

9. Mr. Ritchie had no reason to expect that Mrs. Ritchie would drink intoxicating liquor to such an extent as to effect her driving and then to drive. Mrs. Ritchie had a clear driving record and had never before given Mr. Ritchie any concern about driving in an intoxicated condition.

It will be noted that by paragraph 7 of the Agreed Statement of Facts it is acknowledged that no judgment was recovered by the third parties for their claims against the defendants and that these claims were settled and paid because the insurance company agreed that it would have to "ultimately settle and pay out these claims of the third parties because of the operation of Section 98(1) of the *Insurance Act*" which reads as follows:

98 (1) Any person who has a claim against an insured, for which indemnity is provided by a contract evidenced by a motor vehicle liability policy, notwith-

7. L'automobile en cause est entrée en collision avec d'autres automobiles et, comme conséquence, Co-Operative Fire and Casualty Company a payé la somme de 3 478,05 \$ à des tiers qui ont subi des dommages à cause de cette collision. Ces tiers étaient des personnes qui avaient des recours en responsabilité conjointe et solidaire contre Lucien Ritchie en tant que propriétaire et contre Debra Ritchie en tant que conducteur de l'automobile en cause. Les défendeurs reconnaissent que ces tiers auraient eu gain de cause contre eux, indépendamment de l'application de quelque contrat que ce soit entre les parties aux présentes procédures et indépendamment de l'application de l'*Insurance Act*. En réalité, aucun jugement n'a été rendu en faveur des tiers pour leurs demandes contre les défendeurs. La compagnie d'assurances demanderesse a réglé et payé les indemnités demandées par les tiers parce qu'elle a compris qu'elle serait finalement tenue de régler et de payer ces indemnités à cause de l'application du par. 98(1) de l'*Insurance Act*.

8. La police municipale de Dartmouth a prélevé des échantillons de l'haleine de Debra Ritchie peu de temps après la collision mentionnée ci-dessus et a procédé à l'analyse chimique de ces échantillons. Les résultats ont indiqué un taux d'alcoolémie d'environ 205 milligrammes d'alcool par 100 millilitres de sang. Debra Ritchie a été par la suite reconnue coupable en vertu de l'article 236 du Code criminel du Canada. Les défendeurs reconnaissent qu'au moment de la collision mentionnée au paragraphe 7 ci-dessus, Debra Ritchie était sous l'influence de boissons alcooliques au point d'être incapable de diriger convenablement l'automobile à l'époque considérée, au sens de la condition légale n° 2.

9. M. Ritchie n'avait aucun motif de croire que Mme Ritchie ingérerait des boissons alcooliques au point d'altérer sa capacité de conduire et conduirait dans cet état. Mme Ritchie avait des antécédents impeccables comme conducteur et M. Ritchie n'avait aucun motif de croire qu'elle pourrait conduire en état d'ébriété.

Il faut souligner qu'au paragraphe 7 de l'exposé conjoint des faits on reconnaît qu'aucun jugement n'a été rendu en faveur des tiers pour leurs demandes contre les défendeurs et que la compagnie d'assurances a réglé et payé les indemnités demandées parce qu'elle a reconnu qu'elle serait « finalement tenue de régler et de payer ces indemnités à cause de l'application du par. 98(1) de l'*Insurance Act* », dont voici le texte:

[TRADUCTION] 98(1) Toute personne qui formule contre un assuré une demande pour laquelle une indemnité est prévue par un contrat constaté par une police

standing that that person is not a party to the contract, may, upon recovering a judgment therefor in any province or territory of Canada against the insured, have the insurance money payable under the contract applied in or towards satisfaction of his judgment and of any other judgments or claims against the insured covered by the contract and may, on behalf of himself and all persons having such judgments or claims, maintain an action against the insurer to have the insurance money so applied.

The fact that no judgment was recovered in the present case does not exclude the claim of the third parties, the validity of which was acknowledged and the amount of which was agreed to so that the ability of the insurer to defend claims under s. 98(1) by relying on acts or defaults of the insured which would otherwise be available defences if the action were between insurer and insured is restricted *inter alia* by s. 98(4) of the *Insurance Act* which provides as follows:

(4) The right of a person who is entitled under subsection (1) to have insurance money applied upon his judgment or claim is not prejudiced by

(a) an assignment, waiver, surrender, cancellation, or discharge of the contract, or of any interest therein or of the proceeds thereof, made by the insurer after the happening of the event giving rise to a claim under the contract; or

(b) any act or default of the insured before or after that event in contravention of this Part or of the terms of the contract; or

(c) any contravention of the Criminal Code (Canada) or statute of any province or territory of Canada, or of any state or the District of Columbia of the United States of America by the owner or driver of the automobile;

and nothing mentioned in clauses (a), (b) and (c) is available to the insurer as a defence in an action brought under subsection (1).

If, as in the present case, the insurer has made a payment under s. 98(1) which, but for the section, it would not otherwise have been liable to make, it is entitled to seek reimbursement from the insured under s. 98(13) which reads as follows:

(13) The insured shall reimburse the insurer, upon demand, in the amount that the insurer has paid by

d'assurance-automobile peut, bien qu'elle ne soit pas partie au contrat et lorsqu'un jugement dans cette affaire est rendu contre l'accusé en sa faveur dans toute province ou tout territoire du Canada, faire affecter les sommes assurées payables aux termes du contrat à la satisfaction du jugement rendu ainsi que de tous les autres jugements ou demandes contre l'assuré protégé par le contrat et peut, en son propre nom et au nom de toutes les personnes ayant ces demandes ou ces jugements, intenter contre l'assureur une action en vue de faire ainsi affecter ces sommes assurées.

L'absence de jugement en l'espèce n'a pas pour effet d'exclure les demandes des tiers, dont la validité a été reconnue et les montants convenus, de sorte que la capacité de l'assureur d'invoquer les actes ou omissions des assurés comme moyen de défense contre les demandes présentées en vertu du par. 98(1), moyen dont il pourrait se prévaloir si l'action se déroulait entre assureur et assuré, est limitée notamment par le par. 98(4) de l'*Insurance Act* qui prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION] (4) Le droit d'un tiers qui peut réclamer en application du paragraphe (1) que les sommes assurées soient affectées au règlement de son jugement ou de sa demande n'est en rien lésé par

a) une cession, un abandon, un rachat, une annulation ou une exécution du contrat, d'un droit dans celui-ci ou de ses bénéfices, effectués par l'assureur postérieurement à la survenance de l'événement à l'origine de la demande présentée en vertu du contrat; ni

b) tout acte ou omission de l'assuré avant ou après cet événement, en violation de la présente partie ou des termes du contrat; ni

c) toute infraction au Code criminel (du Canada) ou à une loi d'une province ou d'un territoire du Canada, ou du district de Columbia ou d'un état des États-Unis d'Amérique, commise par le propriétaire ou le conducteur de l'automobile;

et l'assureur ne peut se prévaloir de ce qui est mentionné aux alinéas a), b) et c) comme moyen de défense dans une action intentée en vertu du paragraphe (1).

Lorsque, comme en l'espèce, l'assureur a fait en vertu du par. 98(1) un paiement qu'il n'aurait pas été tenu de faire si ce n'était de ce paragraphe, il peut demander à l'assuré de le lui rembourser en vertu du par. 98(13) dont voici le texte:

[TRADUCTION] (13) L'assuré doit rembourser à l'assureur, sur demande, le montant que ce dernier a dû

reason of this Section and that it would not otherwise be liable to pay.

The appellant's claim turns in great measure on the meaning to be assigned to the word "insured" in this subsection and in this regard reference to s. 82(1) of the *Insurance Act* is a controlling provision. That section reads:

82 (1) Every contract evidenced by an owner's policy insures the person named therein and every other person who with his consent personally drives an automobile owned by the insured named in the contract and within the description or definition thereof in the contract against liability imposed by law upon the insured named in the contract or that other person for loss or damage,

(a) arising from the ownership, use or operation of any such automobile; and

(b) resulting from bodily injury to or the death of any person, and damage to property.

The statutory conditions to be found in the schedule to Part VI of the Act are also of direct assistance in determining the true meaning to be assigned to "the insured" as it occurs in s. 98(13). These conditions are prefaced with the following:

In these Statutory Conditions, unless the context otherwise requires, the word "insured" means a person insured by this contract *whether named or not*. [The italics are mine.]

The relevant statutory conditions applicable to the policy under consideration read as follows:

2 (1) *Prohibited Use by Insured*—The insured shall not drive or operate the automobile

(a) while under the influence of intoxicating liquor or drugs to such an extent as to be for the time being incapable of the proper control of the automobile; or

(2) *Prohibited Use by Others*—The insured shall not permit, suffer, allow or connive at the use of the automobile

(a) by any person under the influence of intoxicating liquor or drugs to such an extent as to be for the time being incapable of the proper control of the automobile; or

verser en raison du présent article et qu'il ne serait pas autrement tenu de payer.

L'argumentation de l'appelante dépend dans une large mesure du sens qui doit être attribué au mot «assuré» dans ce paragraphe et, à cet égard, le par. 82(1) de l'*Insurance Act* est déterminant. En voici le texte:

[TRADUCTION] 82 (1) Tout contrat constaté par une police de propriétaire assure la personne qui y est nommée ainsi que toute autre personne qui, avec son consentement, conduit personnellement une automobile dont l'assuré nommé dans le contrat est propriétaire et qui correspond à la description ou définition qui en est donnée dans le contrat, contre la responsabilité que la loi impose à l'assuré nommé dans le contrat et à cette autre personne pour les pertes ou les dommages,

a) découlant de la propriété, de l'usage ou de la conduite de cette automobile; et

b) résultant de dommages corporels ou du décès de toute personne, et de dommages matériels.

Les conditions légales qui se trouvent à l'annexe de la partie VI de la Loi nous aident directement aussi à déterminer le sens véritable à donner au mot «assuré» qui se trouve au par. 98(13). Le préambule de ces conditions se lit ainsi:

[TRADUCTION] Dans les présentes conditions légales, à moins que le contexte ne s'y oppose, le mot «assuré» s'entend de la personne assurée par le présent contrat, *qu'elle soit nommément désignée ou non*. [Les italiques sont de moi.]

Les conditions légales pertinentes applicables à la police d'assurance en cause sont ainsi conçues:

[TRADUCTION] 2 (1) *Usages interdits à l'assuré*—L'assuré ne doit pas conduire l'automobile

a) lorsqu'il est sous l'influence de boissons alcooliques ou de médicaments au point d'être incapable de diriger convenablement l'automobile à l'époque considérée; ou

(2) *Usages interdits aux tiers*—L'assuré ne doit pas permettre, souffrir, tolérer ou accepter tacitement que l'automobile soit utilisée

a) par une personne sous l'influence de boissons alcooliques ou de médicaments au point d'être incapable de diriger convenablement l'automobile à l'époque considérée; ou

The following paragraphs contained on page 1 of the policy are also pertinent:

The Insurer agrees to indemnify and, in the same manner and to the same extent as if named herein as the insured, every other person who with his consent personally drives the automobile, or personally operates any part thereof, against the liability imposed by law upon the insured or upon any such other person for loss or damage arising from the ownership, use or operation of the automobile and resulting from . . .

Where indemnity is provided by this section, every person insured by this policy

(a) . . .

(b) shall reimburse the Insurer, upon demand, in the amount which the Insurer has paid by reason of the provisions of any statute relating to automobile insurance and which the Insurer would not otherwise be liable to pay under this policy.

As the present claim is made pursuant to s. 98(13) it will be seen that the meaning to be attached to the word "insured" under that section is a vital consideration in the present context.

The meaning to be assigned to the word "insured" as employed in the policy is further elucidated by s. 74(f) of the *Insurance Act* where it is defined to mean "a person insured by a contract whether named or not". By virtue of s. 82(1) every insurance contract evidenced by an owner's policy insures the person "named therein" and "every other person who with his consent personally drives an automobile owned by the insured named in the contract". The respondent Lucien Ritchie is the insured named in the contract and as such clearly comes within the meaning of the word insured in s. 98(13). As for the respondent Debra Ritchie, it is conceded that she was the principal operator of her husband's automobile and treated it as her own with his knowledge and consent. This is sufficient to satisfy s. 82(1) and she therefore is also an insured for the purposes of s. 98(13).

The appellant submits that it is entitled to reimbursement from Lucien Ritchie as named insured

Les alinéas suivants qui figurent en première page de la police sont aussi pertinents:

[TRADUCTION] L'assureur accepte d'indemniser l'assuré et, de la même manière et dans la même mesure que si elle était nommée aux présentes à titre d'assuré, toute autre personne qui, avec son consentement, conduit personnellement l'automobile ou en actionne personnellement une partie quelconque, à l'égard de la responsabilité que la loi impose à l'assuré ou à cette autre personne pour les pertes ou les dommages découlant de la propriété, de l'usage ou de la conduite de l'automobile et résultant de . . .

Lorsqu'une indemnité est prévue par le présent article, toute personne assurée par la présente police

(a) . . .

(b) doit rembourser à l'assureur, sur demande, le montant que l'assureur a dû payer en raison des dispositions de toute loi relative à l'assurance-automobile et qu'il ne serait pas autrement tenu de payer en vertu de la présente police.

Puisque la demande en l'espèce est faite en vertu du par. 98(13), on constatera que le sens qui doit être donné au mot «assuré» dans ce paragraphe est d'une importance capitale dans le présent contexte.

Le sens à donner au mot «assuré» dans la police est encore mieux clarifié par l'al. 74f) de l'*Insurance Act* qui le définit comme [TRADUCTION] «une personne assurée par un contrat, qu'elle soit nommément désignée ou non». En vertu du par. 82(1), tout contrat d'assurance constaté par une police de propriétaire assure la personne «qui y est nommée» ainsi que «toute autre personne qui, avec son consentement, conduit personnellement une automobile dont l'assuré nommé dans le contrat est propriétaire». L'intimé Lucien Ritchie est l'assuré nommé dans le contrat et il est, à ce titre, nettement compris dans le sens du mot assuré qui se trouve au par. 98(13). Quant à l'intimée Debra Ritchie, on reconnaît qu'elle était le conducteur principal de l'automobile de son époux et qu'elle la considérait comme sienne à la connaissance et avec le consentement de celui-ci. Cela suffit pour satisfaire aux exigences du par. 82(1) et elle est donc elle aussi un assuré aux fins du par. 98(13).

L'appelante soutient qu'elle a le droit d'être remboursée par Lucien Ritchie à titre d'assuré

because he breached statutory condition 2(2)(a) of the insurance policy, which reads as follows:

(2) The insured shall not permit, suffer, allow or connive at the use of the automobile

(a) by any person under the influence of intoxicating liquor or drugs to such an extent as to be for the time being incapable of the proper control of the automobile;

Since it is admitted that at the time of the collision the respondent wife was intoxicated to such an extent as to be incapable of the proper control of the automobile, the question that remains is whether it can be said that the respondent husband "permitted, suffered, allowed or connived" at the use of the automobile by his wife within the meaning of the statutory condition. The respondents argue that Mr. Ritchie's conduct did not amount to a breach of the statutory condition because he had no reason to expect that his wife would drive while intoxicated and thus could not be said to have given her permission to do so. This argument was rejected by the trial judge. In his view when Mr. Ritchie gave consent to Mrs. Ritchie to drive the car as its principal operator, this amounted to permission within the meaning of statutory condition 2(2)(a). He said:

When one 'consents' to the use of one's automobile, surely one is "permitting, allowing or suffering" its use in the usual sense or meaning applied to those words in the marketplace.

Accordingly, Mr. Ritchie was held liable.

I am however in agreement with the Appeal Division of Nova Scotia in holding that reasonable foreseeability is the proper test to apply in such cases as the present and I would adopt the following passage from the reasons for judgment of Hart J.A., speaking for that Court:

The meaning of this statutory condition has been the subject of much discussion in cases where the question of the insurer's right to reimbursement has been raised. After considering these various decisions I am of the opinion that the proper test to be applied to determine whether the insured was in breach of the conditions is

nommément désigné parce qu'il a enfreint la condition légale n° 2(2)a) de la police d'assurance, dont voici le texte:

[TRADUCTION] (2) L'assuré ne doit pas permettre, souffrir, tolérer ou accepter tacitement que l'automobile soit utilisée

a) par une personne sous l'influence de boissons alcooliques ou de médicaments au point d'être incapable de diriger convenablement l'automobile à l'époque considérée;

Puisque l'on reconnaît qu'au moment de la collision, l'épouse de l'intimé était ivre au point d'être incapable de diriger convenablement l'automobile, la question qui subsiste est de savoir si l'on peut dire que l'époux intimé a «permis, souffert, toléré ou accepté tacitement» que l'automobile soit utilisée par son épouse au sens de la condition légale. Les intimés soutiennent que la conduite de M. Ritchie ne constitue pas un manquement à la condition légale parce qu'il n'avait aucun motif de croire que sa femme conduirait en état d'ébriété et qu'en conséquence on ne peut dire qu'il lui a permis de le faire. Le juge de première instance a rejeté cet argument. À son avis, en consentant à ce que Mme Ritchie conduise l'automobile comme conducteur principal, M. Ritchie a donné la permission au sens de la condition légale n° 2(2)a). Il a affirmé:

[TRADUCTION] Lorsque quelqu'un «consent» à l'usage de son automobile, il «permet, souffre ou tolère» certainement son usage au sens courant de ces mots.

En conséquence, M. Ritchie a été tenu responsable.

Je suis cependant d'accord avec la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse pour conclure que la prévisibilité raisonnable est le critère qui doit être appliqué dans des cas comme celui dont nous sommes saisis et je fais mien le passage suivant des motifs de jugement du juge Hart qui s'est exprimé au nom de cette cour:

[TRADUCTION] Le sens de cette condition légale a fait l'objet de nombreuses analyses dans les affaires où on a soulevé la question du droit de l'assureur au remboursement. Après avoir étudié ces différentes décisions, je suis d'avis que le critère qui doit être appliqué pour déterminer si l'assuré a manqué aux conditions est simplement

simply this. If the insured knew, or ought to have known, under all of the circumstances, that the person he permitted to operate his vehicle would operate it in a manner that was not permitted by his insurance policy, he would be liable to reimburse his insurer for any amounts it was required to pay but would not otherwise have been liable to pay under the policy.

Most of the cases I refer to have been mentioned by Ruttan, J., in *Bitz v. Northwestern Mutual Insurance Co.* (1966), 58 D.L.R. (2d) 344, who followed the test enunciated by Culliton, J., in *Peters v. Saskatchewan Government Insurance Office*, 2 D.L.R. (2d) 589, at p. 592:

I think it is clear . . . that factors other than knowledge or the lack thereof may be considered in determining whether there was permission in any particular case . . . The plaintiff may be said to have permitted the use of his vehicle by an unauthorized and unqualified driver within the terms of the statutory condition, if the permission were expressed or unqualified, or if he failed to take those precautions which could be considered as reasonable and prudent to avoid a contravention of the condition . . .

I find this test too narrow and prefer the words used above since they have so often been used where it is necessary to determine the state of mind of a person charged with the failure to meet statutory or contractual obligations.

Since the male appellant had no reason to believe that his wife would operate his vehicle in breach of the statutory conditions of the policy, I would differ with the finding of the trial judge on this point and hold that there was no right in the insurance company to recover against him as a named insured under the policy.

There may be cases where the evidence supports an inference that the permission which was granted by an insured in unqualified terms was intended to extend to the particular use contrary to the policy which in fact occurred (see *McLeod (or Houston) v. Buchanan*, [1940] 2 All E.R. 179 (H.L.)) or that the insured ought reasonably to have contemplated that such a use might occur. But if an insured who has given someone an unqualified permission to drive his car has no reason to expect that the car will be driven, as in fact occurs, in contravention of the policy terms, then in my view he cannot be said to have permitted such use within the meaning of the statutory condition and he cannot therefore be made liable

le suivant: si l'assuré savait ou aurait dû savoir, compte tenu de toutes les circonstances, que la personne à qui il a permis de conduire son véhicule le ferait d'une façon prohibée par sa police d'assurance, il est tenu de rembourser à son assureur toute somme que ce dernier a été appelé à payer, mais qu'il n'aurait pas autrement été tenu de payer en vertu de la police.

La plupart des affaires dont je parle ont été mentionnées par le juge Ruttan dans l'arrêt *Bitz v. Northwestern Mutual Insurance Co.* (1966), 58 D.L.R. (2d) 344, qui a suivi le critère énoncé par le juge Culliton dans l'arrêt *Peters v. Saskatchewan Government Insurance Office*, 2 D.L.R. (2d) 589, à la p. 592:

Je crois qu'il est manifeste . . . qu'on peut tenir compte de facteurs autres que la connaissance ou l'ignorance pour déterminer si la permission a été donnée dans un cas particulier . . . On peut dire que le demandeur a permis à un conducteur non autorisé et non qualifié au sens de la condition légale de se servir de son véhicule, s'il a donné la permission expressément ou sans réserve ou s'il n'a pas pris les précautions qui peuvent être jugées sages et raisonnables pour éviter un manquement à la condition . . .

Je trouve ce critère trop restreint et je préfère les termes employés précédemment vu qu'on s'en sert si souvent lorsqu'il est nécessaire de déterminer l'état d'esprit d'une personne accusée d'avoir manqué à des obligations légales ou contractuelles.

Puisque l'époux appelant n'avait aucun motif de croire que sa femme conduirait le véhicule en violation des conditions légales de la police, je suis en désaccord avec la conclusion du juge de première instance sur ce point et je conclus que la compagnie d'assurances n'a aucun droit de recouvrement contre lui à titre d'assuré nommément désigné dans la police.

Il peut y avoir des cas où la preuve permet de déduire que la permission donnée sans réserve par un assuré était destinée à englober l'utilisation qui a été faite contrairement à la police (voir *McLeod (ou Houston) v. Buchanan*, [1940] 2 All E.R. 179 (H.L.)) ou que l'assuré aurait dû raisonnablement prévoir qu'une telle utilisation pourrait être faite. Mais si un assuré qui a permis sans réserve à une personne de conduire sa voiture n'a aucun motif de croire qu'elle conduira la voiture en violation des conditions de la police et que cela se produit, alors, à mon sens, on ne peut dire qu'il a permis cette utilisation au sens de la condition légale et on ne peut donc le tenir responsable envers son assureur en vertu du par. 98(13). En l'espèce, le paragraphe

to his insurer under s. 98(13). In the present case, paragraph 9 of the Agreed Statement of Facts, *supra*, makes it clear that the respondent husband is not therefore liable to reimburse the appellant.

The appellant relies on the case of *Peters v. Saskatchewan Government Insurance Office* (1956), 2 D.L.R. (2d) 589, and in particular on the above quoted passages from the reasons for judgment of Culliton J.A. in that case. In my view the Saskatchewan Court of Appeal in deciding the *Peters* case did not intend to establish a rule whereby every case where the insured gave unqualified permission to someone to drive his car such permission would fall within the scope of the statutory condition no matter how unforeseeable or unforeseen the conduct of the driver may be.

In any event the *Peters* case is in my opinion clearly distinguishable as it was based on the failure of the plaintiff to take reasonable precautions to discover whether the driver of his motor vehicle was licensed or not and no such consideration is a factor in the present case.

In my opinion the sections of the statute to which reference was made at the outset of these reasons make it clear that the word "insured" wherever it is used in the statute clearly applies to an unnamed insured such as the respondent Debra Ritchie.

In the result, I find that Lucien Ritchie was not in breach of any provision of the policy and is accordingly not liable to reimburse the appellant, while Debra Ritchie as an "insured" was in breach of statutory condition 2 in that she drove the automobile while under the influence of intoxicating liquor so "as to be for the time being incapable of the proper control of the automobile" and she is liable accordingly.

For all these reasons I would dismiss the appeal as against the respondent Lucien Ritchie and allow it as against the respondent Debra Ritchie as an insured under s. 98(13) who was driving whilst intoxicated in breach of statutory condition 2.

The order of this Court granting leave to appeal provided that the appellant was to pay the costs in

9 de l'exposé conjoint des faits, précité, indique clairement que, par conséquent, l'époux intime n'est pas tenu de rembourser l'appelante.

^a L'appelante invoque l'arrêt *Peters v. Saskatchewan Government Insurance Office* (1956), 2 D.L.R. (2d) 589, et, en particulier, les passages précités des motifs du juge Culliton. À mon avis, ^b dans l'arrêt *Peters*, la Cour d'appel de la Saskatchewan n'a pas voulu établir une règle portant que chaque fois qu'un assuré a permis sans réserve à quelqu'un de conduire sa voiture, cette permission est visée par la condition légale peu importe à ^c quel point la conduite de ce conducteur peut être imprévisible ou imprévue.

^d De toute façon, j'estime que l'arrêt *Peters* se distingue nettement de l'espèce puisqu'il est fondé sur l'omission du demandeur de prendre des précautions raisonnables pour savoir si le conducteur de sa voiture détenait un permis et cette question ne joue pas en l'espèce.

^e À mon avis, il ressort clairement des articles de loi cités au début des présents motifs que le mot «assuré», partout où il est employé dans la Loi, ^f s'applique manifestement à un assuré non nommé comme l'intimée Debra Ritchie.

^g En définitive, je conclus que Lucien Ritchie n'a pas manqué aux dispositions de la police et qu'il n'est donc pas tenu de rembourser l'appelante, tandis que Debra Ritchie, en tant qu'«assurée», a manqué à la condition légale n° 2 parce qu'elle a conduit l'automobile sous l'influence de boissons ^h alcooliques «au point d'être incapable de diriger convenablement l'automobile à l'époque considérée» et elle est donc responsable.

ⁱ Pour tous ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi à l'égard de l'intimé Lucien Ritchie et de l'accueillir à l'égard de l'intimée Debra Ritchie qui, à titre d'assurée au sens du par. 98(13), a conduit en état d'ébriété en violation de la condition légale n° 2.

^j L'ordonnance de la Cour qui autorisait le pourvoi prévoyait que l'appelante paierait les dépens

any event of the cause. Accordingly costs are awarded against the appellant.

Appeal against respondent Lucien Ritchie dismissed. Appeal against respondent Debra Ritchie allowed.

Solicitors for the appellant: Patterson, Smith, Matthews & Grant, Truro.

Solicitors for the respondents: Landry & McGillivray, Dartmouth.

quelle que soit l'issue de la cause. En conséquence l'appelante est condamnée aux dépens.

Le pourvoi contre l'intimé Lucien Ritchie est rejeté. Le pourvoi contre l'intimée Debra Ritchie est accueilli.

Procureurs de l'appelante: Patterson, Smith, Matthews & Grant, Truro.

Procureurs des intimés: Landry & McGillivray, Dartmouth.

**Century Insurance Company of Canada,
Commercial Union Assurance Company Ltd.,
Hartford Fire Insurance Company, Norwich
Union Fire Insurance Company Ltd., Phoenix
Assurance Company Ltd., Prudential
Assurance Company Ltd., Switzerland
General Insurance Company Ltd., Insurance
Corporation of British Columbia**
(Defendants) Appellants;

and

Case Existological Laboratories Ltd.
(Plaintiff) Respondent;

and

Foremost Insurance Company *(Defendant);*

and

R. Douglas Agencies (1971) Ltd.
(Defendant).

File No.: 17103.

1983: March 2, 3; 1983: September 27.

Present: Ritchie, Dickson, McIntyre, Chouinard and
Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

*Insurance (Marine) — Perils of the sea — Loss —
Claim — Vessel sinking due to negligence of insured's
employee — Whether the loss caused by a "peril of the
seas".*

*Insurance (Marine) — Risk insured — Duty to dis-
close all material circumstances relative to the risk
complied with — Clause limiting risk breached —
Insurer not discharged from liability.*

Respondent (the insured) claimed from the appellants
(the insurers) an indemnity for the loss of its vessel. The
vessel, a converted barge of unique design, partially
open to the sea on her bottom and kept afloat by airtight
deck, sank when a member of her crew negligently
permitted an air pressure control valve to remain open
so that the air no longer supported the platform and the
vessel completely submerged. The appellants disputed
the claim maintaining that the loss did not arise from a
"peril of the seas" and therefore was not within the risk
insured by the policy. At trial, the judge concluded in
favour of the appellants and dismissed respondent's

**Century Insurance Company of Canada,
Commercial Union Assurance Company Ltd.,
Hartford Fire Insurance Company, Norwich
Union Fire Insurance Company Ltd., Phoenix
Assurance Company Ltd., Prudential
Assurance Company Ltd., Switzerland
General Insurance Company Ltd., Insurance
Corporation of British Columbia**
(Défenderesses) Appelantes;

^b
et

Case Existological Laboratories Ltd.
(Demanderesse) Intimée;

^c
et

Foremost Insurance Company *(Défenderesse);*

et

^d
R. Douglas Agencies (1971) Ltd.
(Défenderesse).

N° du greffe: 17103.

^e 1983: 2, 3 mars; 1983: 27 septembre.

Présents: Les juges Ritchie, Dickson, McIntyre,
Chouinard et Wilson.

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

^g *Assurance (maritime) — Périls de la mer — Perte —
Réclamation — Navire qui coule par suite de la négligence
d'un employé de l'assurée — La perte résulte-
t-elle d'un «péril de la mer»?*

^h *Assurance (maritime) — Risque assuré — L'obliga-
tion de communiquer tous les détails pertinents ayant
une incidence sur le risque a été remplie — Violation
d'une clause limitant le risque — L'assureur n'est pas
dégagé de sa responsabilité.*

ⁱ L'intimée (l'assurée) réclame auprès des appelantes
(les assureurs) une indemnisation pour la perte de son
navire, un chaland transformé de conception unique. Le
navire, qui avait un fond partiellement ouvert et qui
était maintenu à flot grâce à un pont étanche, a sombré
lorsqu'un membre de son équipage a, par sa négligence,
laissé ouverte une soupape de réglage de la pression
d'air. L'air ne soutenant plus la plate-forme, le navire a
été complètement submergé. Les appelantes ont contesté
^j la réclamation, alléguant que la perte n'avait pas résulté
d'un «péril de la mer» et ne constituait donc pas un
risque assuré par la police. En première instance, le juge

action. The majority of the Court of Appeal set aside the judgment.

Held: The appeal should be dismissed.

The loss was covered by the policy. The fact that there was negligence on the part of a member of the crew did not exclude liability on the policy. An act is not negligent in itself but only in relation to a foreseeable risk of harm. If that foreseeable risk of harm is a peculiarly marine risk, then the act, coupled with its foreseeable consequence, is a fortuitous accident of the sea, a peril of the seas and the proximate cause of the loss.

Further, the respondent did not fail to disclose to the appellants all the circumstances which were material to the risk. By describing the vessel accurately in the report of the marine surveyor, the respondent discharged that obligation.

Cohen, Sons and Co. v. National Benefit Assurance Co. (1924), 18 Ll. L. Rep. 199; *Canada Rice Mills, Ltd. v. Union Marine & General Insurance Co.*, [1941] A.C. 55, applied.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1982), 133 D.L.R. (3d) 727, 35 B.C.L.R. 364, [1982] I.L.R. 1-1567, allowing respondent's appeal from a judgment of McKenzie J. (1980), 116 D.L.R. (3d) 199, [1981] I.L.R. 1-1335, dismissing an action on a marine insurance policy. Appeal dismissed.

David Brander Smith, for the appellants.

David Roberts, Q.C., and *Peter Lowry*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal brought with leave of this Court from a judgment of the Court of Appeal of British Columbia whereby that Court had allowed an appeal from a judgment rendered at trial by McKenzie J. dismissing the claim of the Case Existological Laboratories Ltd. (hereinafter referred to as the “insured”) for indemnity under the terms of a hull policy insuring a certain vessel *Bamcell II* owned by the insured.

a conclu en faveur des appelantes et a débouté l'intimée de son action. La Cour d'appel à la majorité a infirmé le jugement.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

a La police couvre la perte. Le fait qu'il y a eu négligence de la part d'un membre de l'équipage ne dégage pas de toute responsabilité en vertu de la police. Un acte n'est pas négligent en soi; il l'est seulement par rapport à un risque prévisible de dommage. Si ce risque est propre au domaine maritime, alors l'acte, conjugué à sa conséquence prévisible, constitue un accident maritime fortuit, un péril de la mer et, partant, la cause immédiate de la perte.

c De plus, l'intimée n'a pas omis de révéler aux appelantes tous les détails ayant une incidence sur le risque. En donnant une description exacte du navire dans le rapport de l'expert maritime, l'intimée s'est acquittée de son obligation.

d Jurisprudence: arrêts suivis: *Cohen, Sons and Co. v. National Benefit Assurance Co.* (1924), 18 Ll. L. Rep. 199; *Canada Rice Mills, Ltd. v. Union Marine & General Insurance Co.*, [1941] A.C. 55.

e POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1982), 133 D.L.R. (3d) 727, 35 B.C.L.R. 364, [1982] I.L.R. 1-1567, accueillant l'appel de l'intimée contre un jugement du juge McKenzie (1980), 116 D.L.R. (3d) 199, [1981] I.L.R. 1-1335, qui a rejeté une action fondée sur une police d'assurance maritime. Pourvoi rejeté.

David Brander Smith, pour les appelantes.

g *David Roberts, c.r.*, et *Peter Lowry*, pour l'intimée.

h Version française du jugement de la Cour rendu par

i LE JUGE RITCHIE—Il s'agit en l'espèce d'un pourvoi formé, avec l'autorisation de cette Cour, contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui a accueilli l'appel d'un jugement rendu en première instance par le juge McKenzie qui a rejeté la demande présentée par Case Existological Laboratories Ltd. (ci-après appelée «l'assurée») en vue d'obtenir une indemnisation conformément à une police d'assurance sur corps couvrant son navire le *Bamcell II*.

The facts giving rise to this claim are somewhat unusual if not bizarre but an "Agreed Statement of Facts" has been prepared and signed by counsel for all concerned so that many of the somewhat complicated features of the virtually unique constituents of the *Bamcell II* and the reasons therefor can be accepted as being undisputed.

It appears to me to be convenient to reproduce hereunder those portions of that Statement which are most relevant to the issues raised by this litigation:

2. The Plaintiff is a company of naval architects and marine engineers. In 1974 it entered into an agreement with an oceanographic institute affiliated with the University System of Georgia to construct and supply floating modules to be used in underwater studies that were to be conducted in Patricia Bay. The study was known as the CEPEX Project.

3. *Bamcell II* was launched during August 1974. The hull was constructed of steel. It consisted of two compartments forward which were watertight, and four others, two midships, the bottoms of which were not intact, and two aft, which had no bottoms. The level of the water in these four compartments was maintained by air pressure. The pressure of the air in the four compartments was controlled and regulated by a series of valves. When the air pressure in the four compartments was reduced, the stern lowered in the water. When the air pressure in the four compartments was increased, the stern raised to a level position. The level of the water in the four compartments rose and fell accordingly. This permitted *Bamcell II* to be used for the purpose of deploying and recovering the modules which the Plaintiff was required to supply for the CEPEX Project.

4. Acting as the Plaintiff's broker, R. Douglas Agencies (1971) Ltd. sought to place insurance coverage on *Bamcell II* and offered the risk to the defendant underwriters. *Bamcell II* was surveyed by Richard H. Meadows & Associates Ltd., marine surveyors, on August 30, 1974 and the attending surveyor (Mr. Meadows) prepared and issued a report. The risk was accepted by Coast on behalf of the underwriters it represented and by ICBC on September 20, 1974.

5. Coast issued its Policy September 30, 1974. It was subscribed to by ICBC. The coverage was effective for one year as of September 20, 1974.

Les faits à l'origine de cette demande sont quelque peu inhabituels, voire bizarres, mais les avocats de tous les intéressés ont préparé et signé un «exposé conjoint des faits» de sorte qu'on peut tenir pour incontestés un bon nombre des aspects assez complexes de la construction quasi unique du *Bamcell II* ainsi que les raisons qui l'expliquent.

Il me paraît utile de reproduire ici les parties de l'exposé qui se rapportent le plus directement aux questions soulevées en l'espèce:

[TRADUCTION] 2. La demanderesse est une société qui se spécialise dans l'architecture navale et le génie maritime. En 1974, par un contrat conclu avec un institut océanographique affilié à l'University System of Georgia, elle s'est engagée à construire et à fournir des modules flottants destinés à servir à des recherches sous-marines qui devaient être faites dans la baie Patricia. Ces recherches étaient connues sous le nom de projet CEPEX.

3. Le *Bamcell II* a été lancé au cours du mois d'août 1974. La coque, en acier, était composée de deux compartiments avant étanches et de quatre autres, deux au milieu dont le fond n'était pas complet et deux arrière qui n'avaient pas de fond. Le niveau de l'eau dans ces quatre compartiments était maintenu par pression d'air réglée et maintenue au moyen d'une série de soupapes. Lorsqu'on diminuait la pression dans ces quatre compartiments, la poupe s'enfonçait dans l'eau. Lorsqu'on l'augmentait, la poupe revenait à l'horizontale. Le niveau de l'eau dans les quatre compartiments montait et descendait en conséquence. Cela permettait d'utiliser le *Bamcell II* pour mettre en place et récupérer les modules que la demanderesse devait fournir aux fins du projet CEPEX.

4. Agissant à titre de courtier pour le compte de la demanderesse, R. Douglas Agencies (1971) Ltd. a voulu faire assurer le *Bamcell II* et elle s'est adressée à ce sujet aux assureurs défendeurs. Monsieur Meadows de la société d'experts maritimes Richard H. Meadows & Associates Ltd. a inspecté le *Bamcell II* le 30 août 1974 et a ensuite rédigé et soumis un rapport. Le 20 septembre 1974, le risque a été accepté par Coast au nom des assureurs qu'elle représentait et par l'ICBC.

5. Coast a délivré sa police d'assurance le 30 septembre 1974. Cette police, souscrite par l'ICBC, prenait effet pour un an à compter du 20 septembre 1974.

6. On March 8th, 1975, whilst Bamcell II was anchored in Patricia Bay, the Plaintiff's employee Mr. Richard Powell who was accompanied by James Halldorsen, a new employee, boarded Bamcell II. In order to lower the stern, Mr. Powell opened the valves controlling the pressure of air in the four aft compartments, allowing air to escape. He negligently permitted a valve or valves to remain open so that the air in the compartments was displaced by water in sufficient quantity that Bamcell II completely submerged.

The word "Coast" as used in the above statement of facts refers to the underwriting concern which accepted the risk on behalf of all the appellants except the Insurance Corporation of British Columbia which company subscribed separately to the same policy and thereby accepted the same risk.

The policy which was obtained covering the *Bamcell II* was in the form set out in the schedule to the *Insurance (Marine) Act*, R.S.B.C. 1979, c. 203. The language of the policy is sanctified by long usage in the marine insurance world and the operative words read as follows:

TOUCHING the Adventures and Perils which the Assurers are contented to bear and do take upon themselves in this Voyage, they are of the Seas, Men-of-War, Fire, Enemies, Pirates, Rovers, Assailing Thieves, Jettisons, Letters of Mart and Countermart, Surprisals, Takings at Sea, Arrests, Restraints and Detainments of all Kings, Princes and People, of what Nation, Condition, or Quality soever, Barratry of the Master and Mariners, and of all other Perils, Losses and Misfortunes, that have or shall come to the Hurt, Detriment or Damage of the subject matter of this Assurance . . . And it is agreed by us, the Assurers, that this Writing or Policy of Assurance shall be of as much Force and Effect as the surest Writing or Policy of Assurance heretofore made in Lombard Street, or in the Royal Exchange, or elsewhere in London.

The difference of opinion between the trial judge and the majority of the Court of Appeal in this case turns in great measure on the meaning and effect to be assigned to this paragraph of the policy and more particularly to the term "perils of the seas" as this phrase is incorporated therein and applied to the circumstances disclosed in the agreed statement of facts.

6. Le 8 mars 1975, alors que le Bamcell II mouillait dans la baie Patricia, M. Richard Powell, un employé de la demanderesse accompagné de James Halldorsen, un nouvel employé, sont montés à bord du Bamcell II. Afin d'abaisser la poupe, M. Powell a ouvert les soupapes qui réglait la pression d'air dans les quatre compartiments arrière, permettant ainsi à l'air de s'échapper. Il a, par négligence, laissé au moins une soupape ouverte de sorte que l'eau est venue expulser suffisamment d'air pour que le Bamcell II s'enfonce complètement sous l'eau.

Le mot «Coast» employé dans cet exposé des faits désigne l'assureur qui a accepté le risque pour le compte de toutes les appelantes sauf l'Insurance Corporation of British Columbia qui, par sa souscription distincte à la même police, a accepté le même risque.

La police couvrant le *Bamcell II* était en la forme prévue à l'annexe de l'*Insurance (Marine) Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 203. La formulation de la police est consacrée par un usage bien établi dans le domaine des assurances maritimes. En voici les termes essentiels:

[TRADUCTION] RELATIVEMENT à ce voyage, les assureurs acceptent d'assumer les risques et les périls suivants: les périls de la mer, les bâtiments de guerre, le feu, les ennemis, les pirates, les corsaires, les brigands, le jet, les lettres de marque, les attaques-surprises, la prise en mer, les arrêts, les contraintes et les détentions de tout roi, prince ou peuple, la baraterie du capitaine et de l'équipage, ainsi que tous les autres périls et toutes les autres pertes et infortunes que peuvent subir les biens visés par les présentes . . . Et nous, les assureurs, convenons que la présente police d'assurance aura les mêmes force et effet que la police la plus sûre jamais établie sur Lombard Street, au Royal Exchange ou ailleurs à Londres.

En l'espèce, la différence d'opinions entre le juge de première instance et la majorité en Cour d'appel tient dans une large mesure au sens et à l'effet à donner à cet alinéa de la police d'assurance et, plus particulièrement, à l'expression «périls de la mer» qui y figure, telle qu'elle s'applique aux circonstances décrites dans l'exposé conjoint des faits.

It is of first importance to note that the parties agree that the sinking of the *Bamcell II* was due to the fact that an employee of the insured (Powell) “negligently permitted a valve or valves to remain open”.

There is a strong suggestion in the judgment of the learned trial judge that the sinking was attributable to the deliberate or intentional act of Powell in opening the valves in the first place, but the sixth paragraph of the agreed statement of facts makes it plain that it was the negligent failure to close the valves which precipitated the submerging of the *Bamcell II*.

The cause of the loss becomes a significant factor in determining whether or not the risk here involved was such as to give rise to a valid claim for a loss by “perils of the seas” within the meaning of the policy.

The meaning of the phrase “perils of the seas” has been the subject of various interpretations over the years but the Schedule to the *Insurance (Marine) Act (supra)* contains a set of “Rules for Construction of Policy” which include the following:

The term “perils of the seas” refers only to fortuitous accidents or casualties of the seas. It does not include the ordinary action of the winds and waves.

The learned trial judge was of the view that the negligent omission which is agreed to have occurred in this case was not a fortuitous accident or casualty and that the negligence which both parties agree to have resulted in the valves being left open was not a “peril of the seas” within the meaning of the policy. As will hereafter appear, Mr. Justice Lambert, speaking on behalf of the majority of the Court of Appeal expressed a different opinion and this is the difference which is so clearly reflected in the first ground of appeal to this Court which reads as follows:

That the Court of Appeal for British Columbia erred in finding that the loss in this case was caused by a peril of the seas; and in particular:

- (a) the Court of Appeal for British Columbia erred in finding that a peril of the sea can be created by the negligent omission of a crew member on board the

Il importe, au premier chef, de noter que les parties s'accordent pour dire que le *Bamcell II* a coulé parce qu'un employé de l'assurée (Powell) «a, par négligence, laissé au moins une soupape ouverte».

Dans son jugement, le savant juge de première instance laisse fortement entendre que le *Bamcell II* a sombré d'abord et avant tout par suite de l'acte délibéré ou intentionnel de Powell, soit l'ouverture des soupapes, mais il est évident à la lecture du sixième alinéa de l'exposé conjoint des faits que c'est l'omission négligente de les fermer qui a provoqué cet événement.

La cause de la perte devient un facteur important lorsqu'il s'agit de déterminer si le risque en l'espèce est susceptible de donner lieu à une demande légitime d'indemnisation pour une perte résultant d'un «péril de la mer» au sens de la police.

L'expression «périls de la mer» a reçu différentes interprétations au cours des années, mais l'*Insurance (Marine) Act*, précitée, contient en annexe un ensemble de [TRADUCTION] «Règles d'interprétation des polices» qui portent notamment:

[TRADUCTION] L'expression «périls de la mer» ne désigne que les accidents fortuits ou sinistres maritimes. Elle ne s'applique pas à l'action ordinaire du vent et des vagues.

Le savant juge de première instance a estimé que l'omission négligente qui, les parties le reconnaissent, a eu lieu en l'espèce, ne constituait ni un accident fortuit ni un sinistre et que la négligence, comme les parties s'accordent pour l'affirmer, dont on a fait preuve en laissant les soupapes ouvertes ne constituait pas un «péril de la mer» au sens de la police. Comme nous le verrons plus loin, le juge Lambert, au nom de la majorité en Cour d'appel, a exprimé un avis différent et c'est cette différence qui ressort si clairement dans le premier moyen d'appel invoqué en cette Cour, dont voici le texte:

[TRADUCTION] Que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a commis une erreur en attribuant la perte en l'espèce à un péril de la mer et en particulier:

- a) la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a commis une erreur en concluant que l'omission négligente d'un membre d'équipage, à l'origine du

vessel which results in the sinking of the vessel, without any contribution from the sea, which was a wholly passive agent, and,

- (b) the Court of Appeal for British Columbia erred in finding that it is enough that the risk of sinking is foreseeable and the risk of sinking is of a peculiarly marine nature.

In searching for the true meaning to be assigned to the phrase "perils of the seas" as it occurs in the policy, assistance may also be had from the language used in s. 57(2)(a) of the *Marine Insurance Act*, R.S.B.C. 1960, c. 231 which is reproduced in the reasons for judgment of Mr. Justice Lambert in the Court of Appeal and is now s. 56(2)(a) and which reads as follows:

57. (1) Subject to the provisions of this Act, and unless the policy otherwise provides, the insurer is liable for any loss proximately caused by a peril insured against, but, subject as aforesaid, he is not liable for any loss which is not proximately caused by a peril insured against.

(2) In particular

- (a) the insurer is not liable for any loss attributable to the wilful misconduct of the assured, but, unless the policy otherwise provides, he is liable for any loss proximately caused by a peril insured against, even though the loss would not have happened but for the misconduct or negligence of the master or crew;

The effect of this section when read in conjunction with the "Rules for Construction of Policy" contained in the Schedule is that in order to succeed in a claim under the perils of the seas provision the insured must establish that the proximate cause of the loss was a "fortuitous accident or casualty of the seas", and furthermore, the claim may succeed even though the loss would not have happened "but for the misconduct or negligence of the master or crew."

The most widely accepted definition of the phrase "perils of the seas" as it is found in marine insurance policies is that contained in the reasons for judgment of Lord Wright in *Canada Rice Mills, Ltd. v. Union Marine & General Insurance Co.*, [1941] A.C. 55 at pp. 68-69 where he said:

Where there is an accidental incursion of seawater into a vessel at a part of the vessel, and in a manner,

nauffrage d'un navire sans que la mer y joue un rôle actif, peut constituer un péril de la mer, et,

- b) la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a commis une erreur en concluant qu'il suffit que le risque que le navire coule soit prévisible et qu'il s'agisse là d'un risque proprement maritime.

Le texte de l'al. 57(2)(a) de la *Marine Insurance Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 231 (l'al. 56(2)(a) de la loi actuelle), reproduit dans les motifs de jugement du juge Lambert de la Cour d'appel, nous aide également dans notre recherche du sens véritable de l'expression «périls de la mer» qui figure dans la police. Cet alinéa est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] 57. (1) Sous réserve de la présente loi et sauf disposition contraire dans la police, l'assureur n'est responsable que pour les pertes ayant pour cause immédiate un risque assuré.

(2) En particulier

- a) l'assureur n'est pas responsable pour une perte attribuable à l'inconduite volontaire de l'assuré, mais, sauf disposition contraire dans la police, il est responsable pour toute perte ayant pour cause immédiate un risque assuré, même si, sans l'inconduite ou la négligence du capitaine ou de l'équipage, il n'y aurait pas eu de perte.

Il résulte de cette disposition et des «Règles d'interprétation des polices» contenues dans l'annexe que, pour réussir dans sa demande fondée sur la disposition relative aux périls de la mer, l'assurée doit prouver que la perte a eu pour cause immédiate «un accident fortuit ou un sinistre maritime»; il s'en dégage également que l'assurée peut obtenir gain de cause, même s'il n'y aurait pas eu de perte «sans l'inconduite ou la négligence du capitaine ou de l'équipage».

La définition la plus généralement acceptée de l'expression «périls de la mer» qui figure dans les polices d'assurance maritime est celle formulée dans les motifs de jugement de lord Wright dans l'arrêt *Canada Rice Mills, Ltd. v. Union Marine & General Insurance Co.*, [1941] A.C. 55, aux pp. 68 et 69, où il affirme:

[TRADUCTION] Lorsque l'eau de mer pénètre accidentellement dans un navire et qu'elle le fait d'une manière

where seawater is not expected to enter in the ordinary course of things, and there is consequent damage to the thing insured, there is prima facie a loss by perils of the sea. The accident may consist in some negligent act, such as improper opening of a valve, or a hole made in a pipe by mischance, or it may be that seawater is admitted by stress of weather or some like cause bringing the sea over openings ordinarily not exposed to the sea or, even without stress of weather, by the vessel heeling over owing to some accident, or by the breaking of hatches or other coverings. These are merely a few amongst many possible instances in which there may be a fortuitous incursion of seawater. It is the fortuitous entry of the seawater which is the peril of the sea in such cases. Whether in any particular case there is such a loss is a question of fact for the jury.

The last sentence of that quotation must in my view be taken as meaning that "Whether in any particular case there is such a loss is a question of fact for the jury" properly instructed as to the applicable law or for the trial judge who has properly instructed himself.

Like Mr. Justice Lambert I subscribe also to what was said by Bailhache J. in *Cohen, Sons & Co. v. National Benefit Assurance Co.* (1924), 18 Ll. L. Rep. 199 at p. 202 where he was considering the case of the sinking of a submarine because workmen negligently left a valve open. The learned judge there said:

In my view, the unintentional admission of sea water into a ship, whereby the ship sinks, is a peril of the sea. There is no warranty in this policy against negligence; there is no exception of negligence; and the fact that the unintentional admission of water into the ship is due to negligence is, in my opinion, totally and absolutely immaterial. There is a peril of the sea whenever a ship is afloat in the sea, and water from the sea is unintentionally admitted into her which causes a loss, either to the cargo or to the ship.

In the course of the reasons for judgment which he delivered on behalf of the majority of the Court of Appeal Mr. Justice Lambert observed:

inhabituelle dans une partie du navire où, normalement, elle ne doit pas entrer et que cela a pour effet d'endommager le bien assuré, il y a, à première vue, perte attribuable aux périls de la mer. L'accident peut consister en un acte négligent tel que l'ouverture inopportune d'une soupape, ou il peut consister en la perforation malencontreuse d'un tuyau; il se peut également que l'eau de mer pénètre par suite des riveurs du temps ou pour quelque cause analogue qui fait que la mer déferle sur des ouvertures qui, ordinairement, ne sont pas exposées à la mer; cela peut même se produire, sans que les riveurs du temps en soient la cause, lorsque le navire donne de la bande par suite d'un accident quelconque ou du bris de panneaux d'écouille ou d'autres panneaux. Il s'agit là de quelques-uns seulement des cas possibles où il peut y avoir pénétration fortuite d'eau de mer dans un navire. C'est cette pénétration fortuite qui constitue alors le péril de la mer. La question de savoir si, dans un cas donné, il y a perte de ce genre, est une question de fait à soumettre au jury.

Selon moi, l'interprétation à donner à la dernière phrase de ce passage est que «La question de savoir si, dans un cas donné, il y a perte de ce genre, est une question de fait à soumettre au jury» qui a reçu des directives appropriées quant au droit applicable ou à être tranchée par le juge de première instance bien instruit du droit applicable.

Comme le juge Lambert, je souscris également à ce que dit le juge Bailhache dans l'affaire *Cohen, Sons & Co. v. National Benefit Assurance Co.* (1924), 18 Ll. L. Rep. 199, à la p. 202, où il devait se pencher sur le cas d'un sous-marin qui avait coulé parce que des ouvriers avaient, par négligence, laissé ouverte une soupape. Le savant juge y affirme ce qui suit:

[TRADUCTION] À mon avis, l'entrée accidentelle d'eau de mer dans un navire, qui le fait sombrer, constitue un péril de la mer. Cette police ne comporte aucune garantie contre la négligence, ni aucune exception pour la négligence; et le fait que l'entrée accidentelle d'eau dans le navire soit attribuable à la négligence est, selon moi, tout à fait dénué d'importance. Il y a un péril de la mer chaque fois qu'un navire est en mer et que l'eau de mer y pénètre accidentellement causant des dommages soit à la cargaison, soit au navire.

Dans les motifs de jugement qu'il a rendus au nom de la majorité en Cour d'appel, le juge Lambert fait remarquer:

Both parties agree that the fact that there was negligence on the part of a member of the crew does not exclude liability on the policy. This rule goes back as far as *Dixon v. Sadler* (1839), 5 M. & W. 405, 151 E.R. 172, and is now codified in para. 57(2)(a) of the *Marine Insurance Act*, which I have already set out. But counsel for the insurers says that in addition to the negligence, there must be an operating peril of the seas of some category peculiar to marine operations, and counsel for the assured says that a sinking caused by a negligent act is a sufficient fortuitous accident of the sea.

In my opinion, the resolution of this narrow issue rests on an analysis of the negligent act. An act is not negligent in itself but only in relation to a foreseeable risk of harm. If that foreseeable risk of harm is a peculiarly marine risk, then the act, coupled with its foreseeable consequence, is a fortuitous accident of the seas and a peril of the seas and the proximate cause of the loss.

That conclusion is sufficient to decide the first issue in this appeal. In this case there is no doubt that it was the risk of the *Bamcell II* sinking, and causing loss by that sinking, that made the failure to close the deck valves a negligent omission when there was a duty to act. When that negligent omission is coupled with its foreseeable consequence, the proximate cause of the loss in this case was a peril of the seas and, as such, covered by the policy.

I am in respectful agreement with the last quoted paragraphs taken from the reasons for judgment of Mr. Justice Lambert and I am satisfied that in the result they are sufficient to decide the issues raised by the first ground of appeal in favour of the respondent.

The next substantial ground of appeal alleges that the Court of Appeal erred in not finding that a state of unseaworthiness existed in the vessel with the privity of the insured and that putting to sea in such an unseaworthy state constituted a bar to recovery for a peril of the sea and therefore a bar from recovery under the policy in question.

Once again I find myself in agreement with Mr. Justice Lambert in finding that the loss here in question was caused by the negligence of the crew rather than by unseaworthiness of the vessel. In

[TRADUCTION] L'une et l'autre parties reconnaissent que le fait qu'il y a eu négligence de la part d'un membre de l'équipage ne dégage pas de toute responsabilité en vertu de la police. Cette règle, qui remonte à la décision *Dixon v. Sadler* (1839), 5 M. & W. 405, 151 E.R. 172, est maintenant codifiée à l'al. 57(2)a) de la *Marine Insurance Act*, dont j'ai déjà reproduit le texte. Mais l'avocat des assureurs soutient qu'en plus de la négligence il doit y avoir un péril réel de la mer qui s'inscrit dans une catégorie propre aux activités maritimes, tandis que l'avocat de l'assurée prétend que le naufrage dû à un acte négligent constitue un accident maritime fortuit suffisant.

À mon avis, ce n'est qu'au moyen d'une analyse de l'acte négligent que l'on peut trancher cette question précise. Un acte n'est pas négligent en soi; il l'est seulement par rapport à un risque prévisible de dommage. Si ce risque est propre au domaine maritime, alors l'acte, conjugué à sa conséquence prévisible, constitue un accident maritime fortuit et un péril de la mer et, partant, la cause immédiate de la perte.

Cette conclusion suffit pour résoudre la première question soulevée en l'espèce. Il ne fait pas de doute ici que c'est le risque que le *Bamcell II* coule, entraînant ainsi une perte, qui fait qu'en omettant de fermer les soupapes du pont, alors même qu'il y avait obligation d'agir, on a fait preuve de négligence. Il découle de cette omission négligente, conjuguée à sa conséquence prévisible, que la cause immédiate de la perte en l'espèce est un péril de la mer auquel s'applique la police.

Avec égards, je partage l'avis exprimé dans ces extraits des motifs de jugement du juge Lambert et je suis convaincu qu'en définitive cela suffit pour trancher en faveur de l'intimée les questions soulevées par le premier moyen d'appel.

Selon le deuxième moyen d'appel important, la Cour d'appel a commis une erreur en ne concluant pas que le navire était innavigable à la connaissance de l'assurée et que le fait de l'avoir mis à mer dans un pareil état empêchait toute indemnisation fondée sur un péril de la mer et, par le fait même, toute indemnisation fondée sur la police en cause.

Ici encore, je partage l'avis du juge Lambert qui a conclu que la perte en l'espèce était due non pas à l'innavigabilité du navire, mais à la négligence de son équipage. Sur ce point, j'adopte, avec égards,

this regard I respectfully adopt the following passages from the majority judgment of the Court of Appeal:

In my opinion, the allegations made by the insurers do not relate to the seaworthiness of the vessel. It is true that the vessel would sink if the deck valves were left open, but a conventional ship would also sink if the sea cocks were opened. In that sense both are inherently unseaworthy since they are heavier than water.

The allegations of unseaworthiness are really allegations of lack of due diligence on the part of the assured. As such, if they were established they would produce a defence to a claim under the Inchmaree clause. But they do not convert the negligent act of the member of the crew to something else, and they do not prevent if from being, with its foreseeable consequence, the proximate cause of a loss by a peril of the seas.

In my opinion, the allegations with respect to a defence of unseaworthiness do not establish that defence in this case.

In the case at bar the respondent formally abandoned any claim under the so-called Inchmaree clause which therefore plays no part in these proceedings.

The next allegation contained in the Notice of Appeal is that the Court of Appeal erred in construing a clause in the policy containing the words "WARRANTED that" as a suspensive condition and not a true warranty. Before considering this ground it appears to me to be necessary to recite the terms of the clause in question which reads as follows:

WARRANTED that a watchman is stationed on board the BAMCELL II each night from 2200 hours to 0600 hours with instructions for shutting down all equipment in an emergency.

It is significant that, although there was no watchman stationed on board *Bamcell II* during the hours prescribed in that clause, this had absolutely no bearing whatever on the loss of the vessel which occurred in mid-afternoon. The clause would only have been effective if the loss had occurred between 2200 hours and 0600 hours, and it was proved that there was no watchman stationed aboard during those hours. To this extent

les passages suivants tirés des motifs de la majorité en Cour d'appel:

[TRADUCTION] À mon avis, les allégations des assureurs n'ont rien à voir avec la navigabilité du navire. Il est vrai que celui-ci coulerait si les soupapes du pont étaient laissées ouvertes, mais il en irait de même d'un navire ordinaire si on ouvrait les robinets de prise d'eau à la mer. En ce sens, les deux sont intrinsèquement innavigables parce que plus lourds que l'eau.

Les allégations d'innavigabilité portent en réalité que l'assurée n'a pas fait preuve de diligence raisonnable. À ce titre, si on parvenait à les prouver, ces allégations constitueraient un moyen de défense contre une demande fondée sur la clause Inchmaree. Mais elles n'ont pas pour effet de transformer en quelque chose d'autre l'acte négligent d'un membre de l'équipage, pas plus qu'elles n'empêchent que cet acte négligent et sa conséquence prévisible soient la cause immédiate d'une perte par un péril de la mer.

Selon moi, les allégations relatives à l'innavigabilité comme moyen de défense n'établissent pas ce moyen de défense en l'espèce.

L'intimée a formellement abandonné toute demande fondée sur la clause dite Inchmaree qui n'entre donc pas en jeu en l'espèce.

Dans l'avis d'appel, on allègue ensuite que la Cour d'appel a commis une erreur en concluant qu'une clause dans la police contenant les mots [TRADUCTION] «IL EST GARANTI qu[e]» est une condition suspensive plutôt qu'une véritable garantie. Avant d'examiner ce moyen, il me paraît nécessaire de reproduire le texte de la clause en question:

[TRADUCTION] IL EST GARANTI qu'un gardien est de service à bord du BAMCELL II chaque nuit de 22 h à 6 h, avec l'ordre de fermer tout l'équipement en cas d'urgence.

Il est important de noter que l'absence d'un gardien à bord du *Bamcell II* pendant les heures spécifiées dans cette clause n'a eu aucune incidence sur la perte du navire qui est survenue au milieu de l'après-midi. La clause ne se serait appliquée que si la perte était survenue entre 22 h et 6 h et s'il était prouvé qu'il n'y avait alors pas de gardien à bord. Dans cette mesure, la condition énoncée dans la clause apporte une restriction au

the condition contained in the clause constituted a limitation of the risk insured against but it was not a warranty.

Finally, the appellants contend that the insured failed to disclose to them circumstances which were material to the risk as required by ss. 19 and 20 of the *Insurance (Marine) Act (supra)*. In the circumstances of this case regard must be had to the custom of the marine insurance business which is in my view accurately described by Lambert J.A. in the following paragraph of his reasons for judgment:

In accordance with custom, the ship owner asked an agent to obtain the insurance and, again in accordance with custom, the agent retained a marine surveyor whose report was provided to the insurance underwriter. In this case the particular marine surveyor was proposed by the underwriter and there is no doubt that the owners of the *Bamcell II* made complete disclosure of all material circumstances to him.

The surveyor's report on the hull is fully set forth in those reasons and the disclosures therein contained are epitomized by Mr. Justice Lambert in the following passage:

The disclosure that was made plainly states that there were six compartments; that the two midships compartments and the two aft compartments were not watertight, indeed, that the two aft compartments had no bottoms at all; and that the two forward compartments contained a lot of cement. The report does not plainly state that if the four aft compartments were flooded the vessel would sink. But surely, unless the vessel was equipped with flotation devices, the conclusion that it would sink was inevitable. The report says nothing about flotation devices.

The assured is obliged to disclose every material circumstance. In my opinion, by describing the vessel accurately in the report of the marine surveyor, the assured discharged that obligation. In a report on a conventional vessel it is not a failure of disclosure if the report does not say that if the sea cocks are opened and enough water enters the interior of the vessel, it will sink. I think that the same is true in this case. Every material circumstance was disclosed. It was not the obligation of the assured to speculate about the various possibilities for improper operation of the vessel which would cause it to sink, including leaving the deck valves open, thereby permitting too much sea water to enter the hull.

risque assuré, mais il ne s'agit nullement d'une garantie.

Les appelantes soutiennent enfin que l'assurée a omis de leur révéler, conformément aux art. 19 et 20 de l'*Insurance (Marine) Act*, précitée, des détails qui ont une incidence sur le risque. Il faut tenir compte en l'espèce de l'usage qui existe dans le domaine des assurances maritimes et que, selon moi, le juge Lambert décrit avec exactitude dans l'alinéa suivant de ses motifs de jugement:

[TRADUCTION] Conformément à l'usage, la propriétaire du navire a demandé à un agent d'obtenir les assurances et, toujours selon l'usage, celui-ci a retenu les services d'un expert maritime dont le rapport a été remis à l'assureur. En la présente espèce, c'est l'assureur qui a recommandé l'expert maritime en question et il ne fait pas de doute que les propriétaires du *Bamcell II* lui ont communiqué tous les détails pertinents.

Le rapport de l'expert est reproduit intégralement dans lesdits motifs de jugement et le juge Lambert résume ainsi les révélations qui y figurent:

[TRADUCTION] On a clairement révélé qu'il y avait six compartiments, que les deux compartiments du milieu et les deux compartiments arrière n'étaient pas étanches, qu'en fait, les compartiments arrière n'avaient même pas de fond, et que les deux compartiments avant contenaient beaucoup de béton. Le rapport ne dit pas clairement que, si les quatre compartiments arrière étaient remplis d'eau, le navire coulerait. Mais il est certain qu'à moins que le navire ne fût muni de dispositifs de flottaison, la conclusion qu'il coulerait était inévitable. Le rapport ne dit rien au sujet de tels dispositifs.

L'assurée est tenue de communiquer tous les détails pertinents. À mon avis, en donnant une description exacte du navire dans le rapport de l'expert maritime, elle s'est acquittée de cette obligation. Dans un rapport sur un navire ordinaire, ce n'est pas une non-divulgaration que de ne pas indiquer dans le rapport que ledit navire coulera si l'on ouvre les robinets de prise d'eau à la mer et qu'une quantité suffisante d'eau y pénètre. J'estime qu'il en va de même en l'espèce. On a révélé tous les détails pertinents. L'assurée n'avait pas à spéculer sur les diverses possibilités de mauvais fonctionnement du navire qui pourrait le faire couler, y compris l'omission de fermer les soupapes du pont qui permettrait l'entrée d'une trop grande quantité d'eau de mer dans la coque.

It will be seen that I am in general agreement with the reasons for judgment of Mr. Justice Lambert and I would accordingly dismiss this appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Bull, Housser & Tupper, Vancouver.

Solicitors for the respondent: Campney & b Murphy, Vancouver.

On constatera que, d'une manière générale, je suis d'accord avec les motifs de jugement du juge Lambert et, par conséquent, je suis d'avis de rejeter ce pourvoi avec dépens.

^a *Pourvoi rejeté avec dépens.*

Procureurs des appelantes: Bull, Housser & Tupper, Vancouver.

Procureurs de l'intimée: Campney & Murphy, Vancouver.

Robert Edward Carleton *Appellant*;
and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

File No.: 17010.

1983: September 27.

Present: Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard,
Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

*Criminal law — Preventive detention — Dangerous
sexual offender — Standard of proof.*

APPEAL from a judgment of the Alberta Court
of Appeal, [1982] 6 W.W.R. 148, 69 C.C.C. (2d)
1, 32 A.R. 181, dismissing appellant's appeal from
his sentence of indeterminate detention imposed
pursuant to s. 688(b) of the *Criminal Code*.
Appeal dismissed.

Alexander D. Pringle, for the appellant.

Jack Watson and *J. S. Koval*, for the
respondent.

The judgment of the Court was delivered orally
by

DICKSON J.—It will not be necessary to hear
from you Mr. Watson and Mr. Koval. We are all
of the view that the appeal fails and must be
dismissed. We find no error in the judgment of the
majority in the Court of Appeal of Alberta.

Judgment accordingly.

*Solicitors for the appellant: Pringle, Brima-
combe & Sanderman, Edmonton.*

*Solicitor for the respondent: R. W. Paisley,
Edmonton.*

Robert Edward Carleton *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*.

^a N° du greffe: 17010.

1983: 27 septembre.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre,
^b Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

^c *Droit criminel — Détention préventive — Délinquant
sexuel dangereux — Norme de preuve.*

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel
de l'Alberta, [1982] 6 W.W.R. 148, 69 C.C.C.
(2d) 1, 32 A.R. 181, qui a rejeté l'appel de l'appe-
lant à l'encontre de sa condamnation à la détention
^d pour une période indéterminée qui lui avait été
imposée en application de l'al. 688b) du *Code
criminel*. Pourvoi rejeté.

Alexander D. Pringle, pour l'appellant.

^e *Jack Watson* et *J. S. Koval*, pour l'intimée.

^f Version française du jugement de la Cour pro-
noncé oralement par

LE JUGE DICKSON—Il ne sera pas nécessaire de
vous entendre, M^e Watson et M^e Koval. Nous
sommes tous d'avis que le pourvoi échoue et doit
être rejeté. Il n'y a, selon nous, aucune erreur dans
^g l'arrêt rendu par la Cour d'appel de l'Alberta à la
majorité.

Jugement en conséquence.

^h *Procureurs de l'appellant: Pringle, Brimacombe
et Sanderman, Edmonton.*

*Procureur de l'intimée: R. W. Paisley, Edmon-
ton.*

Adrian Binsley Topey *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

File No.: 17072.

1983: October 12.

Present: Dickson, Beetz, Estey, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Criminal law — Evidence — Witnesses — Sexual intercourse with child and gross indecency — Complainant under 14 years old — Trial judge accepting complainant's evidence but acquitting — Error — Duty to convict — Corroborative evidence.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal¹, allowing a Crown's appeal from the accused's acquittal on charges of sexual intercourse with a female under the age of 14 years and gross indecency contrary to ss. 146(1) and 157 of the *Criminal Code*. Appeal dismissed.

Ken Zaifman, for the appellant.

J. G. B. Dangerfield, Q.C., for the respondent.

The judgment of the Court was delivered orally by

DICKSON J.—We are all of the view that the appeal fails and must be dismissed. We find no error in the majority judgment of the Court of Appeal of Manitoba.

Judgment accordingly.

Solicitors for the appellant: Margolis, Kaufman, Cassidy, Zaifman & Swartz, Winnipeg.

Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney-General for the Province of Manitoba, Winnipeg.

¹ Summarized at 8 W.C.B. 39.

Adrian Binsley Topey *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*.

^a N° du greffe: 17072.

1983: 12 octobre.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, Chouinard et Lamer.

^b EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Droit criminel — Preuve — Témoins — Rapports sexuels avec une mineure et grossière indécence — Plaignante âgée de moins de 14 ans — Le juge du procès retient le témoignage de la plaignante mais acquitte — Erreur — Obligation de rendre un verdict de culpabilité — Témoignage corroborant.

^d POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba¹, qui a accueilli l'appel interjeté par le ministère public contre l'acquittal de l'accusé relativement à des accusations d'avoir eu des rapports sexuels avec une personne du sexe féminin de moins de 14 ans et d'avoir commis des actes de grossière indécence contrairement au par. 146(1) et à l'art. 157 du *Code criminel*. Pourvoi rejeté.

^f *Ken Zaifman*, pour l'appelant.

J. G. B. Dangerfield, c.r., pour l'intimée.

^g Version française du jugement de la Cour prononcé oralement par

LE JUGE DICKSON—Nous sommes tous d'avis que le pourvoi échoue et doit être rejeté. Nous ne trouvons aucune erreur dans l'arrêt rendu, à la majorité, par la Cour d'appel du Manitoba.

^h *Jugement en conséquence.*

Procureurs de l'appelant: Margolis, Kaufman, Cassidy, Zaifman & Swartz, Winnipeg.

ⁱ *Procureur de l'intimée: Le sous-procureur général de la province du Manitoba, Winnipeg.*

¹ Résumé à 8 W.C.B. 39.

Émile Bisaillon *Appellant*;

and

Jean-F. Keable *Respondent*;

and

The Attorney General of Quebec
Mis en cause;

and

**The Attorney General of Canada, the
Attorney General for Ontario, the Attorney
General for New Brunswick and the Attorney
General for Alberta** *Intervenens*.

File No.: 16341.

1982: March 3, 4; 1983: October 13.

Présent: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, Estey,
Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

*Constitutional law — Provincial inquiry commission
— Investigation of certain criminal activities involving
various police forces — Validity of mandate — Public
Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11 (now
R.S.Q. 1977, c. C-37).*

*Evidence — Privilege respecting police informers —
Provincial inquiry commission — Refusal by police
officer to disclose informer's identity — Nature and
scope of secrecy rule regarding police informers' identi-
ty — Code of Civil Procedure, art. 308 — Canada
Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 37 — Criminal
Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 7(2) — Federal Court
Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41.*

*Administrative law — Provincial inquiry commission
— Excess of jurisdiction — Evocation.*

Respondent was given a mandate, under the *Public Inquiry Commission Act* of Quebec, to investigate and report on various allegedly illegal or reprehensible incidents or acts in which various police forces were involved. During his investigation he tried to compel appellant, a peace officer of the Montreal Urban Community Police Force, to disclose the identity of an individual whom respondent thought was a police informer. Appellant refused to answer and applied to the Superior Court for a writ of evocation against respondent. His application was dismissed and this judgment was affirmed by the Court of Appeal. By this appeal,

Émile Bisaillon *Appelant*;

et

Jean-F. Keable *Intimé*;

^a

et

Le procureur général du Québec
Mis en cause;

^b

et

**Le procureur général du Canada, le procureur
général de l'Ontario, le procureur général du
Nouveau-Brunswick et le procureur général
de l'Alberta** *Intervenants*.

^c

N° du greffe: 16341.

1982: 3, 4 mars; 1983: 13 octobre.

^d

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

^e

*Droit constitutionnel — Commission d'enquête provin-
ciale — Enquête sur certaines activités criminelles
impliquant divers corps policiers — Validité du mandat
— Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, chap.
11 (maintenant L.R.Q. 1977, chap. C-37).*

^f

*Preuve — Privilège à l'égard des indicateurs de
police — Commission d'enquête provinciale — Refus
d'un policier de révéler l'identité d'un indicateur —
Nature et portée du principe du secret relatif à l'iden-
tité des indicateurs de police — Code de procédure
civile, art. 308 — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C.
1970, chap. E-10, art. 37 — Code criminel, S.R.C.
1970, chap. C-34, art. 7(2) — Loi sur la Cour fédérale,
S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 41.*

^g

^h

*Droit administratif — Commission d'enquête provin-
ciale — Excès de juridiction — Évocation.*

ⁱ

L'intimé a été chargé en vertu de la *Loi des commis-
sions d'enquête* du Québec d'enquêter et de faire rapport
sur différents incidents ou actes présumément illégaux
ou répréhensibles dans lesquels auraient été impliqués
divers corps policiers. Au cours de son enquête, il a tenté
de forcer l'appelant, un agent de la paix du Service de
police de la Communauté urbaine de Montréal, à révéler
l'identité d'un individu que l'intimé croyait être un
informateur de la police. L'appelant a refusé de répon-
dre et s'est adressé à la Cour supérieure pour obtenir la
délivrance d'un bref d'évocation contre l'intimé. Sa
requête a été rejetée et ce jugement a été confirmé par la

^j

appellant challenged the validity of the Commission's mandate on the grounds that (1) it applied to matters within federal jurisdiction and (2) it contained an unlawful subdelegation of powers. If the mandate was found to be valid, appellant argued *inter alia* that the Commissioner had exceeded his jurisdiction in seeking to compel him to disclose the identity of a police informer.

Held: The appeal should be allowed.

Question 1: Are the Orders in Council defining the Commissioner's mandate, namely Orders in Council 1968-77, 2736-77, 2986-77, 3719-77, 1336-78, 2534-78, 3024-78, 3943-78, 217-79, 814-79, 2038-79 and 293-79, in whole or in part, *ultra vires* the province of Quebec or the Lieutenant Governor in Council of the province?

Answer: No.

Question 2: With respect to testimony in the course of such an inquiry by a peace officer, concerning inquiries made in the performance of his duties in relation to offences against the criminal law, can the legislature of the province of Quebec constitutionally affect, and has it by its legislation affected:

(i) the principle of the confidentiality of police sources of information, with respect to information so obtained by such a peace officer; or

(ii) the status, the duties and powers of such a peace officer;

such that

(a) the principle of the confidentiality of police sources of information does not apply?

Answer: No.

(b) that principle will only apply if it is invoked by the persons and in accordance with the conditions set forth in section 308 of the *Code of Civil Procedure* of the province?

Answer: No.

(c) the commissioner is empowered to render a decision concerning, and set aside, the said principle when it is invoked before him?

Cour d'appel. Par ce pourvoi, l'appellant attaque la validité du mandat de la commission aux motifs (1) qu'il porterait sur des sujets de juridiction fédérale et (2) qu'il comporterait une sous-délégation illégale de pouvoirs.

a Dans l'hypothèse où le mandat serait valide, l'appellant soutient notamment que le commissaire aurait excédé sa juridiction en voulant le contraindre à révéler l'identité d'un indicateur de police.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

b Question 1: Les arrêtés en conseil définissant le mandat du commissaire, soit les arrêtés en conseil 1968-77, 2736-77, 2986-77, 3719-77, 1336-78, 2534-78, 3024-78, 3943-78, 217-79, 814-79, 2038-79 et 293-79 sont-ils, en tout ou en partie, *ultra vires* de la province de Québec ou du lieutenant-gouverneur en conseil de la province?

d Réponse: Non.

Question 2: À l'égard du témoignage au cours d'une telle enquête d'un agent de la paix sur des enquêtes effectuées dans l'exercice de ses fonctions en matière d'infractions à l'encontre d'une loi criminelle, la législature de la province de Québec peut-elle constitutionnellement affecter et a-t-elle par ses législations affecté:

(i) le principe de confidentialité des sources d'information de la police à l'égard d'informations ainsi obtenues par cet agent de la paix, ou

(ii) le statut, les devoirs et pouvoirs de cet agent de la paix,

de sorte que

a) le principe de la confidentialité des sources d'information de la police ne s'applique pas?

h Réponse: Non.

b) ce principe ne puisse s'appliquer que s'il est invoqué par les personnes y prévues et dans les conditions édictées à l'article 308 du *Code de procédure civile* de la province?

Réponse: Non.

c) le commissaire soit habilité à statuer et écarter ce principe lorsqu'il est invoqué devant lui?

Answer: No.

- (d) the commissioner may compel a peace officer to testify regarding sources of information or produce documents relating thereto? ^a

Answer: No.

(1) Validity of mandate: There was nothing unconstitutional in the mandate of the Commission in light of the exclusion of the R.C.M.P., as a force, following *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218. A province could investigate the allegedly illegal or reprehensible behaviour of a police force within its constitutional jurisdiction, as well as the allegedly illegal actions of any peace officer. The manner in which peace officers exercised their powers and duties were matters which affected the discipline of police forces and their members and which fell within the administration of justice. There was also no question of an unlawful subdelegation of powers here. Read as a whole, the mandate made it clear that the Commissioner had no discretion to determine the scope and nature of the principal events which were to be the subject of his inquiry.

(2) Excess of jurisdiction: Respondent Commissioner could not compel a peace officer to disclose his sources of information. By questioning appellant as to the identity of a person whom he believed to be a police informer and by asking for documents supporting such an identification to be produced, respondent exceeded his jurisdiction by infringing the common law rule against judicial disclosure of the identity of police informers. The rule was one of public order, and was subject to only one exception, imposed by the need to demonstrate the innocence of an accused person at a trial. This common law rule was part of Quebec law and must be applied in an inquiry affecting the administration of justice. Article 308 C.C.P. did not have the effect of altering or abrogating it. This article applied only to the part of the common law which was included in the law on Crown privilege. It did not extend to the secrecy rule regarding police informers' identity, which was subject to a specific legal status and which had special rules, distinct from those applicable to Crown privilege. In constitutional terms, the rule must be considered an indivisible whole. Its salient characteristics made it a rule of criminal law which fell under federal jurisdiction. A provincial legislature could constitutionally abrogate or limit

Réponse: Non.

- d) le commissaire puisse contraindre un agent de la paix à témoigner sur ses sources d'information ou à produire des documents y relatifs?

Réponse: Non.

(1) Validité du mandat: Il n'y a rien d'inconstitutionnel dans le mandat de la commission compte tenu de l'exclusion de la G.R.C. comme corps policier suite à l'arrêt *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218. Une province peut faire enquête sur le comportement présumément illégal ou répréhensible de corps de police relevant de sa compétence constitutionnelle de même que sur le comportement présumément illégal de tout agent de la paix. La manière dont les agents de la paix exercent leurs pouvoirs et devoirs sont des matières qui touchent à la discipline des corps de police et de leurs membres et qui relèvent de l'administration de la justice. Il n'est pas non plus question ici de sous-délégation illégale. Le mandat lu dans son ensemble fait clairement ressortir que le commissaire n'a aucune discrétion pour déterminer la portée et la nature des événements principaux qui doivent faire l'objet de son enquête.

(2) Excès de juridiction: Le commissaire intimé ne peut contraindre un agent de la paix à révéler ses sources d'information. En questionnant l'appelant sur l'identité d'une personne qu'il croyait être un indicateur de police et en demandant la production de documents qui permettraient cette identification, l'intimé a excédé sa juridiction en violant la règle de *common law* qui interdit la divulgation judiciaire de l'identité des indicateurs de police. D'ordre public, ce principe ne souffre qu'une exception imposée par la nécessité de démontrer l'innocence d'un accusé lors d'un procès. Cette règle de *common law* fait partie des lois du Québec et doit être appliquée dans une enquête qui porte sur l'administration de la justice. L'article 308 C.p.c. n'a pas eu pour effet de la modifier ou de l'abroger. Cet article porte uniquement sur cette partie de la *common law* qui est comprise dans le droit relatif au privilège de la Couronne. Il ne s'étend pas au principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police qui est soumis à un régime spécifique et dont les règles sont particulières et se distinguent de celles qui régissent le privilège de la Couronne. Sur le plan constitutionnel, ce principe doit être considéré comme un tout indivisible. Or, ses caractéristiques dominantes en font un principe de droit criminel qui est une compétence qui relève du fédéral. Une législature provinciale ne peut donc constitutionnel-

this rule, therefore, which in any case occupied the field and would make the provincial legislation invalid.

Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada, [1979] 1 S.C.R. 218; *Solicitor General of Canada v. Royal Commission of Inquiry (Ontario Health Records)*, [1981] 2 S.C.R. 494, applied; *Ratnagopal v. Attorney-General*, [1970] A.C. 974; *Vadeboncoeur v. Landry*, [1977] 2 S.C.R. 179; *Saulnier v. Quebec Police Commission*, [1976] 1 S.C.R. 572; *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267; *R. v. Samson* (1977), 35 C.C.C. (2d) 258; *Marshall v. The Queen*, [1961] S.C.R. 123; *Marks v. Beyfus* (1890), 25 Q.B.D. 494; *Humphrey v. Archibald* (1893), 20 O.A.R. 267; *Reference re Legislative Privilege* (1978), 39 C.C.C. (2d) 226; *Rogers v. Home Secretary*, [1973] A.C. 388; *Duncan v. Cammell, Laird and Co.*, [1942] A.C. 624; *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910; *R. v. Snider*, [1954] S.C.R. 479; *Langelier v. Giroux* (1931), 52 Que. K.B. 113; *Lamb v. Benoit*, [1959] S.C.R. 321; *Cotroni v. Quebec Police Commission*, [1978] 1 S.C.R. 1048; *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618; *Minister of National Revenue v. Die-Plast Co.*, [1952] Que. K.B. 342; *Gugy v. Maguire* (1863), 13 L.C.R. 33; *Alain v. Belleau* (1897), 1 Q.P.R. 98; *Hébert v. Latour* (1913), 15 Q.P.R. 5; *Rhéault v. Landry* (1918), 55 C.S. 1; *Boyer v. Boyer*, [1946] R.P. 174; *Gagnon v. Commission des Valeurs Mobilières du Québec*, [1965] S.C.R. 73; *Commission des droits de la personne v. Attorney General of Canada*, [1982] 1 S.C.R. 215; *Re Inquiry into the Confidentiality of Health Records in Ontario* (1979), 98 D.L.R. (3d) 704; *R. v. Lalonde* (1971), 15 C.R.N.S. 1; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Vignola v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 112, referred to.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1980] C.A. 316, 127 D.L.R. (3d) 368, 62 C.C.C. (2d) 340, 17 C.R. (3d) 193, which affirmed a judgment of the Superior Court, [1980] C.S. 13, refusing to issue a writ of evocation. Appeal allowed.

Paul Normandin, Q.C., and *Guy Lafrance*, for the appellant.

Jacques Bellemarre, Q.C., and *Jean-Pierre Lussier*, for the respondent.

William J. Atkinson and *Louis Crête*, for the mis en cause.

lement abroger ou restreindre ce principe qui de toute façon occupe le champ et rendrait la législation provinciale inopérante.

Jurisprudence: arrêts appliqués: *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218; *Solliciteur général du Canada c. Commission royale d'enquête (Dossiers de santé en Ontario)*, [1981] 2 R.C.S. 494; arrêts mentionnés: *Ratnagopal v. Attorney-General*, [1970] A.C. 974; *Vadeboncoeur c. Landry*, [1977] 2 R.C.S. 179; *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572; *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267; *R. v. Samson* (1977), 35 C.C.C. (2d) 258; *Marshall v. The Queen*, [1961] R.C.S. 123; *Marks v. Beyfus* (1890), 25 Q.B.D. 494; *Humphrey v. Archibald* (1893), 20 O.A.R. 267; *Reference re Legislative Privilege* (1978), 39 C.C.C. (2d) 226; *Rogers v. Home Secretary*, [1973] A.C. 388; *Duncan v. Cammell, Laird and Co.*, [1942] A.C. 624; *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910; *R. v. Snider*, [1954] R.C.S. 479; *Langelier c. Giroux* (1931), 52 B.R. 113; *Lamb v. Benoit*, [1959] R.C.S. 321; *Cotroni c. Commission de police du Québec*, [1978] 1 R.C.S. 1048; *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618; *Minister of National Revenue c. Die-Plast Co.*, [1952] B.R. 342; *Gugy v. Maguire* (1863), 13 L.C.R. 33; *Alain c. Belleau* (1897), 1 R.P. 98; *Hébert c. Latour* (1913), 15 R.P. 5; *Rhéault c. Landry* (1918), 55 C.S. 1; *Boyer c. Boyer*, [1946] R.P. 174; *Gagnon v. Commission des Valeurs Mobilières du Québec*, [1965] R.C.S. 73; *Commission des droits de la personne c. Procureur général du Canada*, [1982] 1 R.C.S. 215; *Re Inquiry into the Confidentiality of Health Records in Ontario* (1979), 98 D.L.R. (3d) 704; *R. v. Lalonde* (1971), 15 C.R.N.S. 1; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *O'Grady v. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Vignola c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 112.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1980] C.A. 316, 127 D.L.R. (3d) 368, 62 C.C.C. (2d) 340, 17 C.R. (3d) 193, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure, [1980] C.S. 13, refusant la délivrance d'un bref d'évocation. Pourvoi accueilli.

Paul Normandin, c.r., et *Guy Lafrance*, pour l'appellant.

Jacques Bellemarre, c.r., et *Jean-Pierre Lussier*, pour l'intimé.

William J. Atkinson et *Louis Crête*, pour le mis en cause.

James M. Mabbutt, for the intervener the Attorney General of Canada.

Lorraine E. Weinrib, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Patricia L. Cumming, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

William Henkel, Q.C., for the intervener the Attorney General for Alberta.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—By his appeal appellant, a peace officer of the Montreal Urban Community Police Department (“MUCPD”), is asking the Court to set aside a majority decision by which the Court of Appeal of the province of Quebec affirmed a judgment of the Superior Court refusing to issue a writ of evocation against respondent, a commissioner appointed pursuant to the *Public Inquiry Commission Act*, R.S.Q. 1964, c. 11 (now R.S.Q. 1977, c. C-37). According to the motion in evocation, the mandate of respondent Commissioner is *ultra vires* and void, and even if the mandate is valid, the respondent Commissioner in any case exceeded his jurisdiction.

I—Facts

At this stage of the proceedings, the allegations of fact of the motion in evocation must be taken as proven. The Court must also take notice of the exhibits filed by applicant. In the light of the allegations taken as proven and of the exhibits, the Court must decide whether the facts alleged justify the conclusions sought.

It appears from these allegations and exhibits that, since June 15, 1977, respondent has presided over a commission of inquiry the mandate for which has been the subject of several Orders in Council extending either its duration or scope.

At the time the circumstances giving rise to the issue occurred, this mandate was as follows:

James M. Mabbutt, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Lorraine E. Weinrib, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Patricia L. Cumming, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

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

Le jugement de la Cour a été rendu par

c

LE JUGE BEETZ—Par son pourvoi l'appelant, un agent de la paix du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal («SPCUM»), demande que soit infirmé l'arrêt majoritaire par lequel la Cour d'appel de la province de Québec confirme le jugement de la Cour supérieure qui refuse d'autoriser la délivrance d'un bref d'évocation adressé à l'intimé, commissaire nommé en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*, S.R.Q. 1964, chap. 11 (maintenant L.R.Q. 1977, chap. C-37). Selon la requête en évocation, le mandat du commissaire intimé serait *ultra vires* et nul et, même si ce mandat est valide, le commissaire intimé aurait de toute façon excédé sa juridiction.

I—Les faits

À ce stade des procédures, il faut tenir pour avérées les allégations de faits de la requête en évocation. La Cour doit également prendre connaissance des pièces produites par le requérant. À la lumière des allégations tenues pour avérées et des pièces, la Cour doit décider si les faits allégués justifient les conclusions recherchées.

Il ressort de ces allégations et de ces pièces que, depuis le 15 juin 1977, l'intimé présidait une commission d'enquête dont le mandat a fait l'objet de plusieurs arrêtés en conseil qui en ont étendu soit la durée soit la portée.

À l'époque où se sont produites les circonstances qui ont donné lieu au litige, ce mandat était le suivant:

MANDATE OF THE COMMISSION

A.—To investigate and report on all the circumstances surrounding the search carried out during the night of October 6 to 7, 1972 at 3459 St. Hubert Street in Montreal, as well as any previous or subsequent events that might be related thereto, and the conduct of all persons involved in the search or in a previous or subsequent event that might be related thereto, and, without restricting the generality of the foregoing:

- (i) the closing of the investigation files that had been opened in the Montreal Urban Community Police Department following the complaints that were filed, shortly after the search, by the three organizations whose premises had been searched;
- (ii) the discrepancy in the different versions that were given of this search;
- (iii) the disposal of the documents that were seized during the search;
- (iv) the collaboration of the R.C.M.P., the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department with the Department of Justice during the investigation that was launched after the existence of this search became publicly known;
- (v) the methods used during this search and the frequency of their use;

B.—To investigate and report on any circumstances and any previous or subsequent events that might be related to the following acts, as well as the conduct of all persons involved in the following acts and events:

- (i) the illegal entry made during January 1973 into premises in which computer tapes were kept, containing a list of the members of a political party;
- (ii) setting fire to a farm known as "Petit Québec Libre" in Sainte-Anne de la Rochelle on May 9, 1972;
- (iii) a theft of dynamite in Rougemont in the spring of 1972;
- (iv) the recruitment of informers by illegal or reprehensible means;

LE MANDAT DE LA COMMISSION

A.—D'enquêter et de faire rapport sur toutes les circonstances qui ont entouré la perquisition effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal ainsi que sur tous les faits antérieurs ou postérieurs pouvant s'y rapporter de même que sur le comportement de toutes les personnes impliquées dans la perquisition ou dans un fait antérieur ou postérieur pouvant s'y rapporter et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, plus particulièrement sur:

- i) la fermeture des dossiers d'enquête qui avaient été ouverts au Service de la Police de la Communauté urbaine de Montréal, à la suite des plaintes déposées, peu après la perquisition, par les trois organismes dont les locaux avaient été perquisitionnés;
- ii) la divergence des différentes versions qui ont été données concernant cette perquisition;
- iii) la disposition des documents qui ont été saisis lors de cette perquisition;
- iv) la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada, de la Sûreté du Québec et du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal avec le ministère de la justice lors de l'enquête qui a été instituée après que cette perquisition ait été connue publiquement;
- v) les procédés employés lors de cette perquisition et la fréquence de leur utilisation;

B.—D'enquêter et de faire rapport sur toutes les circonstances et sur tous les faits antérieurs ou postérieurs pouvant se rapporter aux actes suivants ainsi que sur le comportement de toutes les personnes impliquées dans ces actes ou dans ces faits:

- i) l'entrée illégale effectuée au cours du mois de janvier 1973 dans des locaux où étaient conservées des bandes magnétiques pour ordinateur sur lesquelles était emmagasinée la liste des membres d'un parti politique;
- ii) l'incendie d'une ferme connue sous le nom de «Petit Québec Libre» à Sainte-Anne de la Rochelle, le 9 mai 1972;
- ii) un vol de dynamite à Rougemont au printemps de 1972;
- iv) le recrutement d'informateurs par des moyens illégaux ou répréhensibles;

(v) the preparation, drafting, issuing and distribution of any false communiqués;

C.—To investigate and report on the methods used during the acts referred to in paragraph B and the frequency of their use;

D.—To make recommendations on the measures to be taken to ensure that any illegal or reprehensible acts the Commission uncovers will not be repeated in future;

Except as regards paragraphs B—(iv) and B—(v), which are new, this mandate is identical to that considered by this Court in *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218 (hereinafter referred to as *Keable No. 1*). This Court there held that the mandate at that time was valid and *intra vires* the province with the following exceptions, as regards the R.C.M.P.: in paragraph A, the words “and the frequency of their use”; in paragraph C, the words “and the frequency of their use”; and paragraph D.

At a hearing held on November 20, 1979 before respondent Commissioner, Henri-Paul Vignola, the MUCPD Director, filed through his counsel an affidavit stating *inter alia* that subpoenas had been served on certain MUCPD officers ordering them to appear before respondent Commissioner, and that he had reason to believe, and did believe, that [TRANSLATION] “questions might be put to them designed to compel them to disclose the existence or identity of informers” of the MUCPD, as well as the latter’s methods of investigation and operation. Henri-Paul Vignola stated that in his opinion the disclosure of such information would be harmful to public order and the public interest, and would interfere with the effective operation of the Police Department administered by him. He concluded his affidavit by stating that he objected on grounds of public interest to the disclosure by MUCPD officers to respondent Commissioner, by whatever means, of information regarding the existence and identity of MUCPD informers and the methods of investigation and operation of the MUCPD.

At the hearing held before respondent Commissioner the following day, November 21, 1979, three witnesses were questioned as to the origin of

v) la préparation, la rédaction, l’émission et la distribution d’un ou de faux communiqués;

C.—D’enquêter et de faire rapport sur les procédés employés lors des actes visés au paragraphe B ainsi que la fréquence de leur utilisation;

D.—De faire des recommandations sur les mesures à prendre pour éviter que les actes illégaux ou répréhensibles que découvre la Commission ne se reproduisent à l’avenir;

Sauf pour les alinéas B—(iv) et B—(v) qui sont nouveaux, ce mandat est identique à celui que cette Cour a considéré dans *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 (ci-après appelé *Keable n° 1*). Cette Cour y a décidé que le mandat de l’époque était valide et *intra vires* de la compétence provinciale excepté, en ce qui concerne la Gendarmerie royale du Canada: à l’alinéa A, les mots «et la fréquence de leur utilisation»; à l’alinéa C, les mots «ainsi que la fréquence de leur utilisation»; et l’alinéa D.

Lors d’une audition tenue le 20 novembre 1979 devant le commissaire intimé, Henri-Paul Vignola, directeur du SPCUM, dépose par son procureur un affidavit attestant entre autres que des assignations ont été signifiées à certains policiers du SPCUM leur ordonnant de comparaître devant le commissaire intimé et qu’il a des raisons de croire et qu’il croit que «des questions pourraient leur être posées en vue de les forcer à divulguer l’existence ou l’identité d’informateurs» du SPCUM de même que les méthodes d’enquête ou d’opérations du SPCUM. Henri-Paul Vignola exprime l’opinion que la divulgation de telles informations serait préjudiciable à l’ordre et à l’intérêt public et au bon fonctionnement du service de police qu’il dirige. Il conclut son affidavit en déclarant s’opposer pour des motifs d’intérêt public à la divulgation par des policiers du SPCUM devant le commissaire intimé, par quelque moyen que ce soit, d’informations concernant l’existence et l’identité des informateurs du SPCUM ainsi que de ses méthodes d’enquête ou d’opération.

À l’audition tenue le lendemain, 21 novembre 1979, devant le commissaire intimé, on interroge trois témoins sur l’origine du papier qui aurait

the paper used in preparing the *communiqués* the authenticity of which was being verified. The first witness was also questioned as to the source and use of dynamite. This first witness read a lengthy written statement, signed by him and the second witness, and titled [TRANSLATION] "Why We Refuse to Answer the Keable Commission". The trial judge described this statement, which attacked the respondent Commissioner, as a diatribe. It speaks of kangaroo courts, bias, the Commissioner's purposes and the bourgeois state.

Further to this statement, the three witnesses refused to answer, the first two for the reasons in the statement and the third from solidarity with the two witnesses who preceded him, although he [TRANSLATION] "did not endorse" their statement.

Respondent Commissioner told the three witnesses that for the first time he was confronted by a situation of flagrant contempt of court. He gave them a final opportunity to consult their counsel and change their attitude, and said that such a change would be sympathetically regarded; but he warned them that if they persisted, the only proceedings in which they would be heard would be for contempt.

At the next public hearing held on November 27, 1979 before respondent Commissioner, the first two witnesses who had refused to answer on the 21st maintained their refusal.

Respondent Commissioner stated that he observed with dismay that the statement read on November 21 was very similar to the alleged F.L.Q. *communiqués* the authenticity of which he was investigating. This statement was written by two people. Respondent Commissioner said that [TRANSLATION] "one of these two persons has been an active source for the Montreal Urban Community Police Department for many years". He mentioned this person's file number with the MUCPD and his name. He said that the controller of this source was appellant Bisailon. A little later, the respondent Commissioner asked the person whom he had identified as an informer whether he wished to make a denial, and whether

servi à la rédaction de communiqués dont on tente de vérifier l'authenticité. Le premier témoin est aussi interrogé sur la provenance et l'utilisation de dynamite. Ce premier témoin lit une longue déclaration écrite, signée par lui et le deuxième témoin et intitulée «Pourquoi nous refusons de témoigner à la Commission Keable». Le juge du procès qualifie de diatribe cette déclaration qui attaque le commissaire intimé. Il y est question de tribunaux d'exception, de partialité, des objectifs du commissaire, d'État bourgeois.

À la suite de cette déclaration, les trois témoins refusent de répondre, les deux premiers pour les motifs énoncés dans la déclaration et le troisième, par solidarité avec les deux témoins qui l'ont précédé quoiqu'il «n'endosse pas» leur déclaration.

Le commissaire intimé informe les trois témoins qu'il se trouve pour la première fois devant une situation d'outrage flagrant au tribunal. Il leur accorde un dernier délai pour consulter leurs avocats et changer d'attitude, auquel cas il pourrait considérer un tel changement avec sympathie. Mais il les prévient que s'ils ne se ravisent pas, ils ne seront entendus que dans des procédures pour outrage.

Lors de l'audition publique suivante tenue le 27 novembre 1979 devant le commissaire intimé, les deux premiers témoins qui avaient refusé de répondre le 21 persistent dans leur refus.

Le commissaire intimé annonce qu'il a constaté avec consternation que la déclaration écrite lue le 21 novembre s'apparente de très près aux présumés communiqués felquistes dont il examine l'authenticité. Cette déclaration a deux auteurs. Or, affirme le commissaire intimé, «l'une de ces deux personnes est depuis plusieurs années une source active au Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal». Il mentionne le numéro de dossier de cette personne au SPCUM ainsi que son nom. Le contrôleur de cette source, ajoute-t-il, est l'appelant Bisailon. Le commissaire intimé demande un peu plus tard à la personne qu'il a identifiée comme indicateur si elle veut nier et si quelqu'un dans la salle, particulièrement l'appelant

anyone in the room, in particular appellant Bisailon, wished to deny what he had just said.

Appellant Bisailon was then sworn. The respondent Commissioner said that he had only one question to ask him: Was Bisailon the controller of the information source just identified by the respondent Commissioner?

Counsel for the appellant objected to the question. The respondent Commissioner dismissed the objection.

Counsel for the appellant requested an adjournment in order to ask the Superior Court to issue a writ of evocation. Respondent Commissioner refused the adjournment and ordered appellant to answer. The latter asked for permission to consult his counsel. After a minute of discussion between appellant and his counsel, the latter asked for an adjournment of ten minutes, which was denied. Respondent Commissioner asked appellant whether he understood the question and whether he refused to answer. Appellant again asked for permission to speak to his counsel. The Commissioner told him:

[TRANSLATION] Mr. Bisailon, go away, I have no time to waste.

The respondent Commissioner adjourned the public hearings to the following day.

Appellant was summoned to appear before respondent Commissioner on November 28, 1979 by a subpoena dated on the 27th, to give evidence on matters falling within the Commission's mandate and to produce the documents mentioned in a *duces tecum* attached to the subpoena. Paragraphs 1 and 5 of the *duces tecum* R-4 mention all the files or documents concerning the information source identified by the respondent Commissioner, by whatever number he may be referred to, as well as all accounts rendered, transcripts, tapes, cassettes, summaries of electronic eavesdropping or voluntary recordings since 1969 concerning the information source in question.

Before the session of November 28, 1979 began, appellant caused his motion in evocation, dated

Bisailon, veut nier ce qu'il vient d'affirmer.

L'appelant Bisailon est ensuite assermenté. Le commissaire intimé dit n'avoir qu'une seule question à lui poser: Bisailon est-il le contrôleur de la source d'information que le commissaire intimé vient d'identifier?

Le procureur de l'appelant s'objecte à la question. Le commissaire intimé rejette l'objection.

Le procureur de l'appelant requiert un ajournement pour demander à la Cour supérieure l'émission d'un bref d'évocation. Le commissaire intimé refuse l'ajournement et il ordonne à l'appelant de répondre. Ce dernier demande de consulter son avocat. Après une minute d'entretien entre l'appelant et son avocat, ce dernier demande un ajournement de dix minutes qui est refusé. Le commissaire intimé demande à l'appelant s'il comprend la question et s'il refuse de répondre. L'appelant demande de nouveau à s'entretenir avec son avocat. Le commissaire lui répond:

Monsieur Bisailon, allez-vous-en, j'ai pas de temps à perdre.

Et le commissaire intimé ajourne au lendemain les séances publiques.

L'appelant est assigné à comparaître le 28 novembre 1979 devant le commissaire intimé par une assignation datée du 27 afin d'y déposer et rendre témoignage sur les sujets visés par le mandat de la Commission et d'y produire des documents mentionnés dans un *duces tecum* joint à l'assignation. Les alinéas 1 et 5 du *duces tecum* R-4 mentionnent tous les dossiers ou documents concernant la source d'information identifiée par le commissaire intimé sous quelque autre numéro qu'elle soit désignée, ainsi que tous les comptes rendus, toutes les transcriptions, toutes les bobines, toutes les cassettes, tous les résumés d'écoute électronique ou d'enregistrement volontaire depuis 1969 concernant la source d'information en question.

Avant l'ouverture de la séance du 28 novembre 1979, l'appelant fait signifier sa requête en évoca-

November 27, to be served. According to the submission of appellant, which is not contradicted by the factum of respondent Commissioner, the latter [TRANSLATION] “agreed to cease trying to compel [appellant] to testify, or to produce documents disclosing information on police information sources, until judgment is rendered on the said motion”.

Shortly before the appeal was heard in this Court, the Attorney General of Quebec, mis en cause, informed the Court that respondent Commissioner had submitted his resignation as commissioner on February 5, 1982 and had delivered a report containing the results of the investigation covering all aspects of the mandate given to the Commission, except for [TRANSLATION] “questions regarding the recruitment of informers by police forces”, questions which could not be resolved before the judgment of this Court in the case at bar and the judgment in *Vignola v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 112, which is handed down concurrently. The mis en cause further informed the Court that continuing with the Commission’s work would depend on the outcome of the appeal: it was too soon to appoint a new commissioner, but the mis en cause would recommend that the Lieutenant-Governor in Council do so in order to complete the Commission’s mandate, if this Court upheld the judgment of the Court of Appeal to the effect that the Commissioner had not exceeded his jurisdiction.

Counsel for the mis en cause and respondent accordingly argued that this matter had not become of merely academic interest, and counsel for the appellant agreed that there was a real legal interest in resolving it. The Court agreed to hear the appeal on this basis.

II—Judgments of the Superior Court and Court of Appeal

These judgments have been published in full *sub nom. Bisailon v. Keable*, [1980] C.A. 316¹, and *Bisailon v. Keable*, [1980] C.S. 13.

¹ Published also at (1980), 127 D.L.R. (3d) 368, 62 C.C.C. (2d) 340, 17 C.R. (3d) 193.

tion datée du 27 novembre. Selon le mémoire de l’appelant que le mémoire du commissaire intimé ne contredit pas, le commissaire intimé «consentait à ne plus tenter de forcer [l’appelant] à témoigner sur ou [à] produire des documents révélant des renseignements sur les sources d’information de la police et ce, jusqu’à ce que jugement intervienne sur ladite requête».

Peu de temps avant l’audition du pourvoi en cette Cour, le procureur général du Québec, mis en cause, nous a informés que le commissaire intimé avait remis sa démission à titre de commissaire le 5 février 1982 et qu’il avait remis un rapport contenant les résultats de l’enquête portant sur tous les aspects du mandat confié à la Commission, à l’exception des «questions relatives au recrutement des informateurs par des corps policiers», questions qui ne pourraient être résolues avant l’arrêt de cette Cour dans la présente affaire ainsi que dans *Vignola c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 112, dans laquelle jugement est rendu en même temps que celui-ci. Le mis en cause nous informait également que la poursuite des travaux de la Commission dépend du sort réservé au pourvoi: il serait prématuré de désigner un nouveau commissaire enquêteur mais le mis en cause recommanderait au lieutenant-gouverneur en conseil de le faire pour compléter le mandat de la Commission, advenant que cette Cour confirme l’arrêt de la Cour d’appel à l’effet que le commissaire enquêteur n’a pas excédé sa juridiction.

Les procureurs du mis en cause et du commissaire intimé ont donc soutenu que cette affaire n’était pas devenue théorique et les procureurs de l’appelant ont convenu qu’il y avait un intérêt juridique réel à la trancher. C’est sur cette base que la Cour a accepté d’entendre le pourvoi.

II—Le jugement de la Cour supérieure et l’arrêt de la Cour d’appel

Le texte intégral de cet arrêt et de ce jugement a été publié *sub nom. Bisailon c. Keable*, [1980] C.A. 316¹, et *Bisailon c. Keable*, [1980] C.S. 13.

¹ Publié également à (1980), 127 D.L.R. (3d) 368, 62 C.C.C. (2d) 340, 17 C.R. (3d) 193.

It does not seem necessary to summarize these judgments. I will have to refer to them several times and cite significant passages.

III—Constitutional questions

On appeal in this Court, the constitutional questions were formulated by order of the Chief Justice as follows:

1. Are the Orders in Council defining the commissioner's mandate, namely Orders in Council 1968-77, 2736-77, 2986-77, 3719-77, 1336-78, 2534-78, 3024-78, 3943-78, 217-79, 814-79, 2038-79 and 293-79, in whole or in part, *ultra vires* the province of Quebec or the Lieutenant Governor in Council of the province?
2. With respect to testimony in the course of such an inquiry by a peace officer, concerning inquiries made in the performance of his duties in relation to offences against the criminal law, can the legislature of the province of Quebec constitutionally affect, and has it by its legislation affected:
 - (i) Crown privilege or the principle of the confidentiality of police sources of information, with respect to information so obtained by such peace officer; or
 - (ii) the status and exercise of the duties and powers of such peace officer, or of his superior, the chief peace officer of a territory,
 such that
 - (a) Crown privilege or the principle of the confidentiality of police sources of information do not apply?
 - (b) that privilege will only apply if it is invoked by the persons and in accordance with the conditions set forth in section 308 of the *Code of Civil Procedure* of the province?
 - (c) the commissioner is empowered to render a decision concerning, and set aside, the said privilege when it is invoked before him?
 - (d) the commissioner may compel a peace officer to testify regarding sources of information or produce documents relating thereto?
 - (e) a peace officer may not, without obtaining prior leave from the Attorney General or one of his deputies, lay an information before a justice of the peace regarding the commission of an offence by an individual, for the justice to decide in accordance with the provisions of the *Criminal Code* whether a prosecution should be authorized; or

Il ne me paraît pas nécessaire de les résumer. J'aurai à y référer plusieurs fois et à en citer des passages importants.

a III—Les questions constitutionnelles

Sur pourvoi en cette Cour, les questions constitutionnelles ont été formulées par ordonnance du Juge en chef comme suit:

- b 1. Les arrêtés en conseil définissant le mandat du commissaire soit les arrêtés en conseil 1968-77, 2736-77, 2986-77, 3719-77, 1336-78, 2534-78, 3024-78, 3943-78, 217-79, 814-79, 2038-79 et 293-79 sont-ils, en tout ou en partie, *ultra vires* de la province de Québec ou du lieutenant-gouverneur en conseil de la province?
- c 2. À l'égard du témoignage au cours d'une telle enquête d'un agent de la paix sur des enquêtes effectuées dans l'exercice de ses fonctions en matière d'infractions à l'encontre d'une loi criminelle, la législature de la province de Québec peut-elle constitutionnellement affecter et a-t-elle par ses législations affecté:
 - d (i) le privilège de la couronne ou principe de confidentialité des sources d'information de la police à l'égard d'informations ainsi obtenues par cet agent de la paix, ou
 - e (ii) le statut de l'exercice des devoirs et pouvoirs de cet agent de la paix ou de son chef, l'agent de la paix en chef sur un territoire,
 f de sorte que
 - g (a) le privilège de la couronne ou principe de la confidentialité des sources d'information de la police ne s'applique pas?
 - h (b) ce privilège ne puisse s'appliquer que s'il est invoqué par les personnes y prévues et dans les conditions édictées à l'article 308 du *Code de procédure civile* de la province?
 - i (c) le commissaire soit habilité à statuer et écarter ce privilège lorsqu'il est invoqué devant lui?
 - j (d) le commissaire puisse contraindre un agent de la paix à témoigner sur ses sources d'information ou à produire des documents y relatifs?
 - (e) un agent de la paix ne puisse sans l'autorisation préalable du Procureur général ou d'un de ses substituts dénoncer qu'une personne a commis une infraction à un juge de paix pour que celui-ci décide selon les dispositions du *Code criminel* s'il y a lieu d'autoriser ou non la poursuite; ou

(f) the Attorney General or the Minister of Justice can direct a peace officer in his police operations and the performance of his duties concerning an offence against the criminal law?

f) le Procureur général ou Ministre de la Justice puisse diriger un agent de la paix dans ses opérations de police et l'exécution de ses fonctions à l'égard d'infraction à l'encontre des lois criminelles?

The parties are generally left wide latitude by the Chief Justice or other judges of this Court in formulating the constitutional questions which they submit for approval. However, it does not follow that the Court is bound by these questions, and that it is required to answer them if it may dispose of the appeal without doing so or if it appears that the facts of the case do not provide a basis for such questions. The questions may not be used as a means of transforming an ordinary proceeding into a reference: *Vadeboncoeur v. Landry*, [1977] 2 S.C.R. 179, at pp. 187-88.

Une grande latitude est généralement laissée aux parties par le Juge en chef ou les autres juges de cette Cour dans la formulation des questions constitutionnelles qu'elles leur demandent d'approuver. Il ne s'ensuit pas cependant que la Cour soit liée par ces questions et qu'elle soit obligée d'y répondre si elle peut disposer du pourvoi sans le faire ou s'il s'avère que les faits de la cause ne donnent pas ouverture à de telles questions. On ne saurait en effet, par le truchement de ces questions, transformer un litige ordinaire en un renvoi: *Vadeboncoeur c. Landry*, [1977] 2 R.C.S. 179, aux pp. 187 et 188.

I should say at once that it will not be necessary to answer the questions stated in paragraphs (e) and (f) of the second question. They were undoubtedly included because of the very broad statements contained in pp. 319 to 322 of the opinion of Turgeon J.A. of the Court of Appeal, concurred in by L'Heureux-Dubé J.A., to the effect that because of structural differences police forces had even greater autonomy and independence from political control in England than in Quebec. These statements led Turgeon J.A. to express *obiter dicta*, for example, regarding the *Act respecting the Ministère de la justice*, R.S.Q. 1977, c. M-19, and the *Act respecting Attorney-General's Prosecutors*, R.S.Q. 1977, c. S-35, and appellant devoted a significant portion of his submission to trying to refute this argument. I do not intend to deal with this subject. First, the similarities and differences in structure do not seem to be of great assistance in answering the other specific questions, which the Court must resolve because they arise out of the facts of the case. Second, there is no basis in the facts of the case for the questions stated in paragraphs (e) and (f) of the second constitutional question.

J'indique dès maintenant qu'il ne sera pas nécessaire de répondre aux questions énoncées aux alinéas e) et f) de la deuxième question. Elles ont sans doute été formulées à cause des propos d'une portée fort générale que l'on trouve aux pp. 319 à 322 de l'opinion du juge Turgeon de la Cour d'appel, avec qui le juge L'Heureux-Dubé est d'accord, et selon lesquels, à cause de différences de structures, les forces policières jouiraient, vis-à-vis du pouvoir politique, d'une autonomie et même d'une indépendance bien plus grandes en Angleterre qu'au Québec. Ces propos ont amené le juge Turgeon à exprimer des *obiter dicta* par exemple au sujet de la *Loi sur le ministère de la justice*, L.R.Q. 1977, chap. M-19, et de la *Loi sur les substituts du procureur général*, L.R.Q. 1977, chap. S-35, et l'appelant a consacré une partie importante de son mémoire à tenter de réfuter cette position. Or c'est là un sujet auquel j'ai l'intention de ne pas toucher. Il me paraît d'une part que des similitudes ou des dissimilitudes de structures ne sont pas d'un grand secours pour répondre aux autres questions précises qu'il nous faut trancher parce que les faits de la cause y donne ouverture. D'autre part, rien dans les faits de la cause ne justifie les questions énoncées aux alinéas e) et f) de la deuxième question constitutionnelle.

Additionally, in my opinion the wording of the second question is incorrect in that it classifies the [TRANSLATION] “principle of the confidentiality of police sources of information” together with Crown privilege. As I will explain below, a distinction must be made between this principle and Crown privilege because they are subject to different sets of legal provisions.

Finally, there is no need to deal with the “status . . . of . . . the chief peace officer of a territory” as mentioned in question 2(ii): in the context, there is no difference between a chief peace officer and a peace officer, and no party sought to establish any; moreover, the case at bar concerns an ordinary peace officer. In my view, this part of the question should read “the status, the duties and powers of such peace officer”.

I would therefore restate the second question as follows:

2. With respect to testimony in the course of such an inquiry by a peace officer, concerning inquiries made in the performance of his duties in relation to offences against the criminal law, can the legislature of the province of Quebec constitutionally affect, and has it by its legislation affected:

- (i) the principle of the confidentiality of police sources of information, with respect to information so obtained by such a peace officer; or
- (ii) the status, the duties and powers of such peace officer,

such that

- (a) the principle of the confidentiality of police sources of information does not apply?
- (b) that principle will only apply if it is invoked by the persons and in accordance with the conditions set forth in section 308 of the *Code of Civil Procedure* of the province?
- (c) the commissioner is empowered to render a decision concerning, and set aside, the said principle when it is invoked before him?
- (d) the commissioner may compel a peace officer to testify regarding sources of information or produce documents relating thereto?

After the original constitutional questions had been served on the attorneys general, the Attorney General of Canada, the Attorney General for

Au surplus, la formulation de la deuxième question est erronée à mon avis en ce qu'elle assimile le «principe de confidentialité des sources d'information de la police» au privilège de la Couronne. Or, comme je l'indique plus bas, il importe de distinguer entre ce principe et le privilège de la Couronne car ils sont soumis à des régimes juridiques différents.

Enfin, il ne me paraît pas y avoir lieu de traiter du «statut de . . . l'agent de la paix en chef sur son territoire» comme le mentionne la question 2 (ii): dans le contexte, il n'y a pas de différence entre l'agent en chef et un agent de la paix et aucune partie n'a tenté d'en démontrer une; au surplus, c'est d'un agent de la paix ordinaire qu'il s'agit en l'instance. À mon avis, cette partie de la question devrait plutôt se lire «le statut, les devoirs et pouvoirs de cet agent de la paix».

Je reformulerais donc la deuxième question comme suit:

2. À l'égard du témoignage au cours d'une telle enquête d'un agent de la paix sur des enquêtes effectuées dans l'exercice de ses fonctions en matière d'infractions à l'encontre d'une loi criminelle, la législature de la province de Québec peut-elle constitutionnellement affecter et a-t-elle par ses législations affecté:

- (i) le principe de confidentialité des sources d'information de la police à l'égard d'informations ainsi obtenues par cet agent de la paix, ou
- (ii) le statut, les devoirs et pouvoirs de cet agent de la paix,

de sorte que

- a) le principe de la confidentialité des sources d'information de la police ne s'applique pas?
- b) ce principe ne puisse s'appliquer que s'il est invoqué par les personnes y prévues et dans les conditions édictées à l'article 308 du *Code de procédure civile* de la province?
- c) le commissaire soit habilité à statuer et écarter ce principe lorsqu'il est invoqué devant lui?
- d) le commissaire puisse contraindre un agent de la paix à témoigner sur ses sources d'information ou à produire des documents y relatifs?

Après signification des questions constitutionnelles originales aux procureurs généraux, le procureur général du Canada, le procureur général de

Ontario, the Attorney General for New Brunswick and the Attorney General for Alberta intervened, the first in support of appellant's position and the other three in support of respondent Commissioner's position.

The Attorney General of Quebec had been mis en cause in the Superior Court from the outset and supported respondent Commissioner's position throughout.

IV—Arguments of appellant

These arguments appear to be essentially the same as those raised in the Superior Court and the Court of Appeal. It seems convenient to group them in an order similar to that followed by the Superior Court, distinguishing arguments that go to the validity of respondent Commissioner's mandate from those dealing with excess of jurisdiction, in the event that the mandate is valid:

1. The validity of the Commissioner's mandate is challenged for two kinds of reasons:

(1) the mandate applies to matters of exclusive federal jurisdiction, namely:

A. national security and the 1970 October Crisis;

B. specific acts, which can only be the subject of a criminal pre-inquiry;

C. the acts of peace officers in the exercise of the powers and duties conferred on them by the criminal law and criminal procedure.

(2) the mandate contains an unlawful subdelegation of powers;

2. Excess of jurisdiction results:

(1) from the fact that the respondent Commissioner was disqualified by his bias or hostility;

(2) from the fact that he contravened the secrecy rule regarding police informers' identity; in this regard, I shall consider the following points:

l'Ontario, le procureur général du Nouveau-Brunswick et le procureur général de l'Alberta sont intervenus, le premier pour soutenir la position de l'appelant et les trois autres pour soutenir celle du commissaire intimé.

Le procureur général du Québec avait été mis en cause dès le début en Cour supérieure et il a soutenu tout au long la position du commissaire intimé.

IV—Les moyens invoqués par l'appelant

Ces moyens paraissent être essentiellement les mêmes que ceux qu'il a soulevés en Cour supérieure et en Cour d'appel. Il me paraît commode de les regrouper selon un ordre qui se rapproche de celui suivi par la Cour supérieure, en distinguant les moyens qui attaquent la validité du mandat du commissaire intimé de ceux qui portent sur des excès de juridiction, dans l'hypothèse où le mandat serait valide:

1. La validité du mandat du commissaire est attaquée pour des motifs de deux ordres:

(1) Le mandat porterait sur des sujets de juridiction fédérale exclusive savoir:

A. la sécurité de l'État et la crise d'octobre 1970;

B. des actes spécifiques, qui ne peuvent être l'objet que d'une préenquête criminelle;

C. les actes d'agents de la paix dans l'exercice de pouvoirs et de fonctions qui leur sont attribués par le droit criminel et la procédure criminelle.

(2) Le mandat comporterait une sous-délégation illégale de pouvoirs.

2. Quant aux excès de juridiction, ils résulteraient:

(1) De ce que le commissaire intimé se serait disqualifié par sa partialité ou son hostilité;

(2) De ce qu'il aurait violé le principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police. À cet égard, je considérerai les points suivants:

- A. the Court of Appeal and Superior Court judgments on the matter;
- B. nature and scope of the rule at common law: specific set of legal provisions for enforcing it; ^a
- C. has the *Code of Civil Procedure* affected the rule?
- D. can the Quebec legislature constitutionally affect the rule? ^b

- A. arrêt de la Cour d'appel et jugement de la Cour supérieure sur la question;
- B. nature et portée du principe en *common law*. Régime juridique spécifique réservé au principe;
- C. le Code de procédure civile a-t-il affecté le principe?
- D. la législature du Québec peut-elle constitutionnellement affecter le principe?

V—Validity of mandate

- (1) *Does the mandate apply to subjects within exclusive federal jurisdiction?* ^c

A.—One of the arguments put forward by appellant is that the mandate of respondent Commissioner concerns national security and the 1970 October Crisis. This argument goes to the validity of the mandate. Appellant further contended that if this is not respondent Commissioner's real mandate, it is the one which he is in fact performing, which constitutes an excess of jurisdiction. These two arguments are related and will be considered in turn under this heading. ^d

The text of respondent Commissioner's mandate is cited above. I see nothing in the wording that gives it the scope which appellant seeks to attribute to it. ^e

I think it is also worth reproducing the text of the preambles to certain of the Orders in Council which defined the Commissioner's mandate. ^f

The following is the preamble to Order in Council 1968-77, on which paragraph A of the mandate is based: ^g

[TRANSLATION] WHEREAS a search was conducted on the night of October 6-7, 1972, in the premises located at 3459 St. Hubert Street, Montreal, occupied by the Agence de presse libre du Québec, the Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec and the Coopérative de déménagement du 1^{er} mai; ^h

WHEREAS this search was carried out by the R.C.M.P., the Quebec Police Force and the Montreal Urban Community Police Department jointly; ⁱ

V—La validité du mandat

- (1) *Le mandat porte-t-il sur des sujets de juridiction fédérale exclusive?*

A.—L'un des moyens invoqués par l'appelant est que le mandat du commissaire intimé porte sur la sécurité de l'État et la crise d'octobre 1970. Ce moyen affecterait la validité du mandat. L'appelant soutient aussi que si tel n'est pas le mandat réel du commissaire intimé c'est de fait celui qu'il exerce ce qui constituerait un excès de juridiction. Ces deux moyens sont connexes et seront étudiés l'un à la suite de l'autre dans ce chapitre. ^j

Le texte du mandat du commissaire intimé est cité plus haut. Je n'y vois rien qui permette de lui donner la portée que l'appelant veut lui attribuer.

Il me paraît utile de reproduire également le texte des préambules de certains des arrêtés en conseil qui ont défini le mandat du commissaire.

Voici le préambule de l'arrêté en conseil 1968-77 qui donne naissance au paragraphe A du mandat: ^k

ATTENDU QU'une perquisition a été effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 dans les locaux situés au 3459 de la rue St-Hubert à Montréal, occupés par l'Agence de presse libre du Québec, le Mouvement pour la défense des prisonniers politiques du Québec et la Coopérative de déménagement du 1^{er} mai;

ATTENDU QUE cette perquisition a été effectuée conjointement par la Gendarmerie Royale du Canada, la Sûreté du Québec et le Service de police de la Communauté Urbaine de Montréal;

WHEREAS an officer of each of these police forces has been charged with having undertaken this search without lawful excuse, contrary to s. 115 of the Criminal Code, and all three have pleaded guilty;

WHEREAS the circumstances surrounding this search have not been clarified, and it is in the public interest that they should be, in order to indicate exactly the extent of the responsibility of each of the police forces taking part;

WHEREAS pursuant to s. 1 of the Public Inquiry Commission Act (R.S.Q. 1964, c. 11), the Lieutenant Governor in Council may, whenever he deems it expedient, cause an inquiry to be made into and concerning the administration of justice, and may appoint, by a commission issued to that effect, one or more commissioners by whom such inquiry shall be conducted.

The preamble to Order in Council 3719-77 describes the circumstances which warranted the addition of paragraph B and its first three paragraphs, and paragraph C: it reads in part as follows:

[TRANSLATION] WHEREAS he has been informed that the R.C.M.P. has committed certain illegal acts in Quebec;

WHEREAS it is necessary to amend the mandate of this public inquiry commission, to authorize it to investigate and to report on these illegal acts;

Order in Council 217-79 is the one which added the text of paragraphs (iv) and (v) of paragraph B of the mandate. Its preamble reads in part as follows:

[TRANSLATION] WHEREAS it is necessary to again amend the mandate of this public inquiry commission, to enable it to investigate and report on the recruitment of informers by illegal or reprehensible means and on the preparation, drafting, issuing and distribution of any false *communiqués*;

In my view, these preambles can only indicate an intention to investigate the allegedly illegal or reprehensible acts or incidents in which various police forces were involved, and I see nothing unconstitutional or illegal in such an intent, in light of the exclusion of the R.C.M.P., as a force, following *Keable No. 1*.

This leaves the allegation that respondent Commissioner in fact was investigating national secu-

ATTENDU QU'un officier de chacun de ces corps policiers a été accusé d'avoir effectué cette perquisition sans autorisation légale, contrairement à l'article 115 du Code criminel et qu'ils se sont tous trois avoué coupable;

^a ATTENDU QUE les circonstances qui ont entouré cette perquisition n'ont pas été éclaircies et qu'il y va de l'intérêt public qu'elles le soient, afin de délimiter les responsabilités exactes de chacun des corps policiers qui y ont participé;

^b ATTENDU QUE conformément à l'article 1 de la Loi des commissions d'enquête (S.R.Q. 1964, chap. 11), le lieutenant-gouverneur en conseil peut, lorsqu'il le juge à propos, faire faire une enquête sur l'administration de la justice et nommer, par une commission émise à cette fin, un ou plusieurs commissaires pour conduire cette enquête;

^d Le préambule de l'arrêté en conseil 3719-77 décrit les circonstances qui ont justifié l'addition du paragraphe B et de ses trois premiers alinéas ainsi que du paragraphe C et se lit en partie comme suit:

^e ATTENDU QU'il a été informé que la Gendarmerie royale du Canada a posé certains actes illégaux au Québec;

ATTENDU QU'il est opportun de modifier le mandat de cette commission d'enquête pour lui permettre d'enquêter et de faire rapport sur ces actes illégaux;

^f L'arrêté en conseil 217-79 est celui qui a introduit le texte des alinéas (iv) et (v) au paragraphe B du mandat. Voici une partie de son préambule:

^g ATTENDU QU'il est opportun de modifier de nouveau le mandat de cette commission d'enquête afin de lui permettre d'enquêter et de faire rapport sur le recrutement d'informateurs, par des moyens illégaux ou répréhensibles et sur la préparation, la rédaction, l'émission et la distribution d'un ou de faux communiqués.

ⁱ À mon avis, ces préambules n'expriment rien d'autre que l'intention d'enquêter sur des actes ou incidents présumément illégaux ou répréhensibles dans lesquels auraient été impliqués divers corps de police et je ne vois rien d'inconstitutionnel ou d'illégal dans cette intention, compte tenu de l'exclusion de la Gendarmerie royale du Canada, comme corps, suite à *Keable n° 1*.

^j Reste l'allégation que le commissaire intimé enquête de fait sur la sécurité de l'État et la crise

riety and the 1970 October Crisis, and that his avowed purpose was to demonstrate the existence of a police conspiracy seeking to create a climate of apprehended insurrection that would justify certain acts by the police. In his oral argument, counsel for the appellant maintained that the Commissioner purported to determine whether resort to the *War Measures Act*, R.S.C. 1970, c. W-2, in 1970 was justified. These allegations were based on two public statements made by respondent Commissioner on March 26 and November 20, 1979.

These arguments were dealt with in the Superior Court by Deschênes C.J. as follows, at pp. 23 and 24 of his judgment:

[TRANSLATION] It can be seen at once that the inquiry begun in mid-1977 and still in progress in late 1979 deals with events which occurred several years ago: in spring 1972, in May 1972, in October 1972 and in January 1973. In addition the inquiry must, as would be expected, look into prior or subsequent events that may be related to these.

It would be absurd to try and ignore the violent events which took place in Quebec some ten years ago, the activities of the F.L.Q. (Front de libération du Québec), the 1970 October Crisis and the turmoil that resulted.

Respondent Commissioner found that a close link existed—one of justification—between these violent events and those with which his inquiry was directly concerned. So as to avoid the risk of committing an injustice, let us see what the Commissioner himself said at a public hearing on March 26, 1979.

The trial judge then found it necessary to cite several passages from the statements made by respondent Commissioner on March 26 and November 20, 1979. These can be read in the judgment, the text of which has been published, and there is no need to repeat them. I need only cite the following passage from the statement of November 20, 1979:

[TRANSLATION]

REFERENCE TO THE 1970 OCTOBER CRISIS

Before concluding, I must deal with one last point which seems to need clarification: the connection between the inquiry I am conducting and the events of

d'octobre 1970 et que de plus son but avoué est de démontrer l'existence d'une conspiration policière ayant pour but de créer un climat d'insurrection appréhendée justifiant certains actes de la police.

^a Dans sa plaidoirie orale, le procureur de l'appelant a soutenu qu'il s'agissait pour le Commissaire de déterminer si oui ou non pouvait se justifier en 1970 le recours à la *Loi sur les mesures de guerre*, S.R.C. 1970, chap. W-2. Ces allégations se fondent sur deux déclarations publiques faites par le commissaire intimé le 26 mars et le 20 novembre 1979.

^e Voici comment en Cour supérieure le juge en chef Deschênes traite de ces moyens aux pp. 23 et 24 de son jugement:

^d Dès l'abord, il saute aux yeux que l'enquête, déclenchée au milieu de 1977 et se poursuivant encore à la fin de 1979, porte sur des événements de base qui sont survenus il y a plusieurs années: au printemps 1972, en mai 1972, en octobre 1972 et en janvier 1973. De plus l'enquête doit s'intéresser, comme il est normal, aux faits antérieurs ou postérieurs qui peuvent se rapporter à ces événements.

^e Ce serait poser au Tartuffe que de prétendre ignorer les événements violents qui se sont déroulés au Québec il y a une dizaine d'années, l'activité du F.L.Q. (Front de libération du Québec), la crise d'octobre 1970 et les soubresauts qui ont suivi.

^f Or le Commissaire intimé a découvert un lien étroit—un lien de justification—entre ces événements violents et ceux sur lesquels son enquête devait directement porter. Pour ne pas courir le risque de commettre une injustice, écoutons les propos du Commissaire lui-même le 26 mars 1979 en audience publique.

^h Le premier juge trouve nécessaire de citer ensuite plusieurs passages des déclarations faites par le commissaire intimé le 26 mars et le 20 novembre 1979. Il n'y a pas lieu de les répéter. On peut les lire dans le jugement dont le texte est publié. Il suffira de citer le passage suivant de la déclaration du 20 novembre 1979:

ⁱ

LA RÉFÉRENCE À LA CRISE D'OCTOBRE 1970

^j Il me reste avant de conclure, à aborder un dernier sujet où la limpidité ne semble pas prévaloir. Il s'agit du rapport de l'enquête que je dirige avec les événements

October 1970. As this matter has given rise to some misunderstandings to date, I will try to illustrate my thinking on the subject by way of an example. Let us suppose that an inquiry was being held on the extent of the police forces deployed in Montreal during the last Olympic games. Could anyone possibly conceive of a justification for the massive security measures imposed in Montreal at that time, if the hostage-taking which marked the preceding Games in Munich were left out of account and, so as not to awaken a traumatic memory, any reference to this tragic occurrence were prohibited? The answer of course is no. Would anyone say that by connecting the police deployed in Montreal in 1976 with the events that disrupted the preceding Games in Munich, an inquiry was really being undertaken into the hostage-taking on that previous occasion? The answer once again is clearly no.

The same is true for the position of the Commission regarding the events of October 1970 being considered here: it really is not possible to understand the operations undertaken in 1971 and 1972 by the anti-subversive sections of the police forces operating in Quebec without seeing these operations against the background of the situation created by the 1970 October Crisis. The fact that of necessity some reference has to be made to certain aspects of that crisis in order to comprehend subsequent events does not mean that the inquiry is in any way directed at the crisis itself. Anyone who has followed the work of the Commission closely will know that its investigations are systematically carried out: but one may look in vain for any indication of a systematic incursion by the Commission beyond 1971. I therefore wish to say that the Commission is not conducting an inquiry into the events of October 1970. However, it does not consider that these events are covered by a taboo which it may not violate, even if as a result its mandate is not fully performed.

The trial judge concluded in this regard, at p. 24 of his judgment:

[TRANSLATION] The Court was struck with the coherence and relevance of these statements: they are a complete answer to the arguments of applicant.

In view of all these circumstances, the Court accordingly concludes that respondent Commissioner has certainly not exceeded his jurisdiction by including the terrorist activities and police actions of 1970, 1971 and

d'octobre 1970. Cette question ayant prêté jusqu'ici à certains malentendus, je tenterai d'illustrer ma pensée sur le sujet en ayant recours à un exemple, pour la rendre plus claire. Imaginons en effet qu'une enquête soit conduite sur l'ampleur du déploiement policier dont nous fûmes témoins à Montréal pendant les derniers jeux olympiques. Peut-on concevoir que l'on puisse comprendre quoi que ce soit à ce qui justifiait l'importance des mesures de sécurité qui furent alors prises à Montréal, si l'on s'abstenait de tenir compte des prises d'otages qui marquèrent les jeux précédents à Munich et si l'on censurait, pour ne pas ranimer un souvenir traumatique toute mention de ces événements tragiques? La réponse à cette question est: évidemment non. Dira-t-on ensuite qu'en rapportant le dispositif policier qui fut mis en place à Montréal en 1976 aux événements qui bouleversèrent le déroulement des jeux précédents à Munich, on ferait alors véritablement enquête sur cette prise d'otages qui eut lieu auparavant? La réponse à cette question est encore une fois: évidemment non.

Il en va de même pour la position de la Commission à l'égard de nos propres événements d'octobre 1970: on ne peut strictement rien comprendre aux opérations conduites en 1971 et en 1972 par les sections anti-subversives des services policiers opérant au Québec, si l'on ne profile pas ces opérations sur le fond de la conjoncture établie par la Crise d'octobre 1970. Que l'on doive irrémédiablement se rapporter à certains des aspects de cette crise pour voir clair dans les événements subséquents n'implique cependant pas que ce soit sur cette crise elle-même que l'on conduise une enquête. Quinconque a en effet suivi avec attention les travaux de la Commission sait que ses investigations sont menées de façon systématique. Or on chercherait en vain dans les incursions de la Commission en deçà de l'année 1971, les signes d'une recherche qui fut systématique. La Commission, je l'affirme donc, ne conduit pas une enquête sur les événements d'octobre 1970. Ces événements ne constituent cependant pas pour elle un tabou qu'elle se refuserait de violer aux dépens de l'accomplissement intégral de son mandat.

Et le premier juge de conclure à ce propos, à la p. 24 de son jugement:

La Cour a été frappée de la cohérence de ces déclarations ainsi que de leur pertinence: elles mettent à néant les prétentions du requérant.

Compte tenu de toutes ces circonstances, la Cour conclut donc que le Commissaire intimé n'a certes pas excédé sa juridiction en faisant porter son enquête sur les activités terroristes et les actions policières des

1972 within the scope of his inquiry, inasmuch as they have a clear connection with the specific events described in the Commissioner's mandate.

Turgeon J.A. of the Court of Appeal, whose opinion was concurred in by L'Heureux-Dubé J.A., at p. 326, made the following observation on the arguments presented by appellant:

[TRANSLATION] The judge below demonstrated comprehensively that these allegations have no foundation, and I agree with that part of his judgment without further comment.

That is also my opinion and I would dismiss these arguments.

B.—Appellant raised a further argument, namely that respondent Commissioner's mandate illegally covered specific acts which can only be the subject of a criminal pre-inquiry.

The same argument was raised in *Keable No. 1* but it was dismissed by this Court. Paragraphs B—(iv) and B—(v) have since been added to respondent Commissioner's mandate. The activities described in these paragraphs are clearly less specific or more general than the acts mentioned in the other paragraphs and found in *Keable No. 1* to be *intra vires*.

I would also dismiss this argument.

C.—A further argument raised by appellant against respondent Commissioner's mandate is stated in his submission as follows:

[TRANSLATION] The mandate is also *ultra vires* in that it applies to the acts of peace officers in the exercise of powers, duties, discretions and operations in the investigation of crimes which are determined by criminal law and procedure, which is within federal jurisdiction, and which only the Parliament of Canada can alter if this proves to be necessary.

In his oral argument, counsel for the appellant did not stress this point, which appears to have been raised in this Court for the first time: it is not mentioned by either the Superior Court or the Court of Appeal. Monet J.A., dissenting in the Court of Appeal, even observed at p. 337:

[TRANSLATION] ... neither the appellant nor Mr. Vignola contests the right of the executive power as such to conduct an inquiry into the police forces.

années '70, '71 et '72 en autant qu'elles ont un lien évident avec les événements particuliers décrits dans le mandat du Commissaire.

Quant au juge Turgeon de la Cour d'appel, avec qui le juge L'Heureux-Dubé est d'accord, il fait, à la p. 326, le commentaire suivant sur ces moyens soulevés par l'appellant:

Le juge de première instance a démontré d'une façon complète que ces reproches n'étaient aucunement fondés et je m'en rapporte à cette partie de son jugement sans élaborer davantage.

C'est également mon avis et je rejetterais ces moyens.

B.—Un autre moyen soulevé par l'appellant, c'est que le mandat du commissaire intimé porte illégalement sur des actes spécifiques qui ne peuvent être l'objet que d'une préenquête criminelle.

Le même moyen a été soulevé dans *Keable n° 1* mais cette Cour l'a rejeté. On a depuis ajouté les alinéas B—(iv) et B—(v) au mandat du commissaire intimé. Les activités décrites à ces alinéas sont clairement moins spécifiques ou plus générales que les actes mentionnés aux autres alinéas et trouvés *intra vires* dans *Keable n° 1*.

Je rejetterais également ce moyen.

C.—Un autre moyen soulevé par l'appellant contre le mandat du commissaire intimé est rédigé comme suit dans son mémoire:

Le mandat est également *ultra-vires* en ce qu'il vise les actes d'agents de la paix dans l'exercice des pouvoirs, devoirs, discrétions et opérations, dans l'enquête des crimes, qui sont déterminés par le droit et la procédure criminels, de juridiction fédérale, et que seul le Parlement du Canada pourrait modifier s'il y avait lieu.

Dans sa plaidoirie orale, le procureur de l'appellant n'a pas insisté sur ce moyen qui paraît avoir été soulevé pour la première fois en cette Cour: la Cour supérieure n'en parle pas, pas plus que la Cour d'appel. Le juge Monet, dissident en Cour d'appel, observe même à la p. 337:

... ni l'appellant ni monsieur Vignola ne contestent, me semble-t-il, au pouvoir exécutif le droit comme tel de faire enquête sur les corps policiers.

In any case, this point is without foundation and must be dismissed. The mandate of respondent Commissioner is concerned not with the powers, duties and capacities of peace officers as determined by the criminal law, but with the manner in which they were in fact exercised in the circumstances described in the mandate. These are matters which fall within the administration of justice and which cover the discipline of police forces and their members. *Saulnier v. Quebec Police Commission*, [1976] 1 S.C.R. 572, is an illustration of this. In *Attorney General of Alberta v. Putnam*, [1981] 2 S.C.R. 267, this Court held that a province does not have the power to take disciplinary action against R.C.M.P. officers assigned to local police duties, but it implicitly recognized as axiomatic that a province has such a power over provincial and municipal police officers. Dickson J., dissenting, but not on this particular point, wrote at p. 279:

Thus it is clear that the province can appoint, control and discipline municipal and provincial police officers.

By the same reasoning, a province can investigate the allegedly illegal or reprehensible behavior of a police force within its constitutional jurisdiction, as well as the allegedly illegal actions of any peace officer.

(2) *Does the mandate contain an unlawful subdelegation of powers?*

Finally, appellant disputes the validity of the mandate given to respondent Commissioner on the ground that it is so vague that it constitutes an unlawful subdelegation of the power to define the object of the inquiry.

In particular, appellant submits that the phrases "any previous or subsequent events", "the conduct of all persons involved" and "the methods used . . . and the frequency of their use" in the mandate indicate no limit as to time, place or person. The result is, in his submission, that respondent Commissioner is called on to define the object of his mandate himself and to determine the place, the time and the persons who may be the subject of an investigation.

Quoi qu'il en soit, ce moyen est dénué de tout fondement et doit être rejeté. Le mandat du commissaire intimé ne porte pas sur les pouvoirs, devoirs et attributions des agents de la paix tels que déterminés par le droit criminel mais sur la manière dont ils ont pu être exercés en fait dans les circonstances que récite le mandat. Ce sont là des matières qui relèvent de l'administration de la justice et qui comprennent la discipline des corps de police et de leurs membres. L'arrêt *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572, en est une illustration. Dans *Procureur général de l'Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267, cette Cour a décidé qu'une province ne détient pas le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires contre des agents de la G.R.C. affectés à des fonctions de police locale mais elle reconnaît implicitement comme un postulat qu'une province a ce pouvoir relativement aux agents de police provinciaux et municipaux. Le juge Dickson, dissident, mais pas sur ce point précis, écrit à la p. 279:

Il est donc évident que la province peut nommer et surveiller les agents de police municipaux et provinciaux et prendre contre eux des mesures disciplinaires.

Par le même raisonnement, une province peut faire enquête sur le comportement présumément illégal ou répréhensible de corps de police relevant de sa compétence constitutionnelle de même que sur le comportement présumément illégal de tout agent de la paix.

(2) *Le mandat comporte-t-il une sous-délégation illégale de pouvoirs?*

L'appelant conteste enfin la validité du mandat confié au commissaire intimé, au motif que par son imprécision il constituerait une sous-délégation illégale du pouvoir de définir l'objet de l'enquête.

L'appelant soumet en particulier que les expressions «tous les faits antérieurs ou postérieurs», «le comportement de toutes les personnes impliquées» et «les procédés employés . . . et la fréquence de leur utilisation» apparaissant au mandat n'indiquent aucune limite de temps, de lieu ou de personnes. Il en résulte selon lui que le commissaire intimé est appelé à définir lui-même l'objet de son mandat et à déterminer le lieu, le temps et les personnes susceptibles de faire l'objet d'une enquête.

The provisions relating to previous or subsequent events and to the persons involved, together with the provision regarding frequency of use of the methods concerned, were already in the text of the mandate considered by this Court in *Keable No. 1*, but the argument concerning an unlawful subdelegation of powers is new.

In my opinion this argument cannot be admitted.

The phrases mentioned by appellant only seem vague or imprecise if they are read in isolation from the specific wording of the mandate. However, these phrases cannot be separated from the essential terms of the mandate which are designed to indicate its purpose.

Read as a whole, the mandate makes it clear that respondent Commissioner had no discretion to determine the scope and nature of the principal events which were to be the subject of his inquiry. These specific events are the following:

- (1) a search made on the night of October 6 to 7, 1972 at 3459 St. Hubert Street in Montreal;
- (2) an illegal entry made during January into the premises of a political party;
- (3) setting fire to a farm known as "Petit Québec Libre" at Sainte-Anne de la Rochelle on May 9, 1972;
- (4) a theft of dynamite in Rougemont in the spring of 1972;
- (5) the recruitment of informers by illegal and reprehensible means;
- (6) the preparation, drafting, issuing and distribution of any false *communiqués*.

In my view appellant is placing undue importance on phrases which he is taking out of their context. It seems to me that the power to inquire into a specific event incidentally but necessarily includes the power to inquire into the actions of persons involved as well as prior and subsequent events which have some connection with the event in question.

Les dispositions relatives aux faits antérieurs et postérieurs et aux personnes impliquées ainsi que la disposition sur la fréquence d'utilisation des procédés étaient déjà contenues dans le texte du mandat que cette Cour a étudié dans l'arrêt *Keable n° 1*, mais l'argument invoquant la sous-délégation illégale de pouvoirs est nouveau.

Cet argument ne peut selon moi être retenu.

Les expressions relevées par l'appellant ne semblent vagues ou imprécises que si on les dissocie du texte spécifique du mandat. Mais ces expressions ne doivent pas être isolées des termes essentiels du mandat qui eux ont pour but d'en spécifier l'objet.

Le mandat lu dans son ensemble fait clairement ressortir que le commissaire intimé n'a aucune discrétion pour déterminer la portée et la nature des événements principaux qui doivent faire l'objet de son enquête. Ces événements spécifiques sont les suivants:

- 1) Une perquisition effectuée dans la nuit du 6 au 7 octobre 1972 au 3459 de la rue Saint-Hubert à Montréal;
- 2) Une entrée illégale effectuée au cours du mois de janvier dans des locaux d'un parti politique;
- 3) L'incendie d'une ferme connue sous le nom de «Petit Québec Libre» à Sainte-Anne de La Rochelle, le 9 mai 1972;
- 4) Un vol de dynamite à Rougemont au printemps 1972;
- 5) Le recrutement d'informateurs par des moyens illégaux et répréhensibles;
- 6) La préparation, la rédaction, l'émission et la distribution d'un ou de faux *communiqués*.

À mon avis l'appellant donne une importance démesurée à des expressions qu'il isole de leur contexte. Il me semble que le pouvoir de faire enquête sur un événement précis comporte accessoirement mais nécessairement le pouvoir d'enquêter sur le comportement des personnes impliquées, sur les faits antérieurs et postérieurs qui ont un rapport avec l'événement en question.

I concur on this point with the views expressed by Deschênes C.J. at p. 17 of his judgment, that such phrases should be given the benefit of a reasonable interpretation and read in connection with the rest of the mandate.

I also concur in the opinion of the trial judge and the majority judges on the Court of Appeal that the case at bar can be distinguished from *Ratnagopal v. Attorney-General*, [1970] A.C. 974, which does not apply here.

In that case, the Judicial Committee of the Privy Council held that the mandate of a commission of inquiry included an unlawful subdelegation of powers to the Commission. This mandate read in part as follows:

(1) Inquiring into, and reporting on, whether, during the period commencing on June 1, 1957, and ending on July 31, 1965, all or any of the following acts or things, hereafter referred to as "abuses", occurred,

and all such contracts of the description hereinbefore referred to given to contractors whether in consequence of the making of tenders or otherwise, as you the said commissioner may in your absolute discretion deem to be, by reason of their implications, financial or otherwise, to or on the government, of sufficient importance in the public welfare to warrant such inquiry and report (hereafter referred to as "relevant tenders" and "relevant contracts", respectively).

(Emphasis added.)

It can be seen that the wording of this mandate confers almost absolute discretion on the Commission to determine the subject-matter of the inquiry.

That is not the case here. Respondent Commissioner was not given the responsibility of determining the aspects of the administration of justice or the actions involving the use of certain police methods that were to be covered by his inquiry.

I would therefore dismiss the arguments of appellant on this point.

VI—Excess of jurisdiction

(1) *Did respondent Commissioner disqualify himself by his bias or hostility?*

Appellant maintained that respondent Commissioner had contravened the principles of natural

Je partage sur ce point les vues exprimées par le juge en chef Deschênes à la p. 17 de son jugement et selon lesquelles on doit donner à ces expressions le bénéfice d'une interprétation raisonnable et les lire en fonction de l'ensemble du mandat.

Je partage également l'avis du premier juge et des juges majoritaires de la Cour d'appel lorsqu'ils tiennent que la présente cause se distingue de celle de *Ratnagopal v. Attorney-General*, [1970] A.C. 974, qui est inapplicable en l'espèce.

Dans cette affaire, le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé que le mandat d'une commission d'enquête comportait une sous-délégation illégale de pouvoirs à la commission. Ce mandat se lisait en partie comme suit:

[TRADUCTION] (1) D'enquêter et de faire rapport pour déterminer si, pendant la période du 1^{er} juin 1957 au 31 juillet 1965, tous les actes ou choses suivantes, ci-après appelés «abus», se sont produits,

et tous ces contrats mentionnés ci-dessus, accordés à des entrepreneurs par suite de la présentation de soumissions ou autrement, que vous le Commissaire pouvez juger, à votre discrétion absolue, suffisamment importants, à cause de leurs conséquences financières ou autres, pour le gouvernement, à l'égard du bien public, pour justifier une telle enquête et un tel rapport (ci-après appelés les «soumissions en cause» et «les contrats en cause» respectivement).

(C'est moi qui souligne.)

On peut constater que les termes de ce mandat confèrent une discrétion quasi absolue à la commission de déterminer l'objet de l'enquête.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. On n'a pas laissé au commissaire intimé le soin de déterminer les aspects de l'administration de la justice ni les actes impliquant l'emploi de certaines méthodes policières sur lesquels l'enquête doit porter.

Je suis donc d'avis de rejeter les prétentions de l'appelant sur ce point.

VI—Les excès de juridiction

(1) *Le commissaire intimé s'est-il disqualifié par sa partialité ou son hostilité?*

L'appelant reproche au commissaire intimé le fait d'avoir violé les principes de justice naturelle

justice in the conduct of his inquiry, by demonstrating bias, hostility and a lack of judicial demeanour.

Appellant set out this argument in paragraph 29(c) of his amended application:

[TRANSLATION] 29(c). The respondent disqualified himself by his conduct from carrying out the said inquiry even if he did have jurisdiction to carry it out (which is denied) particularly from insisting on receiving confidential information when the very life of individuals depends upon this confidentiality, and notably in committing flagrant errors of law by his lack of impartiality and judicial demeanour, by his adoption of a conspiracy theory with respect to public authorities and public officers acting in good faith, particularly with respect to security and police services for certain of their members, and by his hostility to them;

After reviewing the oral argument of the November 27, 1979 hearing before respondent Commissioner, the trial judge concluded that this argument was closely linked to the one at the preceding hearing on November 21, and that neither could be assessed apart from the other. The trial judge contacted counsel, who agreed to include in the record the transcripts of the hearing held by the Commission on November 21, 1979.

At page 25 of his judgment, the trial judge found that the question had to be decided on the basis of the events of November 27, seen in the light of those of November 21. He further observed that, in accordance with the rules stated by this Court, applicant had to show the existence of a reasonable fear that respondent Commissioner might not act with impartiality.

After a very detailed analysis of these events, the trial judge dismissed this argument.

The majority opinion of the Court of Appeal on this point can be found at p. 326 of the judgment of Turgeon J.A.:

[TRANSLATION] The facts which give rise to these allegations have been analyzed in detail by the Judge below . . . He correctly stated that in examining these allegations, it is necessary to keep in mind their background. Consideration of these circumstances as a whole

dans la conduite de son enquête, en faisant montre de partialité, d'hostilité et d'absence de sérénité.

L'appelant formule ce moyen au paragraphe 29c) de sa requête amendée:

29c). L'intimé s'est disqualifié par sa conduite pour poursuivre ladite enquête même s'il avait, ce qui est nié, juridiction pour ce faire, particulièrement pour exiger de recevoir des informations confidentielles quand la vie même d'individus dépend de cette confidentialité, notamment en commettant des illégalités flagrantes, par son absence d'impartialité et de sérénité, par son adoption de théorie conspiratoire à l'égard des autorités publiques et d'officiers publics agissant de bonne foi, particulièrement à l'égard des services de sécurité et de police et sur certains de leurs membres, et par son hostilité à leur égard;

Après avoir pris connaissance des débats du 27 novembre 1979 devant le commissaire intimé, le premier juge a formé l'opinion que ces débats étaient étroitement liés à ceux de la séance du 21 novembre précédent et que les uns ne pouvaient être jugés sans les autres. Le premier juge communiqua avec les procureurs qui ont consenti à verser au dossier les transcriptions des notes sténographiques de la séance tenue par la Commission le 21 novembre 1979.

Le premier juge constate à la p. 25 de son jugement que la question doit être décidée sur la base des événements du 27 novembre appréciés à la lumière de ceux du 21 novembre. De plus, selon les principes énoncés par cette Cour, le requérant, dit-il, doit démontrer l'existence d'une crainte raisonnable que le commissaire intimé pourrait ne pas agir avec impartialité.

Après une analyse fort circonstanciée de ces événements, le premier juge rejette ce moyen.

Quant à l'opinion majoritaire de la Cour d'appel sur cette question, on la trouve à la p. 326 de son arrêt où le juge Turgeon écrit:

Les faits qui ont donné lieu à ces allégations ont été analysés en détail par le juge de première instance . . . Il a eu raison d'écrire qu'il faut examiner ces allégations en gardant à l'esprit les circonstances qui y ont donné lieu. Ces circonstances font partie d'un tout et l'étude

led the Judge below to conclude that the incident was an isolated one which indicated neither bias nor hostility.

While rejecting the allegations of bias and hostility, the Judge found that the Commissioner had shown a temporary loss of equanimity. He could see nothing more in the incident than momentary impatience which he deplored but which certainly did not affect the Commissioner's jurisdiction.

Disqualification does not arise unless there has been a reasonable fear of bias which is not the case here. This test was once again applied by the Supreme Court of Canada in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, [1978] 1 S.C.R. 369.

That decision states that even if the same rules must be applied to an administrative tribunal as to a judicial tribunal, it is necessary to distinguish cases where the administrative or judicial tribunal exercises a decisional function from those cases where no such function is exercised. This question is dealt with especially by Chief Justice Laskin. The distinction was applied by Cattanach J., of the Federal Court, in a decision relating to the bias of the McDonald Commission: *Re Copeland v. McDonald* (1979), 42 C.C.C. (2d) 334. The Judge held that the ordinary test for bias did not apply in the same way to a body which did not make decisions but whose function was to make a report.

For the rest, I refer to the detailed decision of the Judge below in this matter.

I find no reviewable error in these reasons. Appellant has not shown that the Court of Appeal and the Superior Court erred in the principles they applied. The application of these principles to the circumstances of the case at bar is largely a matter of judgment and, I say so with respect for the opposing view, appellant did not persuade me that the conclusions reached by the Court of Appeal and the majority in the Superior Court were incorrect.

It remains for the Court to decide whether the fact that respondent Commissioner questioned appellant on the identity of someone whom he believed to be a police informer can be a ground of disqualification, as indicating bias and hostility toward appellant.

qu'en a fait le premier juge l'a amené à conclure qu'il s'agit d'un incident isolé qui ne dénote ni partialité, ni hostilité.

^a Après avoir rejeté les accusations de partialité et d'hostilité, le juge a admis que le commissaire avait fait preuve d'un manque passager de sérénité. Il n'a vu dans l'incident qu'un moment d'impatience qu'il faut déplorer mais qui n'entache certainement pas la juridiction du commissaire.

^b Une disqualification ne doit survenir que lorsqu'on fait face à une crainte raisonnable de partialité, ce qui n'est pas le cas ici. Ce critère a été une fois de plus repris par la Cour suprême du Canada dans *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369.

^c Cette décision précise que même s'il est exact qu'il faille appliquer les mêmes règles à un tribunal administratif qu'à un tribunal judiciaire, il faut distinguer le cas où le tribunal administratif ou judiciaire exerce une fonction décisionnelle de celui où aucune telle fonction n'est exercée. Cette question est surtout traitée par l'honorable juge en chef Laskin. Cette distinction a été reprise par le juge Cattanach de la Cour fédérale, dans une décision relative à l'impartialité de la Commission McDonald: *Re Copeland c. McDonald* (1979), 42 C.C.C. (2d) 334. Le juge indique que les critères habituels d'impartialité ne s'appliquent pas de la même façon à un organisme qui ne rend pas de décision mais a pour fonction de faire rapport.

^d Pour le reste, je réfère au jugement détaillé du premier juge sur la question.

^e Je ne trouve pas d'erreur réformable dans ces motifs. L'appelant n'a pas démontré que la Cour d'appel et la Cour supérieure se soient inspirées de principes mal fondés. Quant à l'application de ces principes aux circonstances de l'espèce c'est pour beaucoup affaire d'appréciation et, je le dis avec égard pour l'opinion contraire, l'appelant ne m'a pas persuadé que l'appréciation de la majorité en Cour d'appel et celle de la Cour supérieure sont incorrectes.

^f Il reste à décider si le fait pour le commissaire intimé de questionner l'appelant sur l'identité d'une personne qu'il croit être un indicateur de police constitue un motif de disqualification pour cause de partialité et d'hostilité à l'égard de l'appelant.

I do not think so. I will attempt to show under the next heading that respondent Commissioner did not have the power to ask this question. However, no one has ventured to say that this illegal question was not nevertheless relevant in view of respondent Commissioner's mandate. The latter committed an error of law in attempting, in good faith it must be assumed, to carry out a mandate which covered, *inter alia*, the recruitment of informers. I do not see how this error of law, also made by three judges, constitutes a demonstration of bias or hostility.

I would dismiss this argument.

(2) *Did respondent Commissioner contravene the secrecy rule regarding the identity of police informers?*

The final argument put forward by appellant, but according to his counsel the chief argument, is that respondent Commissioner exceeded his jurisdiction in trying to compel him to reveal the identity of a police informer contrary to the common law rule that prohibits a peace officer from being forced to make such a disclosure.

This argument, which was made in both the Superior Court and the Court of Appeal, was dismissed by both courts.

A.—Decisions of the Court of Appeal and Superior Court on the point

In the view of Turgeon J.A. in the Court of Appeal, appellant cannot rely on the common law in view of, *inter alia*, the provisions of the *Code of Civil Procedure*, and in particular art. 308 of that Code.

He notes that art. 295 of the Code lays down the rule that all persons are competent to testify. Article 313 attaches a penalty to this rule by its provision that any witness who refuses to answer without a valid reason is guilty of contempt of court. Several articles create exceptions: art. 297, which provides that a bailiff cannot testify as to any facts or admissions which occur after the writ is issued; art. 307, which provides that a person cannot be compelled to disclose any communication made by his or her consort during a marriage; s. 9 of the *Charter of human rights and freedoms*,

Je ne le crois pas. Je tenterai de démontrer dans le prochain chapitre que le commissaire intimé n'avait pas le pouvoir de poser cette question. Mais nul n'a contesté que cette question illégale était néanmoins pertinente vu le mandat du commissaire intimé: ce dernier a commis une erreur de droit en tentant de remplir de bonne foi, il faut le présumer, un mandat qui porte entre autres sur le recrutement d'informateurs. Mais je ne vois pas comment cette erreur de droit, également commise par trois juges, constitue une manifestation de partialité ou d'hostilité.

Je rejetterais ce moyen.

(2) *Le Commissaire intimé a-t-il violé le principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police?*

Le dernier moyen soulevé par l'appellant, mais le moyen principal selon son procureur, c'est que le commissaire intimé aurait excédé sa juridiction en voulant le contraindre à révéler l'identité d'un indicateur de police contrairement au principe de la *common law* qui interdit qu'un agent de la paix soit forcé de faire une telle révélation.

Ce moyen, également soulevé en Cour supérieure et en Cour d'appel, a été rejeté par ces deux cours.

A.—L'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure sur la question

Selon le juge Turgeon en Cour d'appel, l'appellant ne peut invoquer la *common law* compte tenu, entre autres, des dispositions du *Code de procédure civile*, et plus particulièrement de l'art. 308 de ce Code.

Il observe que l'art. 295 de ce Code pose le principe selon lequel toute personne est apte à déposer en justice. L'article 313 sanctionne ce principe en prescrivant que tout témoin qui, sans raison valable, refuse de répondre, se rend coupable d'outrage au tribunal. Quelques articles prévoient des exceptions: l'art. 297 qui porte que le huissier n'est pas reçu à témoigner de faits ou d'aveux survenus après la délivrance du bref; l'art. 307 qui dispense le conjoint de divulguer une communication faite par son conjoint durant mariage; l'art. 9 de la *Charte des droits et libertés*

1975 (Qué.), c. 6, regarding professional secrecy, which until this Act was adopted was contained in part in art. 308 of the *Code of Civil Procedure*; and finally, the latter provision, which now states:

308. Similarly, government officials cannot be obliged to divulge what has been revealed to them in the exercise of their functions provided that the judge is of the opinion, for reasons set out in the affidavit of the Minister or deputy-minister to whom the witness is answerable, that the disclosure would be contrary to public order.

These exceptions, Turgeon J.A. notes, are the only ones permitted by Quebec law to the rule that everyone is compellable as stated in the *Code of Civil Procedure*, which is a complete Code. In his opinion, a police officer is a government official within the meaning of art. 308, and in the absence of any sworn objection by the Attorney General, respondent Commissioner may, under his power of inquiry and within the limits of his mandate, hear testimony regarding the identity of police informers.

L'Heureux-Dubé J.A. concurred with Turgeon J.A., but she wrote supporting reasons. In her view the *Code of Civil Procedure* has codified the common law regarding all matters in which there may be a public interest requiring that they not be disclosed in court, including the secrecy rule regarding police informers. In her opinion, art. 308 of the *Code of Civil Procedure* has a function similar to that of s. 41 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, then in force, regarding the disclosure of documents. This codification fixed the ambit of the common law rule and the manner of its exercise: accordingly, it can now only be applied in accordance with the Code.

The Court of Appeal had already reached conclusions similar to Turgeon and L'Heureux-Dubé J.J.A. in *R. v. Samson* (1977), 35 C.C.C. (2d) 258, a criminal matter in which art. 308 of the *Code of Civil Procedure* had been applied in view of the reference made by s. 37 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, to laws of evidence in force in the province in which the proceedings are taken. It may be noted in passing that this opinion

de la personne, 1975 (Qué.), chap. 6, relatif au secret professionnel, et que, jusqu'à l'adoption de cette loi, l'on retrouvait en partie à l'art. 308 du *Code de procédure civile*, et enfin cette dernière disposition qui prescrit maintenant:

308. De même, ne peut être contraint de divulguer ce qui lui a été révélé dans l'exercice de ses fonctions le fonctionnaire de l'État, si le juge est d'avis, pour les raisons exposées dans la déclaration assermentée du ministre ou du sous-ministre de qui relève le témoin, que la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Ces exceptions note le juge Turgeon sont les seules permises par le droit québécois au principe selon lequel toute personne est contraignable, énoncé au *Code de procédure civile* qui est un code complet par lui-même. Or, selon lui, le policier est un fonctionnaire de l'État au sens de l'art. 308 et, en l'absence d'objection assermentée de la part du Procureur général, le commissaire intimé peut, en vertu de son pouvoir d'enquêter et à l'intérieur des limites de son mandat, recueillir des témoignages relativement à l'identité d'indicateurs de police.

Le juge L'Heureux-Dubé partage l'opinion du juge Turgeon mais elle écrit des motifs supplémentaires. Selon elle, le *Code de procédure civile* a codifié la *common law* en ce qui touche toutes les matières dont l'intérêt public peut exiger la non-divulgence en cour, y compris le principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police. À son avis, l'art. 308 du *Code de procédure civile* joue un rôle semblable à celui de l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, en vigueur à l'époque, relativement à la production de documents. Cette codification aurait fixé l'étendue et le mode d'exercice du principe de *common law* qui ne saurait plus par conséquent être invoqué autrement qu'en conformité du Code.

La Cour d'appel avait déjà opiné de la même façon que les juges Turgeon et L'Heureux-Dubé dans *R. v. Samson* (1977), 35 C.C.C. (2d) 258, une affaire criminelle où l'on avait appliqué l'art. 308 du *Code de procédure civile* vu le renvoi que fait l'art. 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-10, aux lois sur la preuve qui sont en vigueur dans la province où les procédures sont exercées. Cette opinion, soit dit en passant,

is difficult to reconcile with that of this Court in *Marshall v. The Queen*, [1961] S.C.R. 123.

The trial judge did note, at p. 22 of his judgment, the absence of any objection by the Attorney General under art. 308 of the *Code of Civil Procedure*: but he did not enlarge on this point. He went on to make another argument at pp. 21-22:

[TRANSLATION] To suggest that sources of information are secret is to contest the validity of the inquiry itself and to deny the right of the Government to establish it.

Along with the Courts, it is the Government, and more specifically, the Attorney General, who is the guardian of public order and the interpreter of the public interest. When the Government orders an inquiry into police forces, it is not for the latter to contrast their conception of the public interest with the Commissioner's terms of reference.

Applicant argued that the Commissioner is limited to "lawful means". He therefore cannot require a police officer to disclose his information sources, to which the law attaches a privilege of confidentiality.

This is a misunderstanding of the institution. There is no legislative provision creating such a privilege. It is a judicial creation which is subject to strict limitations of public interest and to which there are exceptions.

I repeat that the inquiry presided over by the respondent was guided by the public interest; this same public interest cannot therefore be invoked to support a privilege which constitutes an exception to the general law of evidence. In these circumstances, the interrogation conducted by the respondent-Commissioner was not at all illegal and a common law privilege cannot be invoked to fetter or restrain the course of his inquiry.

At pages 323 and 334, Turgeon and L'Heureux-Dubé J.J.A. also dealt with this argument. L'Heureux-Dubé J.A. did so as follows:

[TRANSLATION] Were it necessary to accept the appellant's argument that the common law rule relating to the privilege of non-disclosure of police information sources exists in our public law to the extent which he suggests—which I do not believe to be the case—still, it would have to be recognized that the appellant could not successfully invoke the privilege.

In my view, and here I agree with what was said by the Judge below, this inquiry was established by a

difficilement compatible avec celle de cette Cour dans *Marshall v. The Queen*, [1961] R.C.S. 123.

Le premier juge, pour sa part, a bien noté, à la p. 22 de son jugement, l'absence d'objection par le Procureur général en vertu de l'art. 308 du *Code de procédure civile*. Mais il ne développe pas ce moyen. Par ailleurs il invoque un autre argument aux pp. 21 et 22:

Prétendre au secret des sources d'information équivaut donc à contester l'enquête elle-même et à nier au Gouvernement le droit de l'instituer.

De concert avec les Tribunaux, c'est le Gouvernement, et plus particulièrement le Procureur général, qui est le gardien de l'ordre public et l'interprète de l'intérêt public. Quand le Gouvernement décrète une enquête sur les services de police, il n'appartient pas à ceux-ci d'opposer leur conception de l'intérêt public au mandat du Commissaire.

Le requérant soutient que le Commissaire est restreint aux «moyens légaux». Il ne pourrait dès lors obliger un policier à divulguer ses sources d'information qui bénéficient par la loi d'un privilège de confidentialité.

Mais c'est là méconnaître l'institution. Aucun texte de loi ne crée un semblable privilège. Il s'agit d'une création jurisprudentielle qui est liée à des conditions strictes d'intérêt public et qui connaît d'ailleurs des exceptions.

Or, faut-il le répéter, c'est l'intérêt public qui a commandé l'enquête présidée par l'intimé; ce même intérêt public ne saurait donc être invoqué au soutien d'un privilège qui constitue une exception à la loi générale sur la preuve. Dans les circonstances, l'interrogatoire conduit par le Commissaire intimé n'a rien d'illégal et un privilège de *common law* ne saurait être invoqué pour entraver ou restreindre le cours de son enquête.

Aux pages 323 et 334, les juges Turgeon et L'Heureux-Dubé reprennent cet argument à leur compte. Le juge L'Heureux-Dubé le fait dans les termes suivants:

Faudrait-il admettre que l'appelant a raison de prétendre que la règle de *Common law* relative au privilège de non-divulgateion des sources d'information de la police existe dans notre droit public dans toute l'étendue que lui prête l'appelant—ce que je ne crois pas—qu'il faudrait quand même reconnaître que l'appelant ne saurait ici l'invoquer avec succès.

À mon sens, et je rejoins là le premier juge, il s'agit d'une enquête décrétée par un gouvernement démocratique.

democratically-elected Government acting within the limits of its powers and its competence with respect to the administration of justice. It seems to me legitimate that, at a certain point, the administration of justice of a Province should require an examination into the conduct of the provincial police force relating to specific events. I believe that the notion of public interest forms the basis for the common law privilege and cannot be given primacy here over the public interest which formed the basis for the inquiry being conducted by the respondent-Commissioner.

Monet J.A. dissented chiefly on the ground that the common law rule against judicial disclosure of the identity of police informers can only be repealed expressly, and this was not done. At page 336, he wrote:

[TRANSLATION] Except where a statute, adopted by the competent legislative authority, has abrogated or completely removed such a rule in an express and unequivocal fashion, I am of the view that it is still part of our public law. Moreover, no such statute has been cited to us. And, so far as I know, the Supreme Court of Canada has not abolished this rule, and there are numerous decisions of Courts in this country to the same effect.

Monet J.A. answered the argument based on the primacy of the public interest as determined by the executive, which was cited by the trial judge and adopted by the majority of the Court of Appeal, as follows at p. 337:

[TRANSLATION] . . . an order (it matters little whether it be called an order in council, a ministerial order or otherwise) is merely an executive order. It is not a statute emanating from the legislative power and it does not have legislative effects. The Judge below also said as follows:

I repeat that the inquiry presided over by the respondent was guided by the public interest; this same public interest cannot therefore be invoked to support a privilege which constitutes an exception to the general law of evidence.

This statement, which was, I am sure, made with the best of intentions, on the one hand misunderstands a fundamental rule of public law which is every bit as important as the general rule of "compellability" in private law, and on the other hand, lacks a legal basis in our system of division of powers. I say this, of course, with the greatest of respect for those who hold the contrary opinion.

quement élu dans les limites de ses pouvoirs et de sa compétence en matière d'administration de la justice. Que l'administration de la justice d'une province nécessite, à un certain moment, l'examen de la conduite d'un corps policier provincial relativement à des événements spécifiques, m'apparaît légitime. J'estime que la notion d'intérêt public à l'origine du privilège de *Common law* ne saurait ici primer sur l'intérêt public à l'origine de l'enquête du commissaire intimé.

Le juge Monet est dissident au motif principal que la règle de *common law* interdisant la divulgation judiciaire de l'identité des indicateurs de police ne peut être abrogée que de façon explicite et ne l'a pas été. Il écrit, à la p. 336:

Hormis le cas où une loi adoptée par le pouvoir législatif compétent aurait abrogé ou supprimé complètement de façon expresse et non équivoque une telle règle, je suis d'avis qu'elle fait encore partie de notre droit public. Or, aucune loi de cette nature ne nous a été citée. Et, à ce que je sache, la Cour suprême du Canada ne l'a pas écartée, non plus qu'une multiplication de décisions concordantes des Tribunaux de notre pays.

Quant à l'argument fondé sur la primauté de l'intérêt public tel que jugé par le pouvoir exécutif, invoqué par le premier juge et repris par la majorité en Cour d'appel, le juge Monet y répond comme suit à la p. 337:

. . . un décret (il importe relativement peu qu'on le nomme "*order in council*", arrêté ministériel ou autrement) n'est qu'un décret du pouvoir exécutif. Il n'est pas une loi du pouvoir législatif et n'en a pas les effets. Le premier juge écrit aussi ceci:

Or, faut-il le répéter, c'est l'intérêt qui a commandé l'enquête présidée par l'intimé; ce même intérêt public ne saurait donc être invoqué au soutien d'un privilège qui constitue une exception à la loi générale sur la preuve.

Cette affirmation, inspirée sans doute des meilleurs sentiments, d'une part, méconnaît une règle de fond en droit public tout aussi importante que la règle générale de la «contraignabilité» en droit privé et, d'autre part, n'a pas de base juridique dans notre système de la division des pouvoirs; ceci dit, il va de soi, avec le plus grand respect pour les tenants de l'opinion contraire.

I share the view of Monet J.A. on both points. In my opinion the Quebec legislature did not, in enacting art. 308 of the *Code of Civil Procedure*, intend to abrogate or limit the secrecy rule regarding the identity of police informers. I also consider that the legislature cannot constitutionally abrogate or limit this rule, and that its statutes must therefore be interpreted accordingly, all the more so since they contain no express provision on the point.

In order to demonstrate the two propositions which I have just put forward, it is necessary to determine as precisely as possible the real nature and scope at common law of the secrecy rule regarding police informers' identity and the specific set of legal provisions which govern its application.

B.—Nature and scope of the rule at common law: specific legal status of the rule

This Court has just had occasion to review the question in *Solicitor General of Canada v. Royal Commission of Inquiry (Health Records in Ontario)*, [1981] 2 S.C.R. 494 (hereinafter referred to as the *Health Records* case), which was decided after the judgment of the Court of Appeal in the case at bar. I think it is appropriate not only to refer to this case but to cite significant portions of it.

At page 525 Martland J., writing for the majority, defined the question at issue:

The issue which is raised is as to whether officers of the Royal Canadian Mounted Police can be compelled to disclose to a Royal Commission appointed under *The Public Inquiries Act, 1971, 1971 (Ont.)*, c. 49, the identities of persons, to whom an assurance of confidentiality was given, from whom they have obtained information, while acting in the course of their duties in connection with the investigation of crime or national security.

Martland J. goes on to say, at pp. 527 *et seq.*:

The law has recognized for many years the existence of a "police-informer" privilege. It was described by Lord Esher in the leading case of *Marks v. Beyfus* (1890), 25 Q.B.D. 494, at p. 498, as being a rule of public policy that is not a matter of discretion: "it is a

Sur les deux points je partage l'opinion du juge Monet. Je suis d'avis que la législature du Québec n'a pas voulu, en édictant l'art. 308 du *Code de procédure civile*, abroger ou restreindre le principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police. Je suis également d'avis que la Législature ne peut constitutionnellement abroger ou restreindre ce principe et que ses lois doivent par conséquent s'interpréter comme si elle ne l'avait pas fait, d'autant qu'elles ne comportent aucune disposition expresse sur la question.

Il est nécessaire, pour faire la démonstration des deux propositions que je viens d'avancer, de déterminer avec autant de précision que possible, quelle est en *common law* la nature véritable et la portée du principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police ainsi que le régime juridique spécifique qui lui est réservé.

B.—Nature et portée du principe en *common law*. Régime juridique spécifique réservé au principe.

Cette Cour vient d'avoir l'occasion de réviser la question dans *Solliciteur général du Canada c. Commission royale d'enquête (Dossiers de santé en Ontario)*, [1981] 2 R.C.S. 494 (ci-après appelé l'affaire des *Dossiers de santé*), arrêt rendu après celui de la Cour d'appel dans la présente affaire. Il me paraît utile non seulement d'y référer mais d'en citer des passages importants.

À la page 525, le juge Martland, qui écrit les motifs de la majorité, définit la question en litige:

La question soulevée est de savoir si les agents de la Gendarmerie royale du Canada peuvent être contraints à divulguer à une commission royale nommée en vertu de *The Public Inquiries Act, 1971, 1971 (Ont.)*, chap. 49, l'identité des personnes de qui, après leur avoir donné une garantie de confidentialité, ils ont obtenu des renseignements alors qu'ils exerçaient leurs fonctions au cours d'une enquête sur le crime ou sur la sécurité nationale.

Le juge Martland poursuit aux pp. 527 *et suiv.*:

Le droit reconnaît depuis fort longtemps l'existence d'un privilège à l'égard des «indicateurs de police». Lord Esher le décrit dans l'arrêt de principe *Marks v. Beyfus* (1890), 25 Q.B.D. 494, à la p. 498, comme une règle d'intérêt public qui échappe à tout pouvoir discrétion-

rule of law, and as such should be applied by the judge at the trial, who shall not treat it as a matter of discretion whether he should tell the witness to answer or not”.

Similarly, Lord Diplock in the case of *D. v. National Society for the Prevention of Cruelty to Children*, hereinafter referred to as the *N.S.P.C.C.* case, [1978] A.C. 171, at p. 218, referred to “the well established rule of law that the identity of police informers may not be disclosed in a civil action, whether by process of discovery or by oral evidence at the trial”. He cited *Marks v. Beyfus*.

The existence of the rule was recognized as early as 1794 in *The Trial of Thomas Hardy for Treason* (1794), 24 St. Tr. 199.

This rule of law was followed in *R. v. Watson* (1817), 32 St. Tr. 1, at p. 101 and in *R. v. O'Connor* (1846), 4 St. Tr. (N.S.) 935, at p. 1050. In *Attorney-General v. Briant* (1846), 15 M. & W. 169, 15 L.J. Ex. 265, Pollock C.B. was faced with the issue of whether a witness could be asked if he was himself the informer. At p. 274, Pollock C.B. resolved the issue in the following terms:

There is no direct authority either way; but the rule clearly established and acted on is this, that in a public prosecution a witness cannot be asked such questions as will disclose the informer, if he be a third person. This has been a settled rule for fifty years; and although it may seem hard in a particular case, private mischief must give way to public convenience. That is the ground on which the decision took place in *Hardy's case* and in *Watson's case*; and, we think, the principle of the rule applies to a case where the witness is asked, if he himself is the informer; and, therefore, that the question could not be asked, and that the rule must be discharged.

The issue of disclosure had arisen in these cases in the course of a public prosecution. In *Marks v. Beyfus* the court was considering a civil claim for damages for malicious conspiracy to prosecute the plaintiff. The plaintiff called as a witness the Director of Public Prosecutions who testified that a statement in writing had been supplied to him. He declined to give the name of the informant or to produce the written statement. The trial judge refused to order him to answer the question or to produce the statement. On appeal, the plaintiff contended that the prosecution was a private prosecution and argued that the ruling was erroneous.

naire; [TRADUCTION] «il s'agit d'un principe de droit et il doit à ce titre être appliqué par le juge au procès qui ne doit pas considérer qu'il a le pouvoir discrétionnaire de dire au témoin s'il doit répondre ou non».

De même, Lord Diplock dans l'arrêt *D. v. National Society for the Prevention of Cruelty to Children*, ci-après appelé l'arrêt *N.S.P.C.C.*, [1978] A.C. 171, à la p. 218, mentionne [TRADUCTION] «le principe de droit bien établi selon lequel l'identité d'indicateurs de police ne peut être divulguée dans une action civile, que ce soit par voie d'enquête préliminaire ou par témoignage au procès». Il cite l'arrêt *Marks v. Beyfus*.

L'existence du principe a été reconnue dès 1794 dans *The Trial of Thomas Hardy for Treason* (1794), 24 St. Tr. 199.

Ce principe de droit a été suivi dans les arrêts *R. v. Watson* (1817), 32 St. Tr. 1, à la p. 101 et *R. v. O'Connor* (1846), 4 St. Tr. (N.S.) 935, à la p. 1050. Dans l'affaire *Attorney-General v. Briant* (1846), 15 M. & W. 169, 15 L.J. Ex. 265, le baron en chef Pollock avait à se prononcer sur la question de savoir si l'on peut demander à un témoin s'il est lui-même l'informateur. À la p. 274, le baron en chef Pollock a tranché la question ainsi:

[TRADUCTION] Il n'y a pas de jurisprudence directe en l'un ou l'autre sens; mais la règle clairement établie et appliquée est celle voulant que dans une poursuite intentée par le ministère public, on ne puisse poser à un témoin des questions susceptibles de révéler l'identité de l'informateur si celui-ci est un tiers. Cette règle est consacrée depuis cinquante ans; et bien que cela puisse paraître dur dans un cas donné, le préjudice individuel doit céder la place à la commodité du public. C'est sur ce fondement que reposent les arrêts *Hardy* et *Watson*; et nous estimons que le principe s'applique au cas où l'on demande au témoins s'il est lui-même l'informateur et que, par conséquent, la question ne pouvait être posée et qu'il faut annuler la procédure.

La question de la divulgation a été soulevée dans ces affaires au cours de poursuites criminelles intentées par l'État. Dans l'affaire *Marks v. Beyfus* la cour a été saisie d'une demande civile en dommages-intérêts découlant d'un complot malveillant d'intenter une poursuite criminelle contre le demandeur. Le demandeur a cité comme témoin le Director of Public Prosecutions qui a témoigné qu'on lui avait remis une déclaration écrite. Il a refusé de donner le nom de l'informateur ou de produire la déclaration écrite. Le juge de première instance a refusé de lui ordonner de répondre à la question ou de produire la déclaration. En appel, le

The ruling was upheld by the Court of Appeal. Lord Esher said at pp. 498-99:

Now, this rule as to public prosecutions was founded on grounds of public policy, and if this prosecution was a public prosecution the rule attaches; I think it was a public prosecution, and that the rule applies. I do not say it is a rule which can never be departed from; if upon the trial of a prisoner the judge should be of opinion that the disclosure of the name of the informant is necessary or right in order to shew the prisoner's innocence, then one public policy is in conflict with another public policy, and that which says that an innocent man is not to be condemned when his innocence can be proved is the policy that must prevail. But except in that case, this rule of public policy is not a matter of discretion; it is a rule of law, and as such should be applied by the judge at the trial, who should not treat it as a matter of discretion whether he should tell the witness to answer or not. The learned judge was, therefore, perfectly right in the present case in applying the law, and in declining to let the witness answer the questions. The result of his so deciding was, of course, that the plaintiff's cause of action, which was founded on the alleged instigation of the Director of Public Prosecutions by the defendants, failed, for there was no evidence of any such instigation.

I may add that the rule as to non-disclosure of informers applies, in my opinion, not only to the trial of the prisoner, but also to a subsequent civil action between the parties on the ground that the criminal prosecution was maliciously instituted or brought about.

At page 530, Martland J. notes that *Marks v. Beyfus* was adopted by the Ontario Court of Appeal in *Humphrey v. Archibald* (1893), 20 O.A.R. 267, a passage of which he cites, and he goes on, at pp. 531 *et seq.*:

I do not agree with the suggestion that the police-informer rule, which has been stated to be a rule of law, should be limited in its application to criminal prosecutions and civil proceedings founded upon malicious prosecutions. If it is applicable in civil proceedings arising out of a malicious prosecution, there is no logical reason why it should not also be applicable in other civil proceedings. The public policy which gave rise to the

demandeur a prétendu qu'il s'agissait d'une poursuite criminelle intentée par un particulier et que la décision était donc erronée. La Cour d'appel a confirmé la décision. Lord Esher a dit aux pp. 498 et 499:

[TRADUCTION] Or, cette règle sur les poursuites criminelles intentées par le ministère public repose sur des motifs qui relèvent de l'intérêt public et s'il s'agit en l'espèce de ce genre de poursuites, elle s'applique; j'estime qu'il s'agit d'une poursuite criminelle intentée par le ministère public et que la règle s'applique. Je ne dis pas que cette règle ne peut jamais souffrir d'exception; si au procès d'un accusé le juge est d'avis qu'il est nécessaire ou juste de divulguer le nom de l'informateur pour démontrer l'innocence de l'accusé, il y a alors conflit entre deux intérêts publics et c'est celui selon lequel il ne faut pas condamner un innocent lorsqu'il est possible de prouver son innocence qui doit prévaloir. Mais à cette unique exception près, cette règle d'intérêt public échappe à tout pouvoir discrétionnaire; il s'agit d'un principe de droit et il doit à ce titre être appliqué par le juge au procès qui ne doit pas considérer qu'il a le pouvoir discrétionnaire de dire au témoin s'il doit répondre ou non. Le savant juge a donc eu parfaitement raison en l'espèce d'appliquer le principe de droit et de refuser de permettre que le témoin réponde aux questions. Cette décision a eu pour résultat, bien sûr, le rejet de la cause d'action du demandeur, fondée sur la prétendue incitation du Director of Public Prosecutions par les défendeurs, car il n'y avait aucune preuve de pareille incitation.

J'ajouterai que la règle de la non-divulgateion de l'identité d'informateurs s'applique, à mon avis, non seulement au procès de l'accusé, mais aussi à une action civile subséquente entre les parties sur le fondement que les poursuites criminelles ont été introduites ou intentées par malveillance.

À la page 530, le juge Martland note que l'arrêt *Marks v. Beyfus* a été adopté par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Humphrey v. Archibald* (1893), 20 O.A.R. 267 dont il cite un passage et il continue aux pp. 531 et suiv.:

Je ne souscris pas à la prétention que l'application de la règle en matière d'indicateurs de police, que l'on dit être un principe de droit, doit se limiter aux poursuites criminelles et aux procédures civiles fondées sur des poursuites criminelles intentées par malveillance. Si elle s'applique dans ce dernier cas, il n'y a aucune raison logique pour laquelle elle ne doit pas également s'appliquer à d'autres procédures civiles. L'intérêt public qui a

rule is the same, no matter what form the civil proceedings take.

I do not interpret the words of Lord Esher in *Marks v. Beyfus* when he said that the rule should be applied in a civil action founded on the malicious institution of a criminal prosecution as meaning that it would be inapplicable in other civil proceedings. His statement related to the nature of the case which was before him and he did not need to go further than he did.

A quotation from Lord Diplock in *N.S.P.C.C.* follows. Referring to the latter case, Martland J. writes:

The judgment of the House of Lords in that case establishes that the rule that the identity of police informers may not be disclosed applies in civil actions. I have already cited earlier in these reasons Lord Diplock's statement to that effect.

After describing the facts in *N.S.P.C.C.*, Martland J. discusses at p. 533 the decision of the House of Lords:

Four of the five Law Lords reached their decision on a different ground. Their view was that a similar immunity from disclosure of identity in civil proceedings should be extended to those who give information about neglect or ill-treatment of children to a local authority or the N.S.P.C.C. as is accorded to police informers, the public interests served by preserving the anonymity of both classes of informants being analogous.

The following passages from the judgment of Lord Diplock, at pp. 218 and 219, show that the rule as to non-disclosure of the identity of a police informer is an established rule of law:

The public interest which the N.S.P.C.C. relies upon as obliging it to withhold from the plaintiff and from the Court itself material that could disclose the identity of the society's informant is analogous to the public interest that is protected by the well established rule of law that the identity of police informers may not be disclosed in a civil action, whether by the process of discovery or by oral evidence at the trial: *Marks v. Beyfus* (1890) 25 Q.B.D. 494.

The rationale of the rule as it applies to police informers is plain. If their identity were liable to be disclosed in a court of law, these sources of information would dry up and the police would be hindered in their duty of preventing and detecting crime. So the public interest in preserving the anonymity of police

donné naissance à la règle est le même, peu importe la forme des procédures civiles.

Selon l'interprétation que je leur donne, les propos de lord Esher dans l'arrêt *Marks v. Beyfus*, lorsqu'il dit qu'il y a lieu d'appliquer la règle dans une action civile fondée sur l'introduction malveillante de poursuites criminelles, ne signifient pas qu'elle serait inapplicable dans d'autres procédures civiles. Sa déclaration se rapporte à la nature de l'affaire dont il était saisi et il n'avait pas besoin d'aller plus loin.

Suit une citation de lord Diplock dans l'arrêt *N.S.P.C.C.*. Référant à ce dernier arrêt, le juge Martland écrit:

Cet arrêt de la Chambre des lords établit que la règle selon laquelle l'identité des indicateurs de police ne peut être divulguée s'applique dans des actions civiles. J'ai déjà cité dans ces motifs la déclaration de lord Diplock en ce sens.

Après avoir décrit les faits de l'affaire *N.S.P.C.C.*, le juge Martland fait état à la p. 533 de l'arrêt de la Chambre des lords:

Quatre des cinq lords juges ont fondé leur conclusion sur un motif différent. Selon eux, il faut donner aux personnes qui fournissent des renseignements sur l'absence de soins à des enfants ou leur mauvais traitement à une autorité locale ou à la N.S.P.C.C. une immunité contre la divulgation de leur identité dans des procédures civiles semblable à celle que l'on accorde aux indicateurs de police, les intérêts publics que sert l'anonymat des deux catégories d'informateurs étant analogues.

Les passages suivants des motifs de lord Diplock, aux pp. 218 et 219, démontrent que la règle sur la non-divulgation de l'identité d'un indicateur de police est consacrée comme principe de droit:

[TRADUCTION] L'intérêt public qui d'après la N.S.P.C.C. l'oblige à refuser à la demanderesse et à la cour elle-même la communication de documents susceptibles de dévoiler l'identité de son informateur est analogue à l'intérêt public protégé par le principe de droit bien établi selon lequel l'identité d'indicateurs de police ne peut être divulguée dans une action civile, que ce soit par voie d'interrogatoire préalable ou par témoignage au procès: *Marks v. Beyfus* (1890) 25 Q.B.D. 494.

La raison d'être de la règle dans son application aux indicateurs de police est évidente. Si leur identité pouvait être divulguée devant une cour de justice, ces sources de renseignements tariraient, ce qui entraverait la police dans l'exercice de ses fonctions de prévention et de dépistage du crime. Il a donc fallu

informers had to be weighed against the public interest that information which might assist a judicial tribunal to ascertain facts relevant to an issue upon which it is required to adjudicate should be withheld from that tribunal. By the uniform practice of the judges which by the time of *Marks v. Beyfus*, 25 Q.B.D. 494 had already hardened into a rule of law, the balance has fallen upon the side of non-disclosure except where upon the trial of a defendant for a criminal offence disclosure of the identity of the informer could help to show that the defendant was innocent of the offence. In that case, and in that case only, the balance falls upon the side of disclosure.

For my part I would uphold the decision of Croom-Johnson J. and reverse that of the Court of Appeal. I would do so upon what in argument has been referred to as the "narrow" submission made on behalf of the N.S.P.C.C. I would extend to those who give information about neglect or ill-treatment of children to a local authority or the N.S.P.C.C. a similar immunity from disclosure of their identity in legal proceedings to that which the law accords to police informers. The public interests served by preserving the anonymity of both classes of informants are analogous; they are of no less weight in the case of the former than in that of the latter case, and in my judgment are of greater weight than in the case of informers of the Gaming Board to whom immunity from disclosure of their identity has recently been extended by this House.

(The case to which Lord Diplock refers is *Rogers v. Home Secretary* [1973] A.C. 388 . . .)

Martland J. notes that the Ontario Court of Appeal has again recognized the police informers rule in *Reference re Legislative Privilege* (1978), 39 C.C.C. (2d) 226, some extracts from which he cites. He goes on to say:

In the *N.S.P.C.C.* case all of the four Law Lords whom I have mentioned were of the view that had the information which was given to the N.S.P.C.C. been given to a constable he could not be required to disclose the identity of the informant. The proceedings in question were civil proceedings and not related to any criminal prosecution. In my opinion, the immunity from disclosure which is accorded in relation to information furnished to the police in the course of the performance of their duties is general in its scope. This has become recognized as a rule of law with only one recognized exception, namely, that referred to by Lord Diplock . . .

évaluer l'intérêt public à la préservation de l'anonymat des indicateurs de police par rapport à l'intérêt public au refus de communiquer à un tribunal judiciaire les renseignements susceptibles de l'aider à déterminer les faits se rapportant à un litige qu'il doit trancher. Par l'usage constant des juges, usage qui à l'époque de *Marks v. Beyfus*, 25 Q.B.D. 494, était déjà consacré comme principe de droit, c'est la non-divulgaration qui l'a emporté, sauf lorsque, au procès d'un accusé pour une infraction criminelle, la divulgation de l'identité de l'informateur pourrait aider à démontrer son innocence. En pareil cas, et en pareil cas seulement, c'est la divulgation qui l'emporte.

Pour ma part, je suis d'avis de confirmer la décision du juge Croom-Johnson et d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel. Je le fais sur le fondement de ce que l'on a appelé au cours des débats la prétention «restreinte» avancée pour le compte de la N.S.P.C.C. Je donnerais à ceux qui fournissent des renseignements sur l'absence de soins à des enfants ou leur mauvais traitement à une autorité locale ou à la N.S.P.C.C. une immunité contre la divulgation de leur identité dans des procédures judiciaires semblable à celle que le droit accorde aux indicateurs de police. Les intérêts publics que sert le maintien de l'anonymat des deux catégories d'informateurs sont analogues; ils ne sont pas moins importants les uns que les autres et, selon moi, ils sont plus importants que dans le cas d'informateurs de la Gaming Board, auxquels cette Chambre a récemment accordé l'immunité contre la divulgation de leur identité.

(L'arrêt auquel lord Diplock fait allusion est *Rogers v. Home Secretary* [1973] A.C. 388 . . .)

Le juge Martland observe que la Cour d'appel de l'Ontario a de nouveau reconnu le principe relatif aux indicateurs de police dans *Reference re Legislative Privilege* (1978), 39 C.C.C. (2d) 226 dont il cite des passages. Après quoi il continue:

Dans l'arrêt *N.S.P.C.C.* les quatre lords juges de la Chambre des lords dont j'ai fait mention étaient tous d'avis que si les renseignements donnés à la N.S.P.C.C. l'avaient été à un constable, on n'aurait pu exiger qu'il dévoile l'identité de l'informateur. Il y était question de procédures civiles qui n'avaient aucun rapport avec des poursuites criminelles. À mon avis, l'immunité contre la divulgation qui est accordée à l'égard de renseignements fournis à un policier alors qu'il exerce ses fonctions est de portée générale. Cela a été consacré comme principe de droit, une seule exception étant reconnue, savoir celle dont fait mention lord Diplock . . .

Finally, before concluding Martland J. writes, at p. 539:

In the present case, the identity of the public informers is being sought, not by an accused person or a litigant in civil proceedings, but is being sought by the tribunal itself which summoned the police witnesses in order to obtain such disclosure but, in my opinion, the fact that it is the tribunal itself which seeks the information does not affect the application of the rule. *The Public Inquiries Act, 1971* does not confer on the Commissioner any wider powers than those which may be exercised, on application of a party, by a judge conducting judicial proceedings. The police-informer privilege is not in any way diminished by any provision of *The Public Inquiries Act, 1971*. On the contrary, s. 11 of the Act specifically provides that nothing is admissible in evidence at any inquiry that would be inadmissible in a court by reason of any privilege under the law of evidence.

It follows from these reasons that at common law the secrecy rule regarding police informers' identity has chiefly taken the form of rules of evidence based on the public interest, which prohibit judicial disclosure of police informers' identity by peace officers who have learned the informers' identity in the course of their duties. A witness also may not be compelled to state whether he is himself a police informer. The rule was developed in criminal proceedings, apparently in trials for high treason, but it also applies in civil matters, and in both cases it has been established for reasons which relate to the essential effectiveness of the criminal law. The rule is subject to only one exception, imposed by the need to demonstrate the innocence of an accused person. There are no exceptions in proceedings other than criminal. Its application does not depend on the judge's discretion, as it is a legal rule of public order by which the judge is bound.

It should also be mentioned that its application is not subject to any formal requirement and, if no one raises it, the Court must apply it of its own motion. In *Marks v. Beyfus*, Bowen L.J., concurring with Lord Esher M.R., added to the reasons of the latter at p. 500:

I entirely agree that such a matter as this is not one for the exercise of the judge's discretion, but for the application of the law; the privilege does not depend on the

Enfin, le juge Martland écrit avant de conclure à la p. 539:

En l'espèce, ce n'est pas un accusé ni une partie à des procédures civiles qui demande l'identité des informateurs publics, mais le tribunal lui-même qui a cité les témoins de la police afin d'obtenir cette divulgation; mais, à mon avis, ce fait ne change rien à l'application de la règle. *The Public Inquiries Act, 1971* ne confère pas au commissaire des pouvoirs plus étendus que ceux que peut exercer, à la demande d'une partie, un juge qui préside des procédures judiciaires. Le privilège à l'égard des indicateurs de police ne se trouve nullement diminué par quelque disposition de *The Public Inquiries Act, 1971*. Au contraire, l'art. 11 de la Loi prévoit expressément que rien ne peut être reçu en preuve à une enquête qui serait irrecevable devant une cour en raison d'un privilège prévu dans le droit de la preuve.

Il ressort de ces motifs qu'en *common law* le principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police s'est manifesté principalement par des règles de preuve que dicte l'intérêt public et qui excluent la divulgation judiciaire de l'identité des indicateurs de police par des agents de la paix qui ont appris l'identité de ces indicateurs dans l'exercice de leurs fonctions. On ne peut non plus contraindre un témoin à dire s'il est lui-même un indicateur de police. Le principe a pris naissance en matière criminelle, dans des procès pour haute trahison semble-t-il, mais il vaut également en matière civile et il a été reconnu dans un cas comme dans l'autre pour des motifs qui ont trait à l'efficacité essentielle du droit criminel. Ce principe ne souffre qu'une exception imposée par la nécessité de démontrer l'innocence de l'accusé. Il ne connaît aucune exception en matière autre que criminelle. Son application ne relève en rien de la discrétion du juge car c'est une règle juridique d'ordre public qui s'impose au juge.

Ajoutons que son application n'est assujettie à aucune formalité et que, si personne ne l'invoque, le juge doit l'imposer d'office. Dans *Marks v. Beyfus*, le lord juge Bowen, qui est d'accord avec lord Esher, maître des rôles, ajoute aux raisons de ce dernier, à la p. 500:

[TRADUCTION] Je suis tout à fait d'accord qu'un tel sujet ne relève pas de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du juge; il relève de l'application du droit; le

witness claiming it when asked the question; but the judge should refuse to allow the question as soon as it is asked.

Lord Esher went on to say in conclusion:

I desire to say, so that there shall be no possibility of mistake as to my opinion, that even if the Director of Public Prosecutions had been willing to answer the questions put to him the judge ought not to have allowed him to do so.

In *Rogers v. Home Secretary* Lord Simon of Glaisdale wrote at p. 407:

It is true that the public interest which demands that the evidence be withheld has to be weighed against the public interest in the administration of justice that courts should have the fullest possible access to all relevant material (*Rex v. Hardy* (1794) 24 St. Tr. 199, 808; *Marks v. Beyfus* (1890) 25 Q.B.D. 494; *Conway v. Rimmer* [1968] A.C. 910); but once the former public interest is held to outweigh the latter, the evidence cannot in any circumstances be admitted. It is not a privilege which may be waived by the Crown (see *Marks v. Beyfus* at p. 500) or by anyone else.

In the *Health Records* case, Martland J. wrote at p. 538 that the privilege in question is not given to the informer, and the latter's misconduct therefore does not destroy the privilege: the privilege is that of the Crown, which is in receipt of information under an assurance of secrecy. It should not be inferred that the Crown or the prosecutor can, at common law, without the police informer's consent, waive the principle either expressly or by implication by not raising it: Martland J. cites several cases showing that the rule, based on the public interest, is beyond any discretionary power; he clearly did not mean to say that the prosecution can waive the rule in a given case, rather that the exclusionary rule exists in the public interest.

The exclusionary rule was not recognized in the interests of police informers, but it in fact protects each of them. The question then arose whether the informer can himself waive the exclusionary rule which protects him, as for example by revealing his identity. In his treatise *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 8, revised by John T.

privilege ne tient pas à ce que le témoin l'invoque au moment où la question lui est posée; le juge doit écarter la question dès que celle-ci est posée.

Et lord Esher d'ajouter en conclusion:

[TRADUCTION] J'ajouterais, pour qu'il n'y ait aucune possibilité d'erreur quant à mon avis, que même si le Director of Public Prosecutions avait consenti à répondre à la question qui lui était posée, le juge aurait dû lui interdire de le faire.

Lord Simon of Glaisdale décrit dans l'arrêt *Rogers v. Home Secretary* à la p. 407:

[TRADUCTION] Il est vrai qu'il faut choisir entre l'intérêt public qui exige de ne pas soumettre certains éléments de preuve et l'intérêt public, quant à l'administration de la justice, à ce que les cours puissent prendre connaissance le plus complètement possible de tous les éléments de preuve pertinents (*Rex v. Hardy* (1794) 24 St. Tr. 199, 808; *Marks v. Beyfus* (1890) 25 Q.B.D. 494; *Conway v. Rimmer* [1968] A.C. 910); mais dès qu'on juge que le premier intérêt public l'emporte sur le second, la preuve est irrecevable en toutes circonstances. Il ne s'agit pas d'un privilège auquel la poursuite, ou n'importe qui d'autre, peut renoncer (voir *Marks v. Beyfus* à la p. 500).

Dans l'affaire des *Dossiers de santé*, le juge Martland écrit à la p. 538, que le privilège en question n'est pas donné à l'indicateur dont par conséquent l'inconduite ne détruit pas le privilège, mais que le privilège appartient à la Couronne qui reçoit des renseignements grâce à la garantie du secret. On ne doit pas en conclure que la Couronne ou le ministère public puisse, en *common law*, et sans le consentement de l'indicateur de police, renoncer au principe soit explicitement, soit implicitement en ne l'invoquant pas: le juge Martland multiplie les citations qui démontrent que la règle, d'intérêt public, échappe à tout pouvoir discrétionnaire; il n'a sûrement pas voulu dire que le ministère public peut renoncer au principe dans une espèce donnée mais plutôt que la règle d'exclusion existe dans l'intérêt public.

Ce n'est pas dans l'intérêt des indicateurs de police que la règle d'exclusion a été reconnue mais elle protège effectivement chacun d'eux. On s'est donc demandé si l'indicateur, lui, peut renoncer à la règle d'exclusion qui le protège, par exemple en se manifestant lui-même. Dans son traité, *Evidence in Trials at Common Law*, vol. 8, révisé par

McNaughton, 1961, at p. 766, Wigmore states: "If the identity of the informer is *admitted* [. . .], then there is no reason for pretended concealment of his identity". If that is so, it is not an exception to the rule but a situation where, as Wigmore points out, the reason for the rule no longer exists, as other police informers, knowing that the disclosure was made by the informer himself or with his consent, would no longer feel threatened. Even then, I am far from being convinced that a peace officer could be asked to provide confirmation, as that would mean weakening a rule which should remain firm. That at all events is not the case here, since the record does not show that the person identified by respondent Commissioner as an informer agreed to this disclosure.

What is more relevant to the facts of the case, counsel for the respondent argued, is that respondent Commissioner knew that the person in question was an informer. Counsel drew the attention of the Court to the fact that Wigmore also mentions, again on p. 766, that if the informer's identity is known, there is no longer any reason to justify the exclusionary rule.

In my opinion this further rule adumbrated by Wigmore is too vague to be followed, but in any case I do not think it applies to the case at bar. All that the record shows, and all that can be assumed, is that respondent Commissioner believed that the person designated by him was a police informer. However, we do not know if this belief was correct. What respondent Commissioner was seeking was unquestionably evidence that his conclusion was correct. What better proof could he obtain, if this was so, than a confirmation by the police officer who allegedly controlled this informer? It would seem, therefore, that respondent Commissioner clearly contravened the secrecy rule regarding police informers' identity, in so far as this rule is still part of Quebec law in its original form.

The secrecy rule regarding police informers has chiefly taken the form of rules of evidence in criminal and civil proceedings, but it can be said that the rule gives rise to rules of another kind,

John T. McNaughton, 1961, à la p. 766, Wigmore enseigne: [TRADUCTION] «Si l'identité de l'informateur est *admise* [. . .], la dissimulation prétendue de son identité n'est alors pas motivée.» Si tel est le cas, ce n'est pas une exception à la règle mais une situation où, comme Wigmore l'indique, la raison de la règle disparaît car les autres indicateurs de police ne se sentiraient pas menacés sachant que la divulgation a été faite par l'indicateur lui-même ou avec son consentement. Même alors, je suis loin d'être convaincu que l'on pourrait demander à un agent de la paix de confirmer le fait car on contribuerait par là à affaiblir une règle qui doit rester ferme. De toute façon, ce n'est pas notre cas puisque le dossier ne révèle pas que la personne identifiée comme indicateur par le commissaire intimé, ait consenti à cette révélation.

Ce qui se rapproche davantage des faits du dossier, soutient le procureur de l'intimé, c'est que le commissaire intimé savait que la personne en question est un indicateur. Ce procureur nous a fait observer que Wigmore enseigne également, à la même p. 766, que si l'identité de l'indicateur est connue, il n'y a plus de raison non plus pour justifier la règle d'exclusion.

Cette autre règle énoncée par Wigmore est trop vague à mon avis pour être suivie, mais de toute façon je ne crois pas qu'elle s'applique à l'espèce. Tout ce que le dossier révèle et tout ce que l'on peut penser c'est que le commissaire intimé croyait que la personne désignée par lui était un indicateur de police. Mais nous ne savons pas si cette croyance était fondée. Et ce que le commissaire intimé recherchait, c'était justement la preuve que son affirmation était fondée. Quelle meilleure preuve pouvait-il obtenir, si tel était le cas, qu'une confirmation du policier qui aurait été le contrôleur de cet indicateur? Il me paraît donc que le commissaire intimé a clairement violé le principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police, pour autant que ce principe fasse encore partie des lois du Québec avec ses caractéristiques originales.

Le principe du secret relatif aux indicateurs de police s'est principalement manifesté par des règles de preuve en matière criminelle et en matière civile mais il y a lieu de croire que le principe est

which impose duties on a peace officer. If the law prohibits a peace officer from disclosing an informer's identity in judicial proceedings based on the public interest which it considers to be superior to that of the administration of justice by the Court, *a fortiori* it does place on him a duty to maintain confidentiality outside of any judicial proceedings, when the administration of justice by the courts is not in issue. I would accordingly have no difficulty in finding, although I know of no precedent on the point, that a peace officer who for example gave the media a list of his informers would be liable to severe disciplinary action and could be made to pay damages. The question might even arise whether such a peace officer was not, depending on the circumstances, committing the indictable offence of obstructing justice under s. 127(2) of the *Criminal Code*.

Finally, I consider that there is a third aspect to the secrecy rule regarding police informers linked to the peace officer's status. I will return to this in the last part of this heading.

The secrecy rule regarding police informers' identity has been confused with Crown privilege, but this in my view is a mistake.

The reason for the mistake may be that the secrecy rule regarding police informers' identity and Crown privilege have several points in common: in both cases relevant evidence is excluded in the name of a public interest regarded as superior to that of the administration of justice; in both cases the secrecy cannot be waived; finally, in both cases it is illegal to present secondary proof of facts which in the public interest cannot be disclosed. However, these points in common should not be allowed to hide the specificity of the set of common law provisions applicable to secrecy regarding police informers' identity, which distinguishes it from the set of rules governing Crown privilege.

In both cases, it is the public interest which makes secrecy necessary, but this public interest, which takes priority over that of the administra-

générateur de règles d'une autre nature, qui imposent des devoirs à l'agent de la paix. Si la loi interdit au policier de révéler l'identité de l'indicateur dans des procédures judiciaires au nom d'un intérêt public qu'elle considère supérieur à celui de l'administration de la justice par la cour, *a fortiori* lui fait-elle un devoir de garder la confiance en dehors de toutes procédures judiciaires, lorsque l'intérêt de la justice ne le commande pas. Aussi j'éprouverais peu de difficulté à tenir, quoique je ne connaisse pas de précédent sur la question, qu'un agent de la paix qui remettrait par exemple à des médias d'information une liste de ses indicateurs se rendrait passible de mesures disciplinaires sévères et s'exposerait à des condamnations à des dommages-intérêts. Il y aurait même lieu de se demander si ce policier ne commettrait pas alors, selon les circonstances, l'acte criminel d'entrave à la justice prévu à l'art. 127(2) du *Code criminel*.

Enfin, il me paraît que le principe du secret relatif aux indicateurs de police comporte une troisième facette reliée au statut d'agent de la paix. J'y reviendrai dans la dernière partie de ce chapitre.

Il est arrivé que l'on confonde la règle du secret relatif à l'identité des indicateurs de police avec le privilège de la Couronne mais, à mon avis, il s'agit d'une erreur.

L'erreur s'explique peut-être du fait que la règle du secret relatif à l'identité des indicateurs de police et le privilège de la Couronne comportent certains traits communs: dans les deux cas il y a exclusion d'une preuve pertinente au nom d'un intérêt public considéré supérieur à celui de l'administration de la justice; dans les deux cas il est impossible de renoncer au secret; enfin, dans les deux cas, il est illégal de faire la preuve secondaire de faits dont l'intérêt public interdit la divulgation. Mais ces traits communs ne doivent pas faire perdre de vue la spécificité du régime réservé par la *common law* au principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police et qui le distingue du régime fait au privilège de la Couronne.

Dans les deux cas, c'est l'intérêt public qui dicte la nécessité du secret mais cet intérêt public, qui prime sur celui de l'administration de la justice,

tion of justice, differs depending on whether Crown privilege or secrecy regarding police informers' identity is concerned. The public interest which is the reason behind the Crown privilege lies either in national security or in the effective conduct of government. The public interest which requires secrecy regarding police informers' identity is the maintenance of an efficient police force and an effective implementation of the criminal law.

In addition, the kind of secrecy affects procedure. There is no question of a sworn statement by the Minister involved as a basis for secrecy regarding police informers' identity. There is also no question of the Court itself examining what is secret to decide whether it should be disclosed, or for example inspecting a list of informers to determine whether producing it would be contrary to the public interest.

However, what is of primary importance is the reason why the procedure differs, or more specifically, the reason why application of the rule regarding police informers is not, unlike Crown privilege, subject to any kind of procedure.

The Crown has a vast store of information and its interest in keeping this secret may be infinitely variable depending on the type of information or documents and their content. There are cases in which the information is not confidential or its confidential nature is of minor importance from the standpoint of the public interest. There are cases in which the public interest obviously demands secrecy; and there are borderline cases. The common law allows a member of the executive to make the initial decision; if he decides in favour of secrecy and states his reason for doing so in a sworn statement, the law empowers the judge to review the information and in the last resort to revise the decision by weighing the two conflicting interests, that of maintaining secrecy and that of doing justice.

This procedure, designed to implement Crown privilege, is pointless in the case of secrecy regarding a police informer. In this case, the law gives

n'est pas le même selon qu'il s'agit du privilège de la Couronne ou du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police. L'intérêt public qui est la raison d'être du privilège de la Couronne se trouve soit dans la sécurité de l'État soit dans le bon fonctionnement de l'administration publique. L'intérêt public qui impose le secret relatif à l'identité de l'indicateur de police est le maintien d'un service de police efficace et l'application effective des lois criminelles.

Au surplus, la procédure diffère selon la sorte de secret. Il n'est pas question de déclaration sous serment d'un ministre intéressé pour invoquer le secret relatif à l'identité de l'indicateur de police. Il n'est pas question non plus que la cour elle-même prenne connaissance de ce qui est secret pour décider si on doit le divulguer ou qu'elle inspecte par exemple une liste d'indicateurs pour juger s'il est contraire à l'ordre public de la produire.

Mais ce qui importe surtout, c'est la raison pour laquelle la procédure diffère ou, plus précisément, la raison pour laquelle l'application du principe relatif à l'indicateur de police n'est, contrairement à celle du privilège de la Couronne, soumise à aucune espèce de procédure.

Les renseignements que possède la Couronne sont innombrables et l'intérêt qu'il peut y avoir à les garder secrets est susceptible de varier à l'infini selon la catégorie de renseignements ou de documents et selon leur contenu. Il y a des cas où le renseignement n'est pas confidentiel ou dont le caractère confidentiel est d'importance mineure pour l'intérêt public. Il y a des cas où l'intérêt public impose manifestement le secret. Enfin il y a des cas gris. La *common law* permet à un membre du pouvoir exécutif de décider en premier lieu; s'il décide en faveur du secret et en donne la raison dans sa déclaration assermentée, la loi habilite le juge à prendre connaissance du renseignement, et à réviser cette décision en dernier ressort en jugeant les deux intérêts en conflit, l'intérêt de garder le secret et celui de rendre justice.

Cette procédure propre à la mise en œuvre du privilège de la Couronne se trouve sans objet dans le cas du secret relatif à l'indicateur de police.

the Minister, and the Court after him, no power of weighing or evaluating various aspects of the public interest which are in conflict, since it has already resolved the conflict itself. It has decided once and for all, subject to the law being changed, that information regarding police informers' identity will be, because of its content, a class of information which it is in the public interest to keep secret, and that this interest will prevail over the need to ensure the highest possible standard of justice.

Accordingly, the common law has made secrecy regarding police informers subject to a special system with its own rules, which differ from those applicable to Crown privilege.

Unless overturned by validly adopted statutory provisions, these common law rules must be applied in an inquiry into the administration of justice, which is thus a matter of public law. Moreover, the point at issue concerns the power to compel a witness to answer, by contempt of court proceedings if necessary, the source for which is also the common law: *Langelier v. Giroux* (1931), 52 Que. K.B. 113; *Lamb v. Benoit*, [1959] S.C.R. 321, at p. 328; *Cotroni v. Quebec Police Commission*, [1978] 1 S.C.R. 1048, at p. 1057; *Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission*, [1979] 2 S.C.R. 618, at p. 644.

C.—Has the Code of Civil Procedure altered the secrecy rule regarding police informers' identity?

Article 275 of the *Code of Civil Procedure*, which came into effect on June 28, 1867, provided:

275. He [the witness] cannot be compelled to declare what has been revealed to him confidentially in his professional character as religious or legal adviser, or as an officer of state, where public policy is concerned.

This provision was reproduced *verbatim* in the second *Code of Civil Procedure*, that of 1897, in which it was art. 332, and it has been interpreted by the Quebec Court of Appeal in *Minister of*

Dans ce cas en effet, la loi ne laisse au ministre et au juge après lui aucun pouvoir d'appréciation ou d'évaluation des divers aspects de l'intérêt public qui entrent en conflit puisqu'elle a déjà elle-même tranché ce conflit. Elle a déjà décidé une fois pour toute, et sous réserve d'un changement apporté à la loi, que les renseignements relatifs à l'identité des indicateurs de police forment, à cause de leur contenu, une classe de renseignements qu'il est dans l'intérêt public de garder secrets et que cet intérêt l'emporte sur la nécessité de rendre une justice plus parfaite.

Ainsi donc, la *common law* a soumis le secret relatif aux indicateurs de police à un régime spécifique dont les règles lui sont particulières et se distinguent de celles qui régissent le privilège de la Couronne.

À moins d'être écartées par des dispositions législatives validement adoptées, ces règles de la *common law* doivent être appliquées dans une enquête qui porte sur l'administration de la justice et qui est donc de droit public. Au surplus, la question en litige porte sur le pouvoir de contraindre un témoin à répondre, au besoin par des procédures en outrage au tribunal, dont la source est également la *common law*: *Langelier c. Giroux* (1931), 52 B.R. 113; *Lamb v. Benoit*, [1959] R.C.S. 321, à la p. 328; *Cotroni c. Commission de police du Québec*, [1978] 1 R.C.S. 1048, à la p. 1057; *Société Radio Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618, à la p. 644.

C.—Le Code de procédure civile a-t-il affecté le principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police?

L'article 275 du premier *Code de procédure civile*, entré en vigueur le 28 juin 1867, prescrivait:

275. Il [le témoin] ne peut être contraint de déclarer ce qui lui a été révélé confidentiellement à raison de son caractère professionnel comme aviseur religieux ou légal, ou comme fonctionnaire de l'état lorsque l'ordre public y est concerné.

Cette disposition a été reproduite *verbatim* dans le deuxième *Code de procédure civile*, celui de 1897, dont elle est devenue l'art. 332, et elle a été interprétée par la Cour d'appel du Québec dans

National Revenue v. Die-Plast Co., [1952] Que. K.B. 342. The Court held that employees of the Department of National Revenue cannot be compelled to disclose information obtained by them in the course of their duties regarding the existence of a lease nor to produce documents in this connection. It was the taxpayer who wanted this evidence to be presented, but the Deputy Minister objected by a sworn statement, supported by a sworn statement of the Minister, on the ground that it would be contrary to the public interest to produce these documents or present the oral testimony requested. The Court of Appeal held the Deputy Minister was solely responsible for deciding whether the disclosure was contrary to the public interest, and that the Superior Court erred in going beyond the statement of the Deputy Minister and reviewing it. The Court of Appeal relied *inter alia* on a judgment it rendered before the codification, *Gugy v. Maguire* (1863), 13 L.C.R. 33, which refers to the common law. Meredith J. wrote, at pp. 51-52:

The Judges of this Court are all, I believe, agreed in the opinion, that the Head of a Department of state cannot be compelled, at the instance of a private suitor, to produce an official document in his custody, when the production of the document would, on grounds of public policy, be inexpedient.

The question then arises: with whom does it rest to determine whether the production of a particular document is, on such general grounds, inexpedient?—The majority of the Court hold that the Head of the Department having official custody of the paper is necessarily the proper person to determine the question, while one of the members of the Court, (M. Justice Mondelet) maintains that it must be determined by the judge.

The general principles of law as well as the decisions of the Courts, both in England and the United States, appear to me to be entirely in favour of the opinion of the majority of the Court.

Several cases have followed this judgment: *Alain v. Belleau* (1897), 1 Q.P.R. 98; *Hébert v. Latour* (1913), 15 Q.P.R. 5; *Rhéault v. Landry* (1918), 55 C.S. 1 and *Boyer v. Boyer*, [1946] R.P. 174.

Thus, in *Minister of National Revenue v. Die-Plast Co.*, the Court of Appeal followed on the merits the rule of constitutional law stated by the

Minister of National Revenue c. Die-Plast Co., [1952] B.R. 342. On y a décidé que des fonctionnaires du ministère du Revenu national ne peuvent être contraints de divulguer des renseignements obtenus par eux dans l'exercice de leur fonction relativement à l'existence d'un bail ni de produire des documents à ce sujet. C'était le contribuable qui voulait faire cette preuve mais le sous-ministre s'y était opposé par une déclaration assermentée, appuyée d'une déclaration assermentée du ministre, selon lesquelles il était contraire à l'intérêt public de produire ces documents ou de faire la preuve testimoniale demandée. La Cour d'appel a jugé qu'il appartenait au sous-ministre seul de décider si la divulgation était contraire à l'intérêt public et que la Cour supérieure avait eu tort d'aller au-delà de la déclaration du sous-ministre et de la réviser. La Cour d'appel s'appuie entre autres sur un arrêt qu'elle a rendu avant la codification, *Gugy v. Maguire* (1863), 13 L.C.R. 33, lequel réfère à la *common law*. Le juge Meredith y écrit aux pp. 51 et 52:

[TRADUCTION] Je crois que tous les juges de cette Cour sont unanimes pour affirmer qu'un particulier ne peut obliger le chef d'un ministère de l'État à produire un document officiel dont il a la garde lorsque la présentation de ce document serait inopportune pour des motifs d'ordre public.

On peut alors se demander à qui il appartient de décider si la production d'un tel document est inopportune pour des motifs d'ordre public? La Cour à la majorité a statué que le chef du ministère qui a la garde officielle du document est forcément la personne apte à trancher cette question, alors que l'un des juges de la Cour (le juge Mondelet) soutient que cela appartient au juge.

Les principes généraux de droit et les décisions des cours tant en Angleterre qu'aux États-Unis me paraissent entièrement conformes à l'avis de la majorité de la Cour.

Plusieurs jugements se sont conformés à ce dernier arrêt: *Alain c. Belleau* (1897), 1 R.P. 98; *Hébert c. Latour* (1913), 15 R.P. 5; *Rhéault c. Landry* (1918), 55 C.S. 1 et *Boyer c. Boyer*, [1946] R.P. 174.

Ainsi, dans *Minister of National Revenue v. Die-Plast Co.*, la Cour d'appel a-t-elle suivi, quant au fond, le principe de droit constitutionnel

House of Lords in *Duncan v. Cammell, Laird and Co.*, [1942] A.C. 624, to which it referred.

From the standpoint of procedure it will also be noted, although the *Code of Civil Procedure* had no provision on the point at that time, that the executive formulated its objection to the judicial disclosure of confidential information or documents by a sworn statement of a senior official or the Minister who is responsible for the officials who are to be questioned. Such statement however, would give few details of the reasons why judicial disclosure of the information requested would be contrary to the public interest. Nevertheless, the custom of a sworn statement by the Minister was not invariable. Thus, in *Alain v. Belleau* the official in question was allowed to certify that the Postmaster General had been consulted and objected to his deposition. In *Rhéault v. Landry* it was stated that the Minister did not have to give reasons for his objection, did not have to testify, and the subordinate official's statement would suffice regarding the instructions he received.

In 1958, by the *Act to amend the Code of Civil Procedure*, 1957-58 (Qué.), c. 43, s. 2, the Legislature added the following paragraph to art. 332:

The same shall apply to any member, officer or employee of a commission, board or other body the members of which are appointed by the Lieutenant-Governor in Council, whenever the Attorney-General or Solicitor-General of the Province certifies, by a writing in the possession of the witness, who must produce the same, that public order is involved in the facts concerning which it is desired to examine him.

This provision was considered by this Court in *Gagnon v. Commission des Valeurs Mobilières du Québec*, [1965] S.C.R. 73, where the Court rejected on the ground that it was insufficient a sworn statement by the Quebec Attorney General that it was [TRANSLATION] "in the public interest that the facts and documents obtained in the course of inquiries conducted by the Quebec Securities Commission not be disclosed"; however, Fauteux J., as he then was, who wrote the reasons for the majority, suggested *obiter* at pp. 78 and 79 that, contrary to what was held in *Duncan v.*

exprimé par la Chambre des lords dans l'arrêt *Duncan v. Cammell, Laird and Co.*, [1942] A.C. 624, auquel elle réfère d'ailleurs.

a On constate également au plan de la procédure et quoique le *Code de procédure civile* soit alors silencieux sur la question, que le pouvoir exécutif exprime son objection à la divulgation judiciaire de renseignements ou de documents confidentiels par une déclaration assermentée d'un haut fonctionnaire ou du ministre de qui relèvent les fonctionnaires que l'on veut interroger. Cette déclaration est cependant fort peu particularisée quant aux raisons pour lesquelles la divulgation judiciaire des renseignements demandés serait contraire à l'intérêt public. L'usage d'une déclaration ministérielle assermentée n'est cependant pas constant. Ainsi dans *Alain c. Belleau* on se contente de laisser le fonctionnaire attester que le ministre des Postes a été consulté et qu'il s'objecte à sa déposition. Dans *Rhéault c. Landry* on écrit que le ministre n'a pas à donner les motifs de son objection, qu'il n'a pas à témoigner et que l'affirmation du fonctionnaire subordonné suffit relativement aux directives qu'il a reçues.

En 1958, par la *Loi modifiant le Code de procédure civile*, 1957-58 (Qué.), chap. 43, art. 2, la Législature a ajouté l'alinéa suivant à l'art. 332:

Il en est de même à l'égard d'un membre, officier ou employé d'une commission, d'un office ou d'un autre organisme dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, lorsque le procureur général ou le solliciteur général de la province atteste, par un écrit en la possession du témoin, qui doit le produire, que l'ordre public est concerné dans les faits sur lesquels on désire l'interroger.

b Cette disposition a été considérée par cette Cour dans *Gagnon v. Commission des Valeurs Mobilières du Québec*, [1965] R.C.S. 73, où l'on a rejeté, au motif d'insuffisance, une attestation du procureur général du Québec selon laquelle il serait «d'intérêt public que les faits et documents recueillis au cours des enquêtes faites par la Commission des Valeurs Mobilières du Québec ne soient pas divulgués». Mais le juge Fauteux, alors juge puîné, qui écrit les motifs de la majorité, laisse entendre en *obiter* aux pp. 78 et 79 que, contrairement à ce qui avait été dit dans *Duncan v. Cammell, Laird*

Cammell, Laird and Co., at common law it is the judiciary, not the executive, which in the final analysis decides whether certain documents will be produced.

Finally, on September 1, 1966 the existing *Code of Civil Procedure* came into effect: art. 308, as amended by the *Charter of human rights and freedoms*, and which I feel is worth citing again:

308. Similarly, government officials cannot be obliged to divulge what has been revealed to them in the exercise of their functions provided that the judge is of the opinion, for reasons set out in the affidavit of the Minister or deputy-minister to whom the witness is answerable, that the disclosure would be contrary to public order.

The Commissioners for the codification commented on this provision:

Moreover, paragraph 3 of the suggested draft defines the privilege of the officer of state. Under the existing texts, it is sufficient that a minister of the Crown declare that the subject on which the officer of state is being questioned is of public order, in order for the latter to be dispensed from answering. In order to avoid the possible arbitrary character of such a procedure, the suggested text obliges the minister to motivate his objection and gives to the judge the power to decide whether or not it is well founded. This formula seems to be the one most likely to reconcile the various interests involved.

In light of these provisions, which she cited and commented on, L'Heureux-Dubé J.A. concluded, at p. 332:

[TRANSLATION] . . . in Quebec the *Code of Civil Procedure* has codified the common law rule concerning the privilege of non-disclosure of information sources.

In my view, with respect, the *Code of Civil Procedure* in art. 308 has done nothing of the kind.

I do not dispute that art. 308 is a codification of the common law, as is s. 41 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, then in force, subject to the special features of the latter provision, which is limited to the production of documents and which resolves in a slightly different manner the question of whether the executive or judiciary is supreme: my brother Chouinard J., who wrote the unanimous reasons of the Court in *Commission des droits de la personne v. Attorney*

and Co., en *common law*, c'est au pouvoir judiciaire et non au pouvoir exécutif qu'il appartient de décider en dernier ressort de la production de certains documents.

^a Enfin, le 1^{er} septembre 1966, est entré en vigueur le *Code de procédure civile* actuel dont l'art. 308, tel que modifié par la *Charte des droits et libertés de la personne* et que je crois utile de citer de nouveau:

308. De même, ne peut être contraint de divulguer ce qui lui a été révélé dans l'exercice de ses fonctions le fonctionnaire de l'État, si le juge est d'avis, pour les raisons exposées dans la déclaration assermentée du ministre ou du sous-ministre de qui relève le témoin, que la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Les commissaires à la codification ont commenté cette disposition:

Par ailleurs, le paragraphe 3 du texte suggéré précise en quoi consiste le secret des fonctionnaires publics. Dans l'état actuel des textes, il suffit qu'un ministre déclare que la matière au sujet de laquelle le fonctionnaire est interrogé est d'ordre public, pour que ce dernier soit dispensé de répondre. Pour éviter ce qu'il pourrait y avoir d'arbitraire dans un tel procédé, la disposition suggérée oblige le ministre à motiver son objection et donne au juge le pouvoir d'en apprécier le bien-fondé. Il semble que ce soit là la formule la plus apte à concilier les divers intérêts mis en cause.

Devant ces textes qu'elle cite et commente, le juge L'Heureux-Dubé de la Cour d'appel conclut, à la p. 332:

^g . . . au Québec le *Code de procédure civile* a codifié la règle de *Common law* concernant le privilège de la non-divulgation des sources d'informations.

^h À mon avis, et je l'exprime avec égards, le *Code de procédure civile* n'a rien fait de tel à l'art. 308.

Je ne conteste pas que l'art. 308 constitue une codification de la *common law*, tout comme l'art. 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, en vigueur à l'époque, sous réserve des particularités de cette dernière disposition qui se limite à la production de documents et règle de façon partiellement différente la question de la primauté du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire: mon collègue le juge Chouinard, qui écrit les motifs unanimes de la Cour dans *Com-*

General of Canada, [1982] 1 S.C.R. 215, recognized this at pp. 225 and 226. What is to be determined here, however, is the scope of this codification.

The way I see it, art. 308 was intended to solve two problems.

First, it recognized the supremacy of the judiciary over the executive as regards the priority that must be given to either Crown privilege or the administration of justice, in the event of a conflict between them. The Quebec legislator thus adopted the constitutional rule which this Court had indicated a preference for in *R. v. Snider*, [1954] S.C.R. 479, and *Gagnon v. Commission des Valeurs Mobilières du Québec*, and it rejected the solution adopted by the Quebec Court of Appeal in *Minister of National Revenue v. Die-Plast Co.* and by the House of Lords in *Duncan v. Cammell, Laird and Co.* before the latter changed its opinion in *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910.

Second, article 308 of the *Code of Civil Procedure* ratifies, for cases where it is appropriate, the procedure of an affidavit of the Minister which had often been used in practice in claiming Crown privilege, and which had already been outlined in the paragraph added to art. 332 in 1958.

However, in my opinion the scope of this codification is limited to these two aspects which it mentions expressly: it does not extend to the secrecy rule regarding police informers' identity, as to which it is silent. In other words, the codification of art. 308 applies only to the part of the common law which is included in the law on Crown privilege, but not to the specific legal system relating to the secrecy rule regarding police informers.

The law had itself decided that it is always contrary to the public interest for a peace officer to be required to disclose the identity of a police informer, and that this aspect of the public interest must always take precedence over the need to do more complete justice, subject to a single exception in criminal law. To decide as the Court of Appeal

mission des droits de la personne c. Procureur général du Canada, [1982] 1 R.C.S. 215, l'a reconnu aux pp. 225 et 226. Mais ce qu'il s'agit de déterminer ici, c'est la portée de cette codification.

^a Selon moi, on a voulu régler deux problèmes à l'art. 308.

On a reconnu d'une part la primauté du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif en ce qui concerne la priorité qu'il faut donner soit au privilège de la Couronne, soit à l'administration de la justice, advenant conflit entre les deux. Le législateur québécois adopte donc le principe constitutionnel pour lequel cette Cour avait manifesté une préférence dans les arrêts *R. v. Snider*, [1954] R.C.S. 479, et *Gagnon v. Commission des Valeurs Mobilières du Québec* et il rejette la solution retenue par la Cour d'appel du Québec dans *Minister of National Revenue c. Die-Plast Co.* et par la Chambre des lords dans *Duncan v. Cammell, Laird and Co.* avant que cette dernière ne se ravise dans *Conway v. Rimmer*, [1968] A.C. 910.

^e D'autre part, l'art. 308 du *Code de procédure civile* entérine, pour les cas qui s'y prêtent, la procédure de la déclaration ministérielle assermentée que l'on avait souvent suivie dans la pratique pour invoquer le privilège de la Couronne et qui se trouvait déjà esquissée dans l'alinéa ajouté à l'art. 332 en 1958.

Mais, à mon avis, la portée de cette codification s'arrête à ces deux aspects sur lesquels elle statue expressément et elle ne s'étend pas au principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police à propos duquel elle reste silencieuse. En d'autres termes, la codification de l'art. 308 porte uniquement sur cette partie de la *common law* qui est comprise dans le droit relatif au privilège de la Couronne, mais non pas sur le régime juridique spécifique réservé au principe du secret relatif à l'indicateur de police.

ⁱ Le droit lui-même avait jugé qu'il est toujours contraire à l'intérêt public qu'un agent de la paix soit contraint de divulguer l'identité d'un indicateur de police et que cet aspect de l'intérêt public doit toujours l'emporter sur la nécessité de rendre une meilleure justice, sous réserve d'une seule exception en droit criminel. Décider comme la

did would mean that by adopting such a general provision as art. 308, the legislator intended simply to obliterate this final judgment made by the law and the absolute rule which results from it, and to substitute a decision-making power which ministers, deputy ministers and judges had in another area where the subject-matter was suited to such a power, but which they have never had in this area, where it was not appropriate.

In my view, art. 308 of the *Code of Civil Procedure* is nowhere near specific enough to have such a result and it has in no way affected the secrecy rule regarding police informers. This rule accordingly continues to be part of Quebec law. It follows that no affidavit by a minister or deputy minister was necessary in the case at bar for secrecy to be preserved. If there had been such an affidavit it would not have given respondent Commissioner any reviewing power, even in my view if the latter had been a superior court, which is not the case: see *Keable No. 1* at pp. 249-50.

It therefore follows that respondent Commissioner exceeded his jurisdiction by contravening a rule of law which is part of Quebec law.

(As may be apparent, I have assumed for the purposes of discussion that a peace officer can be considered a public official within the meaning of art. 308, but I refrain from expressing any opinion on the point.)

Counsel for respondent Commissioner argued that respondent Commissioner would be rendered powerless if he could not force peace officers to disclose the identity of police informers, and he would be unable to carry out a part of his mandate. This argument was also made by the trial judge and the Court of Appeal, and Monet J.A. correctly answered it by saying that the executive cannot change the law by a mandate. Furthermore, respondent Commissioner's mandate does not expressly direct him to obtain the identity of police informers. There is no question that respondent Commissioner is limited in his methods of inquiry by the secrecy rule regarding police informers, but it does not appear manifest to me

Cour d'appel l'a fait signifierait que par l'adoption d'une disposition aussi générale que l'art. 308, le législateur a voulu anéantir purement et simplement ce jugement définitif porté par le droit ainsi que la règle absolue qui en est la conséquence, pour y substituer un pouvoir d'appréciation que les ministres, sous-ministres et juges possédaient dans un autre domaine où la matière s'y prêtait, mais qu'ils n'avaient jamais eu dans celui-ci où elle ne s'y prêtait pas.

Selon moi, l'art. 308 du *Code de procédure civile* est loin d'être assez explicite pour avoir une telle portée et il n'a en rien affecté le principe du secret relatif à l'indicateur de police. Ce principe continue donc de faire partie des lois du Québec. Il en résulte que la déclaration assermentée d'aucun ministre ou sous-ministre n'était nécessaire en l'instance pour que le secret doive être sauvegardé. Y aurait-il eu une telle déclaration qu'elle n'aurait conféré aucun pouvoir d'appréciation au commissaire intimé, même, à mon avis, si ce dernier avait été une cour supérieure, ce qui n'est pas le cas: voir *Keable n° 1* aux pp. 249 et 250.

Il en résulte aussi que le commissaire intimé a excédé sa juridiction en violant une règle juridique qui fait partie des lois du Québec.

(On l'aura deviné, j'ai présumé, pour les fins de la discussion, qu'un agent de la paix peut-être considéré comme un fonctionnaire de l'État au sens de l'art. 308, mais je m'abstiens d'exprimer quelque opinion que ce soit sur la question.)

Les procureurs du commissaire intimé ont plaidé que le commissaire intimé serait réduit à l'impuissance s'il ne pouvait forcer les agents de la paix à divulguer l'identité des indicateurs de police et qu'il ne pourrait exécuter une partie de son mandat. C'était là reprendre un moyen invoqué par le premier juge et la Cour d'appel et auquel le juge Monet a répondu à bon droit que le pouvoir exécutif ne peut changer la loi par un mandat. Du reste le mandat du commissaire intimé ne lui commande pas expressément d'obtenir l'identité des indicateurs de police. Le commissaire intimé est certes limité dans ses moyens d'enquête par le principe du secret relatif à l'indicateur de police, mais il ne me paraît pas manifeste qu'il soit réduit

that he is rendered powerless, as is indicated by the quantity of information obtained by the Inquiry Commission mentioned in the *Health Records* case. In any event, it is for the Lieutenant-Governor in Council to determine whether the inquiry should continue with the limited means which the law imposes on a commissioner.

D.—Can the legislature of Quebec constitutionally alter the secrecy rule regarding police informers' identity?

Neither the Superior Court nor the Court of Appeal expressed any opinion on the point, though it appears to have been mentioned in the Court of Appeal since Monet J.A. wrote at p. 335:

However, if the appellant's argument, *supra*, does in some sense pose a genuine issue in the present case, and if it is well-founded, the other arguments, formulated as follows, must be considered also (pp. 5 and 6):

(...)

Accordingly, it is submitted that only the Parliament of Canada, by virtue of its exclusive jurisdiction over criminal law and criminal procedure, can override this principle if it deems it appropriate to do so, or establish exceptions other than those recognized by the courts.

The second question approved by order of the Chief Justice concerns this constitutional question, which was discussed before this Court. I think an answer should be given; but this second question is stated in very general terms.

Accordingly, I think it is appropriate to take a more concrete approach to the second question overall, by asking whether the legislature could amend art. 308 of the *Code of Civil Procedure* by, for example, inserting after the words "officer of state" the following words: "and the peace officer may not be compelled to disclose the identity of police informers which has been revealed to him in the course of his duties". The provision would then have expressly the implied meaning erroneously attributed to it by the Court of Appeal.

In *Re Inquiry into the Confidentiality of Health Records in Ontario* (1979), 98 D.L.R. (3d) 704, a decision reversed by this Court in the *Health*

à l'impuissance, comme en atteste la quantité de renseignements obtenus par la commission d'enquête dont il est question dans l'affaire des *Dossiers de santé*. Quoi qu'il en soit, c'est au lieutenant-gouverneur en conseil qu'il appartient de juger s'il est opportun de continuer l'enquête avec les moyens limités que la loi impose à un commissaire enquêteur.

D.—La législature du Québec peut-elle constitutionnellement affecter le principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police?

Ni la Cour supérieure ni la Cour d'appel n'ont exprimé d'avis sur la question qui paraît pourtant avoir été soulevée en Cour d'appel puisque le juge Monet écrit à la p. 335:

Mais si la proposition de l'appellant (*supra*), d'une part, pose un problème véritable dans le présent cas et si, d'autre part, elle est fondée, alors doivent être considérées d'autres propositions ainsi formulées (pp. 5 et 6):

(...)

Nous soumettons qu'en conséquence seul le Parlement du Canada, en vertu de sa juridiction exclusive sur le droit criminel et la procédure criminelle, pourrait écarter ce principe s'il jugeait qu'il y a lieu de le faire, ou d'y apporter d'autres exceptions que celles que les tribunaux ont reconnues à titre exceptionnel.

La deuxième question approuvée par ordonnance du Juge en chef vise cette question constitutionnelle qui a été discutée devant nous. Il me paraît opportun d'y répondre. Mais cette deuxième question est d'une rédaction fort générale.

Il me semble donc utile de concrétiser la deuxième question dans son ensemble en cherchant si la Législature pourrait modifier l'art. 308 du *Code de procédure civile* en y insérant par exemple, après les mots «le fonctionnaire de l'État» les mots suivants: «et l'agent de la paix ne peut être contraint de divulguer l'identité des indicateurs de police qui lui a été révélée dans l'exercice de ses fonctions». La disposition aurait alors explicitement la portée implicite qu'erronément la Cour d'appel y a vue.

Dans *Re Inquiry into the Confidentiality of Health Records in Ontario* (1979), 98 D.L.R. (3d) 704, arrêt infirmé par cette Cour dans l'affaire des

Records case, Brooke J., dissenting, wrote at p. 714:

I doubt that the provincial Legislature is competent to pass legislation making admissible evidence of the identity of persons who give information to the police in the course of their investigation into crime or national security and so to displace the privilege of the Crown in that regard.

In my opinion, this doubt was fully justified.

As I mentioned above, the secrecy rule regarding police informers' identity has given rise to several rules of varying types. Some are rules of evidence, in criminal, civil or administrative proceedings. Others impose duties of discretion on a peace officer, aside from any legal proceedings.

However, the rule also has a third aspect which is particularly important for constitutional purposes.

The rule gives a peace officer the power to promise his informers secrecy expressly or by implication, with a guarantee sanctioned by the law that this promise will be kept even in court, and to receive in exchange for this promise information without which it would be extremely difficult for him to carry out his duties and ensure that the criminal law is obeyed.

The common law did not give a peace officer this right simply because it would be useful to him, but because it concluded empirically that the right was necessary. It is certainly not possible to go so far as to say that, without this right, a peace officer would be entirely powerless and the criminal laws would be totally ineffective. However, the inability of the one to act and the ineffectiveness of the other would reach a point where they could no longer be tolerable. This is what Lord Simon of Glaisdale is referring to when he writes in *N.S.P.C.C.*, at p. 232:

Another facet is effective policing. But the police can function effectively only if they receive a flow of intelligence about planned crime or its perpetrators. Such intelligence will not be forthcoming unless informants are assured that their identity will not be divulged . . .

Dossiers de santé, le juge Brooke, dissident, écrit à la p. 714:

[TRADUCTION] Je doute que la législature d'une province soit compétente pour adopter une loi qui rendrait recevable le témoignage au sujet de l'identité des personnes qui fournissent des renseignements à la police au cours de ses enquêtes au sujet de crimes ou de la sécurité nationale et pour abroger de la sorte le privilège de la Couronne à cet égard.

À mon avis, ce doute est pleinement justifié.

J'ai déjà écrit plus haut que le principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police est générateur de plusieurs règles de nature diverse. Les unes sont des règles de preuve, en matière criminelle, civile ou administrative. Les autres imposent des devoirs de discrétion à l'agent de la paix, en dehors de toute procédure judiciaire.

Mais le principe comporte aussi une troisième facette d'une importance particulière au plan de sa qualification pour fins constitutionnelles.

Le principe confère en effet à l'agent de la paix le pouvoir de promettre explicitement ou implicitement le secret à ses indicateurs, avec la garantie sanctionnée par la loi que cette promesse sera tenue même en cour, et de recueillir en contrepartie de cette promesse, des renseignements sans lesquels il lui serait extrêmement difficile d'exercer ses fonctions et de faire respecter le droit criminel.

La *common law* n'a pas conféré cette faculté à l'agent de la paix parce qu'elle pouvait lui être simplement utile, mais parce qu'elle a jugé, dans son empirisme, que la faculté lui est nécessaire. Sans doute ne peut-on pas aller jusqu'à dire que, sans cette faculté, l'agent de la paix serait réduit à l'impuissance complète et que les lois criminelles seraient totalement inefficaces. Mais l'impuissance de l'un et l'inefficacité des autres atteindraient un point où elles ne seraient plus tolérables. C'est ce à quoi réfère lord Simon of Glaisdale lorsqu'il écrit dans l'affaire *N.S.P.C.C.* à la p. 232:

[TRADUCTION] Un autre aspect est un service de police efficace. Mais la police ne peut fonctionner de manière efficace que si elle reçoit continuellement des renseignements sur les crimes projetés ou sur les personnes qui vont les perpétrer. Ces renseignements ne viendront pas si les informateurs n'ont pas l'assurance de la non-divulgaration de leur identité . . .

Haines J. of the Supreme Court of Ontario also properly recognized this in *R. v. Lalonde* (1971), 15 C.R.N.S. 1, at p. 13:

Over and above all of this is the recognition that without our citizens giving information to the police the investigation of a crime would be seriously impaired or even defeated. Without witnesses our courts could not function. Those who know of material facts should be able to disclose them to the police with the assurance that they will be treated in confidence. In an aggressive community fear of retaliation can be very real.

This power of giving an assurance of secrecy is part of the range of means with which a peace officer is equipped by the criminal law, such as the power of making an arrest without a warrant and the power of search and seizure under ss. 450 and 443 *et seq.* of the *Criminal Code*; it partakes of the nature of these methods and, like them, it is closely associated with the status of a peace officer.

In view of the many facets of the secrecy rule regarding police informers and the diversity of the legal rules resulting from it, it might at first sight be thought that this rule has several aspects, some under federal and others under provincial jurisdiction: *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804. Thus, to the extent that it results in a rule of evidence for criminal proceedings, the rule undoubtedly falls within the exclusive jurisdiction of the federal Parliament under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*. It also falls within the primary, or in any case the secondary and ancillary, jurisdiction of Parliament over the criminal law to the extent that it provides an essential support for a peace officer's power to investigate and is thus associated with the latter's status under the criminal law. In addition, the same rule would seem to be within the jurisdiction of provincial legislatures to the extent that it gives rise to a rule of evidence in civil proceedings. If that is so, however, the federal Parliament might constitutionally trench on this area incidentally by imposing the rule even in civil proceedings, either as an incidental attribute to the status of peace officer, which follows the latter whatever the proceedings in which he is testifying, or to ensure the

C'est également ce que le juge Haines de la Cour suprême de l'Ontario reconnaît à juste titre dans *R. v. Lalonde* (1971), 15 C.R.N.S. 1, à la p. 13:

[TRADUCTION] Il y a de plus la reconnaissance du fait que si les citoyens ne donnaient pas de renseignements à la police, la recherche des crimes s'en trouverait gravement entravée et même rendue impossible. Sans témoins, les cours ne pourraient fonctionner. Ceux qui connaissent les faits essentiels devraient pouvoir les révéler à la police en étant assurés qu'on en respectera le caractère confidentiel. Dans une société agressive, la crainte de représailles peut être fondée.

Ce pouvoir de donner l'assurance du secret fait partie de l'ensemble des moyens que le droit criminel met à la disposition de l'agent de la paix, tels le pouvoir d'arrestation sans mandat et le pouvoir de perquisition et de saisie prévus aux art. 450 et 443 et suiv. du *Code criminel*; il participe à la nature de ces moyens et, comme eux, il est intimement relié au statut de l'agent de la paix.

Compte tenu des multiples facettes du principe du secret relatif à l'indicateur de police et de la diversité des règles juridiques auxquelles il a donné naissance, on pourrait penser à première vue que ce principe comporte une pluralité d'aspects dont les uns sont de compétence fédérale et les autres de compétence provinciale: *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *O'Grady v. Sparling*, [1960] R.C.S. 804. Ainsi, pour autant qu'il engendre une règle de preuve en matière criminelle, le principe relève indubitablement de la compétence exclusive du parlement fédéral en vertu de l'art. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il relève aussi de la compétence peut-être primaire ou à tout le moins secondaire et accessoire de ce parlement en matière de droit criminel dans la mesure où il assure un soutien essentiel au pouvoir d'enquête de l'agent de la paix et se trouve ainsi relié au statut de ce dernier en vertu du droit criminel. Par ailleurs, le même principe relèverait de la compétence des législatures provinciales dans la mesure où il est générateur d'une règle de preuve en matière civile. Mais si tel était le cas, le parlement fédéral pourrait constitutionnellement empiéter sur ce domaine de façon incidente en imposant le principe même en matière civile, soit comme un attribut incident au statut de

essential effectiveness of its statutes regarding criminal law.

On further analysis, however, it will be seen that the rule in question is difficult to reconcile with the multi-aspect theory, at least as regards whether a peace officer can be compelled by the Court to disclose his informer's identity. This irreconcilability results from the indivisible nature of the secrecy which the rule is intended to protect and the essential singleness of the reason underlying the rule, which is the same in criminal and in civil proceedings. *In concreto* it is not possible, on the ground that provincial laws require it, to disclose a secret which appears to be covered by certain aspects of provincial jurisdiction, without at the same time disclosing it entirely, though rules subject to federal jurisdiction prohibit disclosure. Let us assume that in a civil matter, as I suggested above, the Constitution allows provincial legislatures to abrogate or limit the exclusionary rule of evidence in question. A situation might then arise in which a peace officer who was prohibited from disclosing a police informer's identity in a criminal proceeding might be compelled to reveal the name of the same informer in a civil trial. Additionally, the situation might vary from one province to another as a result of differences in provincial laws. The basis of the federal rule would then be destroyed by the provincial law. A police informer whose identity could be disclosed in a non-criminal proceeding would no longer be likely to assist the police. The peace officer's powers of investigation would be directly impaired and the effectiveness of criminal statutes compromised accordingly.

If, therefore, the secrecy rule regarding police informers' identity must be considered an indivisible whole in constitutional terms, it must be classified according to its salient characteristics. Whether one considers the historical origins of the rule, the basis for it, its direct connection with a peace officer's status or powers or the rules of

l'agent de la paix et qui suit ce dernier dans quelque procédure qu'il témoigne, soit encore pour assurer l'efficacité essentielle de ses lois en matière criminelle.

^a Mais on se rend compte à l'analyse que le principe en question paraît difficilement compatible avec la théorie de la pluralité des aspects, du moins en ce qui touche la question de savoir si l'agent de la paix peut être judiciairement contraint à divulguer l'identité de ses indicateurs. Cette incompatibilité tient à l'indivisibilité du secret que le principe est destiné à protéger et à l'unicité fondamentale de la raison qui fonde le principe et qui est la même en matière criminelle et en matière civile. *In concreto* en effet, on ne peut, au motif que des lois provinciales le commandent, divulguer un secret qui paraît régi par certains aspects de la compétence provinciale sans le divulguer en même temps à tous points de vue et quoique des règles qui dépendent de la compétence fédérale en interdisent la divulgation. Supposons en effet que la Constitution permette aux législatures provinciales d'abroger ou de restreindre comme je l'ai suggéré plus haut, en matière civile, la règle d'exclusion de preuve en question. On pourrait alors imaginer une situation où un agent de la paix qui se verrait interdire de divulguer l'identité d'un indicateur de police dans un procès criminel, pourrait se voir contraint de révéler le nom de ce même indicateur au cours d'un procès civil. Au surplus, la situation pourrait varier d'une province à l'autre selon la diversité des lois provinciales. La loi provinciale enlèverait alors sa raison d'être à la règle de compétence fédérale. L'indicateur de police dont l'identité risquerait d'être dévoilée dans une procédure autre que criminelle cesserait d'être disposé à collaborer avec les forces policières. Les pouvoirs d'enquête de l'agent de la paix s'en trouveraient directement atteints et l'efficacité des lois criminelles s'en trouverait compromise.

ⁱ Donc si le principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police doit être considéré comme un tout indivisible au plan constitutionnel, sa qualification doit dépendre de ses caractéristiques dominantes. Or, qu'il s'agisse des origines historiques du principe, de sa raison d'être, de son rapport direct avec le statut ou les pouvoirs de l'agent

evidence which result from it in a criminal proceeding, and the one exception to it, in my opinion these salient characteristics make it a rule of criminal law.

Moreover, if provincial legislation having the effects which the Court of Appeal attributed to art. 308 of the *Code of Civil Procedure* were constitutionally possible on the assumption that the field was not occupied, the position would be different when it is occupied by legal rules falling under federal jurisdiction, with which such legislation would be in conflict, as I indicated above, in terms of the indivisible nature of the rule regarding police informers. In my view, these conflicts suffice to make such legislation inoperative, as they go to the root of the policy on which the rule is based.

It is true that the federal Parliament has not given legislative form to the secrecy rule regarding police informers' identity. Section 41 of the *Federal Court Act*, in force at the relevant time, in my view, has no bearing on this rule. To the best of my recollection, I recall no case where the non-legislative "federal law" has been given paramountcy over provincial laws. However, I do not see why the federal Parliament is under an obligation to codify legal rules if it wishes to ensure that they have paramountcy over provincial laws, at least when some of those legal rules fall under its exclusive jurisdiction, as for example do rules of evidence in criminal proceedings.

Furthermore, it cannot be said that the field is completely unoccupied by federal legislation, in view of s. 7(2) of the *Criminal Code* and s. 37 of the *Canada Evidence Act*.

Section 7(2) of the *Criminal Code* provides:

(2) The criminal law of England that was in force in a province immediately before the 1st day of April 1955 continues in force in the province except as altered, varied, modified or affected by this Act or any other Act of the Parliament of Canada.

Section 37 of the *Canada Evidence Act* states:

37. In all proceedings over which the Parliament of Canada has legislative authority, the laws of evidence in

de la paix et des règles de preuve qu'il comporte en matière criminelle ainsi que de sa seule exception, ces caractéristiques dominantes en font à mon avis un principe de droit criminel.

^a Par ailleurs si une législation provinciale ayant les effets que la Cour d'appel a attribués à l'art. 308 du *Code de procédure civile* était constitutionnellement possible dans l'hypothèse où le champ serait libre, il en va différemment quand il est occupé par des règles juridiques qui relèvent de la compétence législative fédérale et avec lesquelles elle entrerait en conflit comme j'en ai fait état plus haut à propos de l'indivisibilité du principe relatif à l'indicateur de police. Ces conflits suffisent, selon moi, à rendre une telle législation inopérante car ils neutralisent la politique qui inspire le principe.

^d Il est vrai que le parlement fédéral n'a pas donné une forme législative au principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police. L'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en vigueur à l'époque, à mon sens, n'embrasse aucunement ce principe. ^e Et, au meilleur de mon souvenir, je ne me rappelle pas de cas où l'on ait fait prévaloir du «droit fédéral» non législatif sur des lois provinciales. Mais je ne vois pas pourquoi le parlement fédéral serait contraint de codifier des règles juridiques dont il est satisfait s'il veut leur assurer la primauté sur les lois provinciales, du moins quand certaines de ces règles juridiques relèvent de sa compétence exclusive, comme par exemple des ^f règles de preuve en matière criminelle.

Au surplus, on ne peut dire que le champ soit absolument inoccupé par la législation fédérale, compte tenu de l'art. 7(2) du *Code criminel* et de ^h l'art. 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

L'article 7(2) du *Code criminel* prescrit:

(2) Le droit criminel d'Angleterre qui était en vigueur dans une province immédiatement avant le 1^{er} avril 1955 demeure en vigueur dans la province, sauf en tant qu'il est changé, modifié ou atteint par la présente loi ou toute autre loi du Parlement du Canada.

Quant à l'art. 37 de la *Loi sur la preuve au Canada* il porte:

37. Dans toutes les procédures qui relèvent de l'autorité législative du Parlement du Canada, les lois sur la

force in the province in which such proceedings are taken, including the laws of proof of service of any warrant, summons, subpoena or other document, subject to this and other Acts of the Parliament of Canada, apply to such proceedings.

(Emphasis added.)

In *Marshall v. The Queen, supra*, the Court considered whether a provincial statute which sought to alter the common law rule that statements by an accused made out of court to a person in authority, when made freely and voluntarily, could be applicable in a criminal proceeding. At page 127, Kerwin C.J. wrote:

As was pointed out in the Walker case, by common law a confession is admissible when it is proved to have been made voluntarily in the sense that it was not induced by threats or promises. I agree with the trial judge that the statements here in question were made voluntarily. If subs. 5 of s. 110 of the present Act purported to alter this rule, its application in a trial under the *Criminal Code* is excluded by that part of s. 36 of the *Canada Evidence Act* which is underlined because s. 7(1) of the *Criminal Code* retains the old common law.

The combined effect of s. 7(2) of the *Criminal Code* and s. 37 of the *Canada Evidence Act*, therefore, is to incorporate in the criminal law by legislation the common law in effect in a province immediately before April 1, 1955, including the secrecy rule regarding police informers, so that a conflict of provincial law with the policy underlying that rule becomes a legislative conflict, and not merely a legal conflict.

I accordingly conclude that a Quebec statute cannot constitutionally affect the secrecy rule regarding police informers' identity, either because it is in all respects a rule of criminal law and such a statute would be *ultra vires*, or because, even if such a statute were valid in certain respects, it would be inoperative in the current state of the law.

preuve qui sont en vigueur dans la province où ces procédures sont exercées, y compris les lois relatives à la preuve de la signification d'un mandat, d'une sommation, d'une assignation ou d'une autre pièce s'appliquent à ces procédures, sauf la présente loi et les autres lois du Parlement du Canada.

(C'est moi qui souligne.)

Dans *Marshall v. The Queen*, précité, on s'est demandé si une loi provinciale qui tenterait de modifier le principe de *common law* en vertu duquel les déclarations extrajudiciaires d'un accusé faites à une personne en situation d'autorité lorsqu'elles sont libres et volontaires peut être applicable dans une instance criminelle. À la page 127, le juge en chef Kerwin écrit:

[TRADUCTION] Comme on le souligne dans l'arrêt Walker, en vertu de la *common law*, un aveu est recevable lorsqu'il est prouvé qu'il a été fait volontairement c.-à-d. qu'il n'a pas été extorqué par des menaces ou des promesses. Je suis d'accord avec le juge du procès que les déclarations en cause ici ont été faites volontairement. Si le par. 5 de l'art. 110 de la Loi en cause vise à modifier cette règle, la partie soulignée de l'art. 36 de la *Loi sur la preuve au Canada* en écarte l'application parce que le par. 7(1) du *Code criminel* maintient la *common law* ancienne.

L'effet combiné de l'art. 7(2) du *Code criminel* et de l'art. 37 de la *Loi sur la preuve au Canada* est donc d'intégrer législativement au droit criminel la *common law* en vigueur dans une province immédiatement avant le 1^{er} avril 1955, y compris le principe du secret relatif à l'indicateur de police, de telle sorte qu'un conflit des lois provinciales avec la politique qui inspire ce principe devient un conflit législatif et non pas seulement un conflit juridique.

J'en viens donc à la conclusion qu'une loi du Québec ne peut constitutionnellement affecter le principe du secret relatif à l'identité de l'indicateur de police, soit parce que c'est à tous égards un principe de droit criminel et qu'une telle loi serait *ultra vires*, soit parce que, si une telle loi était valide sous certains aspects, elle serait inopérante dans l'état actuel du droit.

VII—Conclusions

As in *Keable No. 1*, there is no need to order a stay of all proceedings, merely that of the illegal interrogation and illegal subpœnas.

There is also no need to order that the entire record be conveyed to the Superior Court, only that of the *duces tecum* writs filed as Nos. R-2 and R-4. As I indicated above, it is clear that certain of the documents and exhibits which respondent Commissioner required be produced would enable him to unlawfully trace the identity of a police informer, and these writs must be annulled *pro tanto*. However, it cannot be said merely from reading these writs whether this is true of all documents and exhibits required for production: it will be the responsibility of the judge of the merits to decide this in light of the objections, proof and arguments made to him.

In my view, the Court should conclude as follows:

The appeal is allowed;

The judgments of the Court of Appeal and the Superior Court are set aside;

A writ of evocation shall issue requiring respondent, and the clerk of respondent, to stay any proceeding, inquiry or examination compelling, or tending to compel, appellant to disclose the identity of his informers, or to produce documents from which their identity can be established, and in particular the documents and items mentioned in paragraphs 1 and 5 of *duces tecum* R-4;

The *duces tecum* writs R-2 and R-4 shall be sent within fifteen days hereof to the Registrar of the Superior Court for the district of Montreal;

The questions stated by order of the Chief Justice as reformulated above are answered in the negative, except for Questions 2(e) and 2(f), to which no answer is given.

There will be no order as to costs.

Appeal allowed.

VII—Conclusions

Comme dans *Keable n° 1*, il n'y a pas lieu d'ordonner la suspension de toutes les procédures mais seulement celle de l'interrogatoire illégal et des assignations illégales.

Il n'y a pas lieu non plus d'ordonner la transmission de tout le dossier à la Cour supérieure mais seulement celle des assignations *duces tecum* produites sous les cotes R-2 et R-4. Comme je l'ai indiqué plus haut, il est manifeste que certains des documents et objets dont la production a été exigée par le commissaire intimé lui permettraient de remonter illégalement à l'identité d'un indicateur de police et ces assignations doivent être annulées *pro tanto*. Mais on ne peut, à la seule lecture de ces assignations, se rendre compte si c'est le cas pour tous les documents et objets dont la production a été exigée: il appartiendra au juge du fond de décider à la lumière des objections, preuves et plaidoiries faites devant lui.

Je suis d'avis qu'il faut conclure comme suit:

Le pourvoi est accueilli;

L'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure sont infirmés;

Est autorisée la délivrance d'un bref d'évocation enjoignant à l'intimé et au greffier de l'intimé de surseoir à toute procédure, enquête ou interrogatoire obligeant ou tendant à obliger l'appellant à divulguer l'identité de ses indicateurs ou à produire des documents permettant leur identification et particulièrement les documents et objets mentionnés aux alinéas 1 et 5 du *duces tecum* R-4;

Est ordonnée la transmission au Greffe de la Cour supérieure du district de Montréal, dans les quinze jours des présentes, des assignations *duces tecum* R-2 et R-4;

Une réponse négative est donnée à toutes les questions formulées par ordonnance du Juge en chef telles que reformulées plus haut sauf les questions 2e) et 2f) qui sont laissées sans réponse.

Il n'y aura aucune adjudication de dépens.

Pourvoi accueilli.

Solicitors for the appellant: Guy Lafrance and Paul Normandin, Montreal.

Solicitors for the respondent: Jacques Bellemarre and Jean-Pierre Lussier, Montreal.

Solicitors for the mis en cause: William J. Atkinson, Quebec City; Marie-Claude Lévesque, Montreal; Boissonneault, Roy & Poulin, Montreal.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: G. F. Gregory, Fredericton.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Ross W. Paisley, Edmonton.

Procureurs de l'appelant: Guy Lafrance et Paul Normandin, Montréal.

Procureurs de l'intimé: Jacques Bellemarre et Jean-Pierre Lussier, Montréal.

Procureurs du mis en cause: William J. Atkinson, Québec; Marie-Claude Lévesque, Montréal; Boissonneault, Roy & Poulin, Montréal.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: G. F. Gregory, Fredericton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Ross W. Paisley, Edmonton.

Henri-Paul Vignola *Appellant*;

and

Jean-F. Keable *Respondent*.

File No.: 16342.

1982: March 3, 4; 1983: October 13.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Injunction — Provincial inquiry commission — Injunction to prohibit Commissioner from communicating findings relating to police information sources — Injunction unnecessary — Code of Civil Procedure, art. 758.

Respondent chaired an inquiry commission with a mandate to investigate and report on various allegedly illegal or reprehensible incidents or acts in which various police forces were involved. In view of respondent Commissioner's intention to subpoena Montreal Urban Community Police Force officers and require them to publicly reveal the existence and identity of certain information sources, appellant, the Director of the Force, filed with the Commission an affidavit objecting to disclosure of such confidential information. At a subsequent public hearing, respondent disclosed the identity of an individual whom he believed to be a police informer, and then sought to compel a peace officer to confirm it. Appellant then filed a motion for an injunction in the Superior Court, to prohibit the communication or publication by respondent of any information concerning police informers and other police information sources. The Superior Court dismissed the motion and the Court of Appeal affirmed the judgment.

Held: The appeal should be dismissed.

In view of the issuance of the writ of evocation in the related case of *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, the injunction requested in the case at bar is no longer necessary and must be denied.

Bisaillon v. Keable, [1983] 2 S.C.R. 60; *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218, referred to

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1980] C.A. 531, which affirmed a judgment of the Superior Court rendered on

Henri-Paul Vignola *Appelant*;

et

Jean-F. Keable *Intimé*.

a

N° du greffe: 16342.

1982: 3, 4 mars; 1983: 13 octobre.

b Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

c *Injonction — Commission d'enquête provinciale — Injonction pour interdire au commissaire de communiquer des renseignements relatifs aux sources d'information de la police — Injonction non nécessaire — Code de procédure civile, art. 758.*

d L'intimé préside une commission d'enquête dont le mandat est d'enquêter et de faire rapport sur différents incidents ou actes présumément illégaux ou répréhensibles dans lesquels auraient été impliqués divers corps policiers. Devant l'intention du commissaire intimé d'assigner des agents de la paix du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et de les forcer à révéler publiquement l'existence et l'identité de certaines sources d'information, l'appelant, directeur de ce service, a fait déposer devant la Commission un affidavit dans lequel il s'est opposé à la divulgation de telles informations confidentielles. Lors d'une audience publique subséquente, l'intimé a dévoilé l'identité d'un individu qu'il croyait être un indicateur de police et a, par la suite, tenté de forcer un agent de la paix à le confirmer. L'appelant a alors présenté en Cour supérieure une demande en injonction visant à interdire la communication ou la publication par l'intimé de tout renseignement concernant les indicateurs de police et autres sources d'information de la police. La Cour supérieure a rejeté la demande et la Cour d'appel a confirmé le jugement.

h

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Compte tenu de la délivrance du bref d'évocation dans l'arrêt connexe *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, l'injonction sollicitée en l'espèce n'est plus nécessaire et doit être refusée.

i

Jurisprudence: *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218.

j POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1980] C.A. 531, qui a confirmé un jugement de la Cour supérieure rendu le 21

December 21, 1979 dismissing a motion for an interlocutory injunction. Appeal dismissed.

Paul Normandin, Q.C., and Guy Lafrance, for the appellant.

Jacques Bellemarre, Q.C., and Jean-Pierre Lussier, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered by

BEETZ J.—Appellant is the Director of the Montreal Urban Community Police Department (“MUCPD”) and respondent is a commissioner appointed pursuant to the *Public Inquiry Commission Act*, R.S.Q. 1964, c. 11 (now R.S.Q. 1977, c. C-37). Appellant filed in the Superior Court a motion for an injunction seeking to prohibit the publication by respondent Commissioner of any information regarding MUCPD informers and other information sources. The Superior Court dismissed the motion and the Court of Appeal affirmed this judgment.

In his appeal, appellant is asking this Court to reverse the judgments of the Court of Appeal and the Superior Court and to grant the injunction sought by him.

The case is related to that of *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, in which judgment is being rendered today. The two appeals were heard concurrently and argued by the same counsel, who filed a single submission on each side. However, each case concerns different subject-matters and the Superior Court and Court of Appeal rendered distinct judgments in each case, although the judgments rendered in the case at bar make extensive reference to those rendered in *Bisaillon v. Keable*.

I—Facts

The facts are not in dispute: all those alleged in the motion for an injunction are admitted by respondent Commissioner.

Since June 15, 1977 respondent Commissioner has presided over a public inquiry commission the mandate of which has been amended several times. The text of this mandate as it read at the relevant time has been reproduced in full in *Bisaillon v.*

décembre 1979 rejetant une demande en injonction interlocutoire. Pourvoi rejeté.

Paul Normandin, c.r., et Guy Lafrance, pour l'appellant.

Jacques Bellemarre, c.r., et Jean-Pierre Lussier, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE BEETZ—L'appelant est directeur du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal («SPCUM») et l'intimé est un commissaire nommé en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*, S.R.Q. 1964, chap. 11 (maintenant L.R.Q. 1977, chap. C-37). L'appelant a présenté en Cour supérieure une requête en injonction visant à interdire la publication par le commissaire intimé de tout renseignement concernant les indicateurs et autres sources d'information du SPCUM. La Cour supérieure a rejeté la requête et la Cour d'appel a confirmé ce jugement.

Par son pourvoi, l'appelant nous demande d'infirmier l'arrêt de la Cour d'appel et le jugement de la Cour supérieure et d'accorder l'injonction qu'il demande.

L'affaire est connexe à celle de *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60, dans laquelle jugement est rendu ce jour. Les deux pourvois ont été entendus en même temps et plaidés par les mêmes procureurs qui de part et d'autre ont produit chacun un seul mémoire. Chaque affaire comporte cependant un dossier distinct et la Cour supérieure et la Cour d'appel ont rendu des jugements particuliers à chaque cas, quoique les jugements rendus dans cette espèce renvoient en grande partie à ceux rendus dans *Bisaillon c. Keable*.

I—Les faits

Les faits ne sont pas en litige: tous ceux qui sont allégués dans la requête en injonction sont admis par le commissaire intimé.

Depuis le 15 juin 1977, le commissaire intimé présidait une commission d'enquête dont le mandat a été plusieurs fois modifié. Le texte de ce mandat comme il se lisait à l'époque pertinente est reproduit intégralement dans *Bisaillon c. Keable*

Keable, supra. I do not think it is necessary to cite it again.

Turgeon J.A. wrote the majority reasons of the Court of Appeal, and L'Heureux-Dubé J.A. concurred with him. He summarized the circumstances giving rise to the case in part as follows:

[TRANSLATION] In November 1979 it appeared that respondent intended to subpoena Montreal Urban Community Police Department officers and require them to publicly reveal the existence and identity of certain police information sources and confidential Montreal Urban Community Police Department methods of investigation and operation. Appellant, the Director of the Department, swore and filed before respondent, at a public hearing on November 20, 1979, an affidavit citing the principle of public order and the public interest in preserving the confidentiality of police information sources and confidential police methods of operation and investigation, and objecting to any peace officer in his Department testifying regarding the said confidential information.

On November 27, 1979 respondent in a public statement disclosed the identity, and in addition sought to compel a Montreal Urban Community Police Department officer to reveal, or to confirm, the identity of an individual whom respondent believed to be a police informer.

It is this peace officer who, on November 27, 1979, caused a motion for a writ of evocation against respondent to be filed, joining as a party the Attorney General of the province of Quebec; and the following day, November 28, 1979, appellant as head of the peace officers and the police force instituted the proceedings at bar.

In addition, according to the allegations of the motion for an injunction, the newspaper *The Gazette* reported in its edition of November 28, 1979, under the headline "Keable names two at hearing as informer and "dupe" ", that one Jean-Paul Brodeur, described by the newspaper as an employee of respondent Commissioner, had stated that the person whom respondent Commissioner believed to be a police informer, and whom he had identified as such at the hearing on November 27, had attended earlier private meetings of Commission staff with his controller and actually stated that he was a police informer.

précité. Il ne me paraît pas nécessaire de le citer de nouveau.

Le juge Turgeon a rédigé les motifs principaux de la Cour d'appel et le juge L'Heureux-Dubé est d'accord avec lui. Voici en partie comment il résume les circonstances qui ont donné lieu au litige:

Au mois de novembre 1979, il est apparu que l'intimé avait l'intention d'assigner des agents de la paix du Service de police de la Communauté urbaine et de les forcer à révéler publiquement l'existence et l'identité de certaines sources d'information de la police et de certaines méthodes confidentielles d'enquête et d'opération du Service de la police de la Communauté urbaine de Montréal. L'appelant, directeur de ce service, a émis et fait déposer devant l'intimé, à une audition publique le 20 novembre 1979, un affidavit invoquant le principe d'ordre public et l'intérêt public de garder la confidentialité des sources d'information de la police et de ses méthodes confidentielles d'opération et d'enquête et s'objectant à ce quelque agent de la paix de son service témoigne sur lesdites informations confidentielles.

Le 27 novembre 1979, l'intimé a fait une déclaration publique pour dévoiler l'identité et, de plus, a tenté de forcer un agent de la paix du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal à révéler l'identité ou à confirmer l'identité d'un individu que l'intimé croit être un informateur de la police.

C'est cet agent de la paix qui, le 27 novembre 1979, a fait signifier une requête pour l'émanation d'un bref d'évocation contre l'intimé, mettant en cause le Procureur général de la province de Québec et le lendemain, le 28 novembre 1979, l'appelant, à titre de chef des agents de la paix et de la force constabulaire, a pris et institué les procédures en la présente cause.

De plus, selon les allégations de la requête en injonction, le journal *The Gazette* rapportait dans son édition du 28 novembre 1979, sous le titre «Keable names two at hearing as informer and «dupe», qu'un dénommé Jean-Paul Brodeur, désigné par le journal comme préposé du commissaire intimé, avait affirmé que la personne que le commissaire intimé croyait être un indicateur de police et qu'il avait identifiée comme tel durant la séance du 27 novembre, avait assisté avec son contrôleur à des réunions antérieures et privées du personnel de la commission et avait déjà déclaré être un indicateur de police.

The motion for an injunction also contained the following allegation:

[TRANSLATION] 17.—In the course of such an inquiry, moreover, with the mandate in its present form, it is reasonable to assume that defendant-respondent will from time to time have documents or other information that disclose or make it possible to identify Montreal Urban Community Police Department information sources.

Appellant submitted in his motion that disclosing this information would be contrary to law and the public interest and would cause irreparable harm to the administration of justice and the effectiveness of the MUCPD, in that such disclosures would be likely to cause information sources to dry up.

The conclusions sought by appellant in his motion for an injunction are as follows:

[TRANSLATION] . . . order and direct the said Commissioner, defendant-respondent Jean-F. Keable, and any other person assisting or working with or for him, in connection with the mandates given to him by the Orders in Council filed jointly as No. R-1:

(a) to cease and desist from communicating to any person, whether orally, in writing or by any other means, any Montreal Urban Community Police Department information source or the identity of any person who has provided, or whom he believes has provided, confidential information to the said Department;

(b) to cease making any public or other statements regarding Montreal Urban Community Police Department information sources, or the identity of the Department's informers;

(c) not to publish any document, writing, recording or other evidence, or any copy of the same, disclosing or making it possible to identify Montreal Urban Community Police Department information sources;

Appellant has also filed conclusions seeking the immediate and provisional granting of an interlocutory injunction, but according to the submission which he filed in this Court, which is not contradicted by respondent Commissioner on this point, [TRANSLATION] "as respondent undertook to keep such documents and information confidential until a judgment was rendered, applicant-appellant . . . did not insist that the Court immediately and provisionally grant the motion, the inter-

La requête en injonction comporte également l'allégation suivante:

17.—Au cours d'une telle enquête, de plus, avec le mandat tel que conféré, il est raisonnable de croire que le défendeur-intimé aura à l'occasion des documents ou autres preuves révélant ou permettant d'identifier des sources d'information du Service de la police de la Communauté Urbaine de Montréal.

L'appelant soumet dans sa requête que révéler ces informations serait contraire au droit et à l'intérêt public et causerait un tort irréparable à l'administration de la justice et à l'efficacité du SPCUM en ce que de telles révélations sont de nature à tarir les sources d'information.

Voici les conclusions recherchées par l'appelant dans sa requête en injonction:

. . . ordonner et enjoindre audit commissaire Jean-F. Keable, défendeur-intimé, et à toute autre personne l'assistant ou travaillant avec ou pour lui dans l'exécution des mandats qui lui ont été confiés par les arrêtés en conseil produits en liasse sous la cote R-1:

a) de cesser et s'abstenir de communiquer à qui que ce soit, soit oralement ou par écrit et par toute autre manière, toute source d'information du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal ou l'identité de toute personne qui a renseigné ou qu'il croit avoir renseigné confidentiellement ledit Service;

b) de cesser toute déclaration publique ou autre concernant les sources d'information du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal ou l'identité de ses informateurs;

c) de ne pas rendre public tout document, écrit, enregistré ou autres preuves, ou copie d'iceux, révélant ou permettant d'identifier des sources d'information du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal;

L'appelant avait également pris des conclusions visant à l'obtention immédiate, à titre provisoire, d'une injonction interlocutoire mais, selon le mémoire qu'il a produit en cette Cour et qui n'est pas contredit sur ce point par le commissaire intimé, «l'intimé s'étant engagé à garder confidentiels tels documents et informations jusqu'à jugement, le requérant-appelant . . . n'insista pas pour qu'il soit fait droit immédiatement et provisoirement à la requête dont l'audition sur la requête en

locutory injunction hearing on which was postponed to December 7, 1979 . . .”.

II—Superior Court and Court of Appeal judgments

Deschênes C.J. of the Superior Court referred to the reasons which he gave in *Bisaillon v. Keable*, [1980] C.S. 13, and he concluded:

[TRANSLATION] The Court recognizes the right of respondent to have access to the MUCPD's information sources and his discretion to conduct his inquiry in public or behind closed doors, subject to the possible effect of an intervention by the Attorney General of Quebec, which however has not yet been filed.

The Court accordingly cannot, by the requested injunction order, truncate this right to this discretion on the part of respondent Commissioner and claim to be able to exercise them in his place.

There may legitimately be different opinions as to the procedure adopted by the Commissioner and the advisability of making public the information which he obtains regarding MUCPD information sources. Nevertheless, in acting in this way the Commissioner is still within the limits of his prerogatives.

Furthermore, the actions which the motion seeks to prohibit are closely linked to the proceedings and to the quasi-judicial tone taken by the inquiry. A further bar to the conclusions of applicant is represented by article 758 C.C.P., which provides: “An order of injunction can in no case be granted to restrain legal proceedings . . .”: *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada et al.*, [1979] 1 S.C.R. 218, at p. 225.

The unanimous judgment of the Court of Appeal was published *sub nom. Vignola v. Keable*, [1980] C.A. 531. At page 532, Turgeon J.A. referred to the reasons which he wrote in *Bisaillon v. Keable*, [1980] C.A. 316, and he went on to say:

[TRANSLATION] In *Bisaillon I* recognized that respondent had a right of access to Montreal Urban Community Police Department information sources and a discretion to conduct his inquiry in public or behind closed doors, subject to an intervention by the Attorney General of Quebec which has not yet appeared.

However, personally I regret that Commissioner Keable has decided to make public the information which he obtains regarding Montreal Urban Community Police Department information sources. In so doing, he risks doing considerable harm to the Police Department. In my opinion, he should in his discretion have

injonction interlocutoire fut reportée au 7 décembre 1979 . . .».

II—Le jugement de la Cour supérieure et l'arrêt de la Cour d'appel

Le juge en chef Deschênes de la Cour supérieure renvoie aux motifs qu'il a donnés dans *Bisaillon c. Keable*, [1980] C.S. 13, et il conclut:

La Cour reconnaît le droit de l'intimé d'avoir accès aux sources d'information du S.P.C.U.M. et sa discrétion de conduire son enquête en public ou à huis-clos, sous la réserve de l'effet éventuel d'une intervention du Procureur général du Québec qui, de toute façon, ne s'est pas encore produite.

La Cour ne saurait donc, par l'ordonnance d'injonction demandée, tronquer ce droit à cette discrétion du Commissaire-intimé et prétendre les exercer à sa place.

On peut légitimement différer d'opinion sur la procédure adoptée par le Commissaire et l'opportunité de rendre publics les renseignements qu'il obtient concernant les sources d'information du S.P.C.U.M. En agissant ainsi, le Commissaire demeure néanmoins à l'intérieur des limites de ses prérogatives.

Au surcroît, les gestes que la requête vise à interdire sont étroitement liés aux procédures et à l'allure quasi-judiciaire que l'enquête a adoptées. Constitue dès lors un obstacle additionnel aux conclusions du requérant l'article 758 C.p. qui édicte: «Une ordonnance d'injonction ne peut en aucun cas être prononcée pour empêcher des procédures judiciaires . . .»: *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada et autres*, [1979] R.C.S. 218 à la page 225.

L'arrêt unanime de la Cour d'appel a été publié *sub nom. Vignola c. Keable*, [1980] C.A. 531. À la page 532, le juge Turgeon renvoie aux raisons qu'il a écrites dans *Bisaillon c. Keable*, [1980] C.A. 316, et il poursuit:

J'ai reconnu dans *Bisaillon* le droit de l'intimé d'avoir accès aux sources d'information du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et sa discrétion de conduire son enquête en public ou à huis clos, sous réserve d'une intervention du Procureur général du Québec qui ne s'est pas encore manifestée.

Cependant, personnellement, je regrette que le commissaire Keable ait décidé de rendre publics les renseignements qu'il obtient concernant les sources d'information du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal. En ce faisant, il risque de causer un tort considérable à ce service de police. Il aurait dû dans sa

conducted his inquiry on this delicate matter behind closed doors. However, in acting as he did the Commissioner was still within the limits of his jurisdiction.

Turgeon J.A. then adopted the argument used by the trial judge, based on art. 758 of the *Code of Civil Procedure*, and before concluding that the appeal should be dismissed, he cited the following passage from the reasons of Pigeon J. in *Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada*, [1979] 1 S.C.R. 218 (hereinafter referred to as *Keable No. 1*), at pp. 224-25:

In the Superior Court, Hugessen J. dismissed the application on the basis that the Commissioner was not a court and therefore not amenable to evocation: [TRANSLATION] "respondent Commissioner is not a court and will become one only when and to the extent that he decides to impose penalties in the exercise of his ancillary power".

The Court of Appeal was unanimous in rejecting that view. Under s. 7 of the *Public Inquiry Commission Act*, a commissioner has "with respect to the proceedings upon the hearing, all the powers of a judge of the Superior Court in term". Relying on this provision the Commissioner has issued subpoenas to the Solicitor General of Canada and rendered decisions requiring him to produce a number of documents pertaining to the administration of the Royal Canadian Mounted Police. In so acting, the Commissioner was claiming to exercise some powers of a Court against the Solicitor General. The latter could not be required to wait until he was sentenced for contempt in order to challenge the validity of the orders and of the Commission itself if he had good legal grounds to dispute their validity. The writ of evocation under the present *Code of Civil Procedure* is the equivalent of *certiorari* and prohibition combined: *Three Rivers Boatman v. Canada Labour Relations Board*. Prohibition is properly applied for at the outset of the impugned proceedings: *Bell v. Ontario Human Rights Commission*. It was suggested that an injunction would have been the proper remedy but, under art. 758 C.C.P., "an order of injunction can in no case be granted to restrain legal proceedings".

Monet J.A., who dissented in *Bisaillon v. Keable*, wrote at p. 533:

[TRANSLATION] In *Bisaillon v. Keable*, I concluded that a writ should be issued by the Superior Court pursuant to article 848 C.C.P. and an order made directing respondent to stay any proceedings, inquiry or

discretion, à mon point de vue, conduire son enquête à huis clos sur ce sujet délicat. Cependant, en agissant comme il l'a fait, le commissaire demeure dans les limites de sa juridiction.

Le juge Turgeon reprend ensuite à son compte le moyen retenu par le premier juge, fondé sur l'art. 758 du *Code de procédure civile* et, avant de conclure au rejet de l'appel, il cite le passage suivant des motifs du juge Pigeon dans *Procureur général du Québec et Keable c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218 (ci-après appelé *Keable n° 1*), aux pp. 224 et 225:

En Cour supérieure, le juge Hugessen a rejeté la demande au motif que le commissaire n'est pas un tribunal et n'est pas assujéti à l'évocation: «le commissaire intimé n'est pas un tribunal et n'en deviendra un que lorsque et dans la mesure où il décidera d'imposer des sanctions dans l'exercice de ses pouvoirs ancillaires».

La Cour d'appel a unanimement écarté ce point de vue. Selon l'art. 7 de la *Loi des commissions d'enquête*, un commissaire a «en ce qui concerne les procédures de cet examen, tous les pouvoirs d'un juge de la Cour supérieure siégeant en terme». S'appuyant sur cette disposition, le commissaire a adressé des assignations au Solliciteur général du Canada et a rendu des décisions lui ordonnant de produire des documents relatifs à l'administration de la Gendarmerie royale du Canada. Ce faisant, le commissaire prétendait exercer certains pouvoirs d'un tribunal contre le Solliciteur général. Celui-ci n'était pas tenu d'attendre une condamnation pour outrage au tribunal afin de contester la validité des assignations et du mandat du commissaire, s'il avait en droit de bons motifs de le faire. Le bref d'évocation aux termes de l'actuel *Code de procédure civile* est la combinaison d'un bref de *certiorari* et d'un bref de prohibition: *Three Rivers Boatman c. Conseil canadien des relations ouvrières*. Or un bref de prohibition peut se demander dès l'ouverture des procédures attaquées: *Bell c. Ontario Human Rights Commission*. On a suggéré que le recours normal est l'injonction, mais l'art. 758 du C.p.c. dispose qu'«une ordonnance d'injonction ne peut en aucun cas être prononcée pour empêcher des procédures judiciaires».

Quant au juge Monet, qui était dissident dans *Bisaillon c. Keable*, il écrit à la p. 533:

Dans l'affaire *Bisaillon c. Keable*, j'ai conclu à la délivrance d'un bref de la Cour supérieure par application de l'article 848 C.P. et à une ordonnance enjoignant l'intimé de surseoir à toute procédure, enquête ou inter-

examination involving Mr. Bisailon, a detective-sergeant of police with the Montreal Urban Community. In my opinion, the record—or specifically a part of the record—of the case should be transferred to the Superior Court.

On this basis, respondent has lost control over this part of the case, at least until a final judgment is rendered by the Superior Court. Accordingly, the fear which appears to underlie appellant's conclusions seems to me to be somewhat unwarranted. I think it is unlikely that respondent Commissioner, who is also a member of the Bar, would act in the interval in the way in which appellant suggests. I therefore do not consider that in the circumstances the injunction requested could at this time be "considered to be necessary".

III—Constitutional questions

The constitutional questions stated by order of the Chief Justice are identical to those stated in *Bisailon v. Keable*. They are quoted in full in the reasons for judgment given today in respect of that case. I see no need to quote them again or to answer them a second time. Additionally, the questions relate primarily to the facts of *Bisailon v. Keable*, and less to those of the case at bar.

IV—Whether an injunction necessary

I do not think that the argument based on art. 758 of the *Code of Civil Procedure* can be maintained against appellant, for I do not think that "oral or written communications" and "public or other statements" such as those contemplated by the conclusions of the application for an injunction are "legal proceedings" within the meaning of art. 758 of the *Code of Civil Procedure*. The proceedings referred to by Pigeon J. in the above-cited passage from *Keable No. 1* were subpoenas and orders to produce certain documents; in issuing these subpoenas and orders, the respondent Commissioner claimed to be exercising the powers of a court. Acts like the public statement made by respondent Commissioner's employee to the newspaper *The Gazette* on November 28, 1979 are not in my opinion legal proceedings. They are physical actions: and even if the report which respondent Commissioner is required to make to the Lieuten-

rogatoire de monsieur Bisailon, sergent-détective de la police de la Communauté urbaine de Montréal. Selon moi, le dossier, ou plus précisément une partie du dossier de l'affaire, doit être transmis à la Cour supérieure.

a

Dans cette hypothèse, l'intimé est dessaisi, à tout le moins jusqu'au jugement final de la Cour supérieure, de cette partie de l'affaire. En conséquence, la crainte qui semble justifier les conclusions de l'appelant me paraît peu objective. J'aurais peine à croire que le commissaire intimé, membre du Barreau par surcroît, agisse dans l'intervalle de la façon que l'appelant lui reproche. Aussi je ne crois pas que l'injonction sollicitée devrait présentement être «jugée nécessaire» dans les circonstances.

c

III—Les questions constitutionnelles

Les questions constitutionnelles formulées par ordonnance du Juge en chef sont identiques à celles qui ont été formulées dans *Bisailon c. Keable*. Elles sont citées intégralement dans les motifs de jugement donnés ce jour relativement à cette dernière affaire. Il me paraît inutile de les citer de nouveau comme d'y répondre une seconde fois. D'ailleurs, ce sont principalement les faits de l'affaire *Bisailon c. Keable* qui donnent ouverture à ces questions, ceux de la présente affaire s'y prêtant moins.

f

IV—La nécessité d'une injonction

Je ne crois pas que l'on puisse opposer à l'appelant le moyen fondé sur l'art. 758 du *Code de procédure civile* car il ne me paraît pas que des «communications orales ou écrites» et les «déclarations publiques ou autres» comme celles que visent les conclusions de la requête en injonction soient des «procédures judiciaires» au sens de l'art. 758 du *Code de procédure civile*. Les procédures auxquelles le juge Pigeon réfère dans le passage précité de *Keable n° 1* étaient des assignations et des ordres de produire certains documents; en émettant ces assignations et ces ordres, le commissaire intimé prétendait exercer les pouvoirs d'un tribunal. Des actes comme la déclaration publique faite par le préposé du commissaire intimé au journal *The Gazette*, le 28 novembre 1979 n'est pas, me semble-t-il, une procédure judiciaire. C'est un acte matériel. Et même si le rapport que le commissaire intimé est appelé à faire au lieutenant-gouverneur

ant Governor in Council may be more than a physical action, I hardly see how it could be regarded as a legal proceeding.

In any case, I conclude that the injunction requested by appellant should be denied on other grounds.

Like Monet J.A. in the Court of Appeal, [TRANSLATION] "I do not consider that in the circumstances the injunction requested could at this time be "considered to be necessary" "

Paragraph 17 of the motion for an injunction states that it is reasonable to assume, in view of his mandate, that respondent Commissioner will from time to time have documents or other evidence disclosing or making it possible to identify MUCPD information sources.

However, as stated in *Bisaillon v. Keable*, [TRANSLATION] "the Attorney General of Quebec, mis en cause, informed the Court that respondent Commissioner had submitted his resignation as commissioner on February 5, 1982 and had delivered a report containing the results of the investigation covering all aspects of the mandate given to the Commission, except for "questions regarding the recruitment of informers by police forces", questions which could not be resolved before the judgment of this Court in the case at bar and the judgment in *Vignola v. Keable* . . .". The mis en cause further informed the Court that continuing with the Commission's work would depend on the outcome of the appeal.

It is doubtful that the fears expressed in the motion for an injunction will be realized in the future, in view of the issuance of the writ of evocation in *Bisaillon v. Keable* and the disposition of the question put to peace officer Émile Bisaillon and of the *duces tecum* which are declared illegal therein.

If nevertheless respondent Commissioner had already gathered such evidence or documents as are contemplated by paragraph 17 of the motion for an injunction, for example by closed-door hearings, the use and publication of such evidence would be controlled and limited by the rules stated in *Bisaillon v. Keable*. However, I do not think the

en conseil constitue peut-être plus qu'un acte matériel, je vois mal comment on pourrait le considérer comme une procédure judiciaire.

Quoi qu'il en soit, j'en viens à la conclusion que l'injonction demandée par l'appelant doit être refusée pour d'autres motifs.

Comme le juge Monet en Cour d'appel «je ne crois pas que l'injonction sollicitée devrait présentement être «jugée nécessaire» dans les circonstances».

L'alinéa 17 de la requête en injonction allègue qu'il est raisonnable de croire que, compte tenu de son mandat, le commissaire intimé aura à l'occasion des documents ou autres preuves révélant ou permettant d'identifier des sources d'information du SPCUM.

Pourtant, comme il est dit dans *Bisaillon c. Keable*, «le Procureur général du Québec, mis en cause, nous a informés que le commissaire intimé avait remis sa démission à titre de commissaire le 5 février 1982 et qu'il avait remis un rapport contenant les résultats de l'enquête portant sur tous les aspects du mandat confié à la Commission, à l'exception des «questions relatives au recrutement des informateurs par des corps policiers», questions qui ne pourraient être résolues avant l'arrêt de cette Cour dans la présente affaire ainsi que dans *Vignola c. Keable* . . . ». Le mis en cause nous informait également que la poursuite des travaux de la Commission dépendait du sort réservé au pourvoi.

On peut douter que les craintes exprimées dans la requête en injonction se réalisent à l'avenir compte tenu de la délivrance du bref d'évocation dans *Bisaillon c. Keable* et du sort fait à la question posée à l'agent de la paix Émile Bisaillon et aux *duces tecum* qui y sont déclarés illégaux.

Pourtant si le commissaire intimé avait déjà recueilli des preuves ou documents comme ceux que vise l'alinéa 17 de la requête en injonction, par exemple au cours de séances tenues à huis clos, l'utilisation et la publication de telles preuves restent régies et restreintes par les principes énoncés dans *Bisaillon c. Keable*. Mais je ne crois pas qu'il

Court should issue conditional, hypothetical or indeterminate injunctions. The dismissal of the injunction in the circumstances of the case at bar does not prevent this remedy being used again if there is a definite need to do so and an injunction is the appropriate procedure.

V—Conclusions

I would dismiss the appeal.

The Court of Appeal and Superior Court awarded costs to respondent. I would reverse their decisions on this one point, and direct that no costs be awarded in any court.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Guy Lafrance and Paul Normandin, Montreal.

Solicitors for the respondent: Jacques Bellemarre and Jean-Pierre Lussier, Montreal.

y ait lieu d'émettre des injonctions conditionnelles, hypothétiques ou indéterminées. Le rejet de l'injonction dans les circonstances de l'espèce n'empêche pas que l'on puisse avoir recours de nouveau à ce remède si le besoin s'en fait sentir de façon concrète et que l'injonction constitue un moyen approprié.

V—Conclusions

b Je rejetterais le pourvoi.

c La Cour d'appel et la Cour supérieure ont accordé les dépens à l'intimé. J'infirmes leur décision sur ce seul point et j'ordonnerais qu'il n'y ait aucune adjudication de dépens dans aucune des cours.

Pourvoi rejeté.

d *Procureurs de l'appelant: Guy Lafrance et Paul Normandin, Montréal.*

Procureurs de l'intimé: Jacques Bellemarre et Jean-Pierre Lussier, Montréal.

Her Majesty The Queen *Appellant*;

and

Cosimo Commisso *Respondent*.

File No.: 16915.

1982: November 18; 1983: October 13.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Criminal law — Evidence — Admissibility — Interception of private communications — New offence suspected during course of investigation — New offence not specified in renewed authorization — Whether communications intercepted after renewal and relating to new offence admissible — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 (as amended by 1973-74 (Can.), c. 50, s. 2; 1976-77 (Can.), c. 53, ss. 7 to 12), ss. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22.

Appellant was convicted of conspiring to possess counterfeit money. At trial, the evidence relating to the offence was adduced through lawful interceptions of private communications made pursuant to a renewed authorization that related only to narcotics offences. Prior to the renewal, the police had suspected that the appellant was conspiring to possess counterfeit money but did not apply for an authorization to intercept communications with respect to that offence. The majority of the Court of Appeal held the evidence inadmissible and quashed the conviction. This appeal is to determine whether an authorization to intercept private communications in respect of one offence is sufficient to render lawful interceptions in respect of a different offence, in circumstances where the interceptions in respect of the different offence were anticipated at the time the authorization was obtained.

Held (Ritchie, Dickson, Chouinard and Wilson JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Beetz, Estey, McIntyre and Lamer JJ.: When an authorization to intercept private communications is lawfully obtained—*i.e.* pursuant to and in compliance with s. 178.13 of the *Criminal Code*—any intercepted conversation which discloses evidence relating to offences not specified in the authorization is admissible in support of charges relating to those offences. The interception need not be “unanticipated”.

Sa Majesté La Reine *Appelante*;

et

Cosimo Commisso *Intimé*.

^a N° du greffe: 16915.

1982: 18 novembre; 1983: 13 octobre.

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

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

^c *Droit criminel — Preuve — Recevabilité — Interception de communications privées — Nouvelle infraction soupçonnée au cours d'une enquête — Nouvelle infraction non spécifiée dans l'autorisation renouvelée — Recevabilité en preuve de communications relatives à une nouvelle infraction interceptées postérieurement au renouvellement — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 (modifié par 1973-74 (Can.), chap. 50, art. 2; 1976-77 (Can.), chap. 53, art. 7 à 12), art. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22.*

^e L'intimé a été reconnu coupable de complot visant la possession de monnaie contrefaite. Au procès, la preuve relative à l'infraction découlait de communications privées légalement interceptées en vertu du renouvellement d'une autorisation ne visant que des infractions en matière de stupéfiants. Antérieurement à ce renouvellement, la police soupçonnait l'intimé de complot visant la possession de monnaie contrefaite, mais n'a pas demandé d'autorisation d'intercepter des communications relativement à cette infraction. La Cour d'appel à la majorité a conclu à l'irrecevabilité de ces communications et a annulé la déclaration de culpabilité. La question en l'espèce est de savoir si l'autorisation d'intercepter des communications privées accordée à l'égard d'une infraction suffit pour rendre légales des interceptions relatives à une infraction différente, dans le cas où ces dernières interceptions étaient prévues au moment de l'obtention de l'autorisation.

Arrêt (les juges Ritchie, Dickson, Chouinard et Wilson sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

ⁱ Le juge en chef Laskin et les juges Beetz, Estey, McIntyre et Lamer: Lorsqu'une autorisation d'intercepter des communications privées a été obtenue légalement, c.-à-d. conformément à l'art. 178.13 du *Code criminel*, toute conversation interceptée qui révèle des éléments de preuve se rapportant à des infractions non spécifiées dans l'autorisation est recevable à l'appui d'accusations portées relativement à ces infractions. Il

The distinction between “anticipated” and “unanticipated” interception is nowhere to be found in s. 178.16(3.1) of the *Code*.

[*R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363; *United States v. Cox*, 449 F.2d 679 (1971); *R. v. Rouse and McInroy* (1977), 39 C.R.N.S. 135; *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128; *R. v. Patterson, Valois and Guindon* (1976), 31 C.C.C. (2d) 352, referred to.]

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal, [1982] 2 W.W.R. 154, 134 D.L.R. (3d) 214, 66 C.C.C. (2d) 65, allowing appellant’s appeal from his conviction for conspiracy to possess counterfeit money. Appeal allowed, Ritchie, Dickson, Chouinard and Wilson JJ. dissenting.

J. D. Taylor, for the appellant.

Marc Rosenberg, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Beetz, Estey, McIntyre and Lamer JJ. was delivered by

LAMER J.—The accused was tried and convicted by a jury in Vancouver of conspiring to possess counterfeit money. He appealed his conviction to the British Columbia Court of Appeal and an acquittal was entered. Craig J.A., dissenting on a question of law, would have upheld the conviction. The Crown is now appealing to this Court as of right pursuant to s. 621(1)(a) of the *Criminal Code* of Canada.

THE FACTS

The facts need not, for the purpose of this appeal, be set out fully. The evidence adduced against the accused was essentially that of telephone conversations intercepted by the police through the use of “wiretapping equipment”. It is agreed by all that if this evidence is, as was found by the Court of Appeal, inadmissible, then the Crown’s appeal should fail and the acquittal stand; if to the contrary then the jury’s conviction should be restored.

n’est pas nécessaire que l’interception soit «imprévue». Le paragraphe 178.16(3.1) du *Code* ne fait pas de distinction entre les interceptions «prévues» et les interceptions «imprévues».

[Jurisprudence: *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363; *United States v. Cox*, 449 F.2d 679 (1971); *R. v. Rouse and McInroy* (1977), 39 C.R.N.S. 135; *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128; *R. v. Patterson, Valois and Guindon* (1976), 31 C.C.C. (2d) 352.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique, [1982] 2 W.W.R. 154, 134 D.L.R. (3d) 214, 66 C.C.C. (2d) 65, qui a accueilli l’appel formé par l’intimé contre un verdict de culpabilité de complot visant la possession de monnaie contrefaite. Pourvoi accueilli, les juges Ritchie, Dickson, Chouinard et Wilson sont dissidents.

J. D. Taylor, pour l’appelante.

Marc Rosenberg, pour l’intimé.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Beetz, Estey, McIntyre et Lamer rendu par

LE JUGE LAMER—L’accusé a subi son procès devant un jury à Vancouver et a été reconnu coupable de complot visant la possession de monnaie contrefaite. Il en a appelé de la déclaration de culpabilité devant la Cour d’appel de la Colombie-Britannique qui a inscrit un verdict d’acquiescement. Le juge Craig, dissident sur une question de droit, aurait maintenu la déclaration de culpabilité. Le ministère public se pourvoit maintenant de plein droit devant cette Cour conformément à l’al. 621(1)a) du *Code criminel* du Canada.

LES FAITS

Il n’est pas nécessaire, aux fins du présent pourvoi, d’exposer les faits au complet. La preuve produite contre l’accusé consiste essentiellement en des conversations téléphoniques interceptées par la police au moyen de [TRADUCTION] «matériel d’écoute électronique». Les parties reconnaissent que, si cette preuve est irrecevable, comme l’a conclu la Cour d’appel, le pourvoi du ministère public doit être rejeté et l’acquiescement maintenu; dans le cas contraire, le verdict de culpabilité du jury doit être rétabli.

The police had started out investigating narcotics offences and, on May 14, 1976, were authorized under s. 178.13 of the *Criminal Code* to intercept the private communications of persons other than the accused. As a result of interceptions, the police became suspicious that the brother of the accused and others were involved in a conspiracy with respect to counterfeit money. On July 9, 1976, the "narcotic authorization" was renewed. Prior to this renewal, the police had consulted Crown counsel with the object of applying for an authorization under s. 178.12 to intercept communications with respect to the counterfeiting offence. They were advised by the Crown that this was not necessary. The evidence relating to the conspiracy to possess counterfeit money, the admissibility of which is at issue in this case, was adduced through interceptions that were made pursuant to the renewed authorization for the investigation of the narcotic conspiracy.

Of importance in this appeal is the fact that it was admitted by all that the authorizations and renewals were properly obtained in accordance with the provisions of the *Criminal Code* and that no witnesses need be called to prove their validity. It is further admitted that on or about July 4, 1976, the investigators suspected that co-conspirators named Gallo and Magisano were conspiring with Remo Commisso with respect to counterfeit money, and suspected that Gallo and Magisano were using the code word "ceramics" for counterfeit money, but did not believe they had grounds for applying for an authorization until July 9, 1976, the date of the renewal. Finally, respondent admits that the police officers were continuing a *bona fide* investigation on the suspected heroin offence at the time they heard the conversations they adduced in evidence in the counterfeit charge.

THE LAW

Part IV.1 of the *Criminal Code* is titled "Invasion of Privacy". This chapter was introduced in 1974. However uncertain the state of the law prior

L'enquête policière portait initialement sur des infractions en matière de stupéfiants et, le 14 mai 1976, une autorisation d'intercepter les communications privées de personnes autres que l'accusé a été obtenue conformément à l'art. 178.13 du *Code criminel*. Les interceptions ont amené la police à soupçonner la participation du frère de l'accusé et d'autres personnes à un complot relatif à de la monnaie contrefaite. Le 9 juillet 1976, on a renouvelé [TRADUCTION] «l'autorisation relative aux stupéfiants». Antérieurement à ce renouvellement, la police avait consulté le substitut du procureur général sur l'opportunité de demander, conformément à l'art. 178.12, l'autorisation d'intercepter des communications relativement à l'infraction de contrefaçon. Le substitut du procureur général a exprimé l'opinion que ce n'était pas nécessaire. La preuve relative au complot visant la possession de monnaie contrefaite, dont l'admissibilité est contestée en l'espèce, découle d'interceptions faites en vertu du renouvellement de l'autorisation relative aux stupéfiants.

Il importe de souligner en l'espèce que les parties s'accordent pour reconnaître que les autorisations et les renouvellements ont été régulièrement obtenus en conformité avec les dispositions du *Code criminel* et qu'il n'est pas besoin de citer des témoins pour en établir la validité. On reconnaît en outre que, vers le 4 juillet 1976, les enquêteurs soupçonnaient que des coconspirateurs nommés Gallo et Magisano complotaient avec Remo Commisso en vue de posséder de la monnaie contrefaite; ils soupçonnaient aussi l'emploi par Gallo et Magisano du mot de code [TRADUCTION] «céramique» pour désigner la monnaie contrefaite, mais n'ont pas cru être justifiés de demander une autorisation avant le 9 juillet 1976, date du renouvellement. En dernier lieu, l'intimé reconnaît qu'au moment où ils ont entendu les conversations produites en preuve à l'appui de l'accusation de contrefaçon, les policiers menaient une enquête en bonne et due forme sur ce qu'ils soupçonnaient être une infraction relative à l'héroïne.

LE DROIT

La partie IV.1 du *Code criminel* s'intitule «Atteintes à la vie privée». Sa promulgation date de 1974. Quelque incertain qu'ait pu être l'état

to that enactment, Parliament for the protection of the citizens' privacy then made it a crime to wilfully intercept a private communication by means of an electromagnetic, acoustic, mechanic or other device. Recognizing however the need to assist the police in the detection of crime, Parliament has under certain circumstances and under judicial control set out procedures under which interceptions may be lawful. The police, when investigating certain offences, may be authorized by a judge to invade the privacy of certain citizens, if the conditions set out in s. 178.13 are met. (I am referring to the law as it was at the time of the interception.)

178.13 (1) An authorization may be given if the judge to whom the application is made is satisfied that it would in the best interests of the administration of justice to do so and that

- (a) other investigative procedures have been tried and have failed;
- (b) other investigative procedures are unlikely to succeed; or
- (c) the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

(2) An authorization shall

- (a) state the offence in respect of which private communications may be intercepted;
- (b) state the type of private communication that may be intercepted;
- (c) state the identity of the persons, if known, whose private communications are to be intercepted and where the identity of such persons is not known, generally describe the place at which private communications may be intercepted or, if a general description of that place cannot be given, generally describe the manner of interception that may be used;
- (d) contain such terms and conditions as the judge considers advisable in the public interests; and
- (e) be valid for the period, not exceeding thirty days, set forth therein.

(2.1) The Solicitor General of Canada or the Attorney General, as the case may be, may designate a person or persons who may intercept private communications under authorizations.

(3) Renewals of an authorization may be given from time to time by a judge of a superior court of criminal jurisdiction or a judge as defined in section 482 upon

antérieur du droit avant l'adoption de ces dispositions, le Parlement a voulu protéger la vie privée des citoyens en faisant un crime de l'interception volontaire d'une communication privée au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre. Reconnaissant toutefois la nécessité d'aider la police à déceler le crime, le Parlement a énoncé des procédures en vertu desquelles les interceptions peuvent être légales dans certains cas et sous réserve de contrôle judiciaire. Lorsqu'elle mène une enquête sur certaines infractions, la police peut être autorisée par un juge à porter atteinte à la vie privée de certains citoyens si les conditions énoncées à l'art. 178.13 ont été remplies. (Je parle de la loi en vigueur au moment de l'interception.)

178.13 (1) Une autorisation peut être donnée si le juge auquel la demande est présentée est convaincu que l'octroi de cette autorisation servirait au mieux l'administration de la justice et que

- a) d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué;
- b) les autres méthodes d'enquête ont peu de chance de succès; ou
- c) l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

(2) Une autorisation doit

- a) indiquer l'infraction relativement à laquelle des communications privées pourront être interceptées;
- b) indiquer le genre de communication privée qui pourra être interceptée;
- c) indiquer, si elle est connue, l'identité des personnes dont les communications privées doivent être interceptées et, lorsque l'identité de ces personnes n'est pas connue, décrire de façon générale le lieu où les communications privées pourront être interceptées ou s'il est impossible de donner une description générale de ce lieu, la façon dont elles pourront l'être;
- d) énoncer les modalités que le juge estime opportunes dans l'intérêt public; et
- e) être valide pour la période de trente jours au plus qui y est indiquée.

(2.1) Le solliciteur général du Canada ou le procureur général, selon le cas, peut désigner une ou plusieurs personnes qui pourront intercepter des communications privées aux termes d'autorisations.

(3) Un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou un juge défini à l'article 482 peut, à l'occasion, renouveler une autorisation lorsqu'il reçoit

receipt by him of an *ex parte* application in writing signed by the Attorney General of the province in which the application is made or the Solicitor General of Canada or an agent specially designated in writing for the purposes of section 178.12 by the Solicitor General of Canada or the Attorney General, as the case may be, accompanied by an affidavit of a peace officer or public officer deposing to the following matters, namely:

- (a) the reason and period for which the renewal is required, and
- (b) full particulars, together with times and dates, when interceptions, if any, were made or attempted under the authorization, and any information that has been obtained by any interception,

and supported by such other information as the judge may require.

(4) A renewal of an authorization may be given if the judge to whom the application is made is satisfied that any of the circumstances described in subsection (1) still obtain, but no such renewal shall be for a period exceeding thirty days.

In order to discourage unlawful invasions of the privacy of citizens, Parliament not only made it an indictable offence but also enacted an exclusionary rule which is an exception to the general rule that unlawfully obtained evidence is nevertheless admissible:

178.16 (1) A private communication that has been intercepted is inadmissible as evidence against the originator of the communication or the person intended by the originator to receive it unless

- (a) the interception was lawfully made; or
- (b) the originator thereof or the person intended by the originator to receive it has expressly consented to the admission thereof;

but evidence obtained directly or indirectly as a result of information acquired by interception of a private communication is not inadmissible by reason only that the private communication is itself inadmissible as evidence.

(2) Notwithstanding subsection (1), the judge or magistrate presiding at any proceedings may refuse to admit evidence obtained directly or indirectly as a result of information acquired by interception of a private communication that is itself inadmissible as evidence where he is of the opinion that the admission thereof would bring the administration of justice into disrepute.

(3) Where the judge or magistrate presiding at any proceedings is of the opinion that a private communica-

une demande écrite *ex parte* signée par le procureur général de la province dans laquelle la demande est présentée, par le solliciteur général du Canada ou par un mandataire spécialement désigné par écrit aux fins de l'article 178.12 par le solliciteur général du Canada ou le procureur général, selon le cas, et à laquelle est joint un affidavit d'un agent de la paix ou fonctionnaire public indiquant ce qui suit:

- a) la raison et la période pour lesquelles le renouvellement est demandé, et
- b) tous les détails, y compris les heures et dates, relatifs aux interceptions, qui, le cas échéant, ont été faites ou tentées en vertu de l'autorisation, et tous renseignements obtenus au cours des interceptions,

ainsi que les autres renseignements que le juge peut exiger.

(4) Le renouvellement d'une autorisation peut être accordé si le juge auquel la demande est présentée est convaincu que l'une quelconque des circonstances indiquées au paragraphe (1) existe encore, mais un tel renouvellement ne doit pas être accordé pour plus de trente jours.

Afin d'empêcher l'atteinte illégale à la vie privée des citoyens, non seulement le Parlement en a-t-il fait un acte criminel, mais il a également adopté une règle d'exclusion qui constitue une exception à la règle générale selon laquelle une preuve obtenue illégalement est néanmoins admissible:

178.16 (1) Une communication privée qui a été interceptée est inadmissible en preuve contre son auteur ou la personne à laquelle son auteur la destinait à moins

- a) que l'interception n'ait été faite légalement, ou
- b) que l'auteur de la communication privée ou la personne à laquelle son auteur la destinait n'ait expressément consenti à ce qu'elle soit admise en preuve,

toutefois les preuves découlant directement ou indirectement de l'interception d'une communication privée ne sont pas inadmissibles du seul fait que celle-ci l'est.

(2) Par dérogation au paragraphe (1), le juge ou le magistrat qui préside à une instance quelconque peut refuser d'admettre en preuve des preuves découlant directement ou indirectement de l'interception d'une communication privée qui est elle-même inadmissible s'il est d'avis que leur admission en preuve ternirait l'image de la justice.

(3) Par dérogation au paragraphe (1), le juge ou magistrat qui préside à une instance quelconque peut

tion that, by virtue of subsection (1), is inadmissible as evidence in the proceedings

(a) is relevant to a matter at issue in the proceedings, and

(b) is inadmissible as evidence therein by reason only of a defect of form or an irregularity in procedure, not being a substantive defect or irregularity, in the application for or the giving of the authorization under which such private communication was intercepted,

he may, notwithstanding subsection (1), admit such private communication as evidence in the proceedings.

(3.1) A private communication that has been intercepted and that is admissible as evidence may be admitted in any criminal proceeding or in any civil proceeding or other matter whatever respecting which the Parliament of Canada has jurisdiction, whether or not the criminal proceeding or the civil proceeding or other matter relates to the offence specified in the authorization pursuant to which the communication was intercepted.

(4) A private communication that has been lawfully intercepted shall not be received in evidence unless the party intending to adduce it has given to the accused reasonable notice of his intention together with

(a) a transcript of the private communication, where it will be adduced in the form of a recording, or a statement setting forth full particulars of the private communication, where evidence of the private communication will be given *viva voce*; and

(b) a statement respecting the time, place and date of the private communication and the parties thereto, if known.

(5) Any information obtained by an interception that, but for the interception would have been privileged, remains privileged and inadmissible as evidence without the consent of the person enjoying the privilege.

It is agreed by all that, though the enactment of s. 178.16(3.1) was subsequent to the interception, the section is applicable in the determination of this appeal.

As appears from a reading of the section, a private communication is admissible as evidence if the interception was lawfully made, and it is lawfully made if pursuant and in compliance with an authorization under s. 178.13.

déclarer admissible en preuve une communication privée qui serait irrecevable en vertu du paragraphe (1), s'il estime

a) qu'elle concerne un des points en litige; et

b) que l'irrecevabilité tient non pas au fond mais uniquement à un vice de forme ou de procédure dans la demande d'interception ou dans l'autorisation qui a été accordée à cet effet.

(3.1) Les communications privées qui ont été interceptées et qui sont admissibles en preuve peuvent être admises dans toutes procédures civiles ou criminelles ou dans toute autre affaire qui relève de la compétence du Parlement du Canada que ces procédures ou affaires soient reliées ou non à l'infraction décrite dans l'autorisation qui a donné lieu à l'interception.

(4) Une communication privée qui a été légalement interceptée ne doit être admise en preuve que si la partie qui a l'intention de la produire a donné au prévenu un préavis raisonnable de son intention de ce faire accompagné

a) d'une transcription de la communication privée, lorsqu'elle sera produite sous forme d'enregistrement, ou d'une déclaration donnant tous les détails de la communication privée, lorsque la preuve de cette communication sera donnée de vive voix; et

b) d'une déclaration relative à l'heure, à la date et au lieu de la communication privée et aux personnes y ayant pris part, si elles sont connues.

(5) Tout renseignement obtenu par une interception et pour lequel, si ce n'était l'interception, il y aurait eu exemption de communication, demeure couvert par cette exemption et n'est pas admissible en preuve sans le consentement de la personne jouissant de l'exemption.

On reconnaît de part et d'autre que, bien que le par. 178.16(3.1) ait été adopté après l'interception, il n'en demeure pas moins applicable en l'espèce.

Comme il se dégage de la lecture de l'article, une communication privée est admissible en preuve si l'interception a été faite légalement, c'est-à-dire conformément à une autorisation accordée en vertu de l'art. 178.13.

Accused takes the position that a private communication is inadmissible "on the trial of one offence when it is obtained after renewal of an authorization for a different offence at a time when there were grounds to obtain an authorization for the offence with which the accused is being tried". Accused in taking this position reads s. 178.16(3.1) as rendering admissible only "windfall" evidence and argues that it was not intended "to render admissible private communications relating to an offence which was not unexpected".

McKay J. at trial disagreeing said:

It seems to me that in light of the concession that the investigation into the heroin conspiracy continued on after June 30th, 1976, and in light of the fact that the disputed evidence in this case was discovered while valid renewals relating to the heroin conspiracy were in existence, that the reasoning in *Welsh and Iannuzzi (No. 6)* applies, and that the evidence is admissible, and I so hold.

R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6) reported at (1977), 32 C.C.C. (2d) 363 is a decision of the Ontario Court of Appeal. Zuber J.A. writing for the Court (Jessup, Arnup, Martin and Wilson J.J.A.), when dealing with the issue relevant to this case, concluded in the following terms, at pp. 373-74:

In my opinion, an interception complies with both the *Code* and the authorization if it is made *in respect to* a stated offence, *i.e.*, for the purpose or object of investigating or gathering evidence with respect to the named offence. The fact that the pursuit of the objective of the authorization reveals evidence of other crimes does not affect the lawful character of the interception. It cannot be said that the evidence in this case is rendered inadmissible on this ground.

Prior to his conclusion, where no mention of a distinction between "windfall" and "anticipated" evidence is made, he had reviewed Canadian case law and then referred to an American case, *United*

L'accusé soutient qu'une communication privée est inadmissible en preuve [TRADUCTION] «dans le cadre du procès relatif à une infraction donnée, lorsque cette communication a été obtenue après le renouvellement d'une autorisation accordée relativement à une infraction différente à un moment où on était justifié d'obtenir une autorisation visant l'infraction pour laquelle l'accusé subit son procès». En adoptant cette position, l'accusé interprète le par. 178.16(3.1) comme ne rendant admissible que la preuve [TRADUCTION] «inattendue» et il prétend que cette disposition ne vise pas [TRADUCTION] «à rendre admissible les communications privées se rapportant à une infraction qui n'était pas inattendue».

Au procès, le juge McKay a rejeté cet argument, affirmant:

[TRADUCTION] Étant donné qu'on reconnaît que l'enquête sur le complot relatif à l'héroïne s'est poursuivie après le 30 juin 1976, et compte tenu du fait que les éléments de preuve contestés en l'espèce ont été obtenus pendant la période de validité des renouvellements accordés à l'égard du complot relatif à l'héroïne, il me semble et je conclus que le raisonnement de l'arrêt *Welsh and Iannuzzi (No. 6)* s'applique et que la preuve est recevable.

L'arrêt *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, publié à (1977), 32 C.C.C. (2d) 363, a été rendu par la Cour d'appel de l'Ontario. Au cours de son examen de la question qui nous intéresse en l'espèce, le juge Zuber, qui a rédigé les motifs de la Cour (les juges Jessup, Arnup, Martin et Wilson), a conclu en ces termes, aux pp. 373 et 374:

[TRADUCTION] À mon avis, une interception est conforme à la fois au *Code* et à l'autorisation si elle est faite à l'égard d'une infraction précise, *c.-à-d.*, aux fins d'enquêter ou de recueillir des preuves relativement à l'infraction spécifiée. Le fait que, dans la poursuite de l'objet de l'autorisation, on découvre des éléments de preuve qui se rapportent à d'autres crimes, ne change rien à la légalité de l'interception. On ne saurait prétendre que la preuve produite en l'espèce est irrecevable pour ce motif.

Avant de tirer cette conclusion où il n'est fait mention d'aucune distinction entre une preuve «inattendue» et une preuve «prévue», il avait passé en revue la jurisprudence canadienne, puis s'était

States v. Cox, 449 F.2d 679 (10th. Cir., 1971), and quoted Doyle Cir. J., at pp. 686-87:

Once the listening commences it becomes impossible to turn it off when a subject other than one which is authorized is overheard. It would be the height of unreasonableness to distinguish between information specifically authorized and that which is unanticipated and which develops in the course of an authorized search such as that involved here. It would be irrational to hold that officers authorized to listen to conversations about drug traffic, upon learning that a bank robbery is to occur, must at once close down the project and not use the information to prevent the robbery since the information is tainted. It would be demoralizing to allow the bank to be robbed while the investigators stood by helpless to prevent the occurrence. Harder cases can be imagined. For example, in electronic surveillance of organized criminals involved in gambling, information might be intercepted disclosing a conspiracy to commit murder. Surely the officials must be empowered to use this information notwithstanding the lack of specific prior authorization.

(Emphasis added.)

Zuber J.A. then added:

The force of these words is not diminished by the procedural and constitutional differences which interlace this case.

The fact that s. 178.16(3.1) was subsequently enacted and that no such distinction as that suggested by Circuit Judge Doyle is to be found in the section should not be overlooked.

In the second line of subs. (3.1) it is stated that an intercepted communication that is "admissible as evidence may be admitted . . . whether or not the criminal proceeding . . . relates" to an offence different than the one mentioned in the authorization. If the word "admissible" is construed as meaning "admissible under the preceding subsections of 178", then the section means nothing because *Iannuzzi* has already interpreted unanticipated evidence revealing new offences as being included in s. 178 prior to subs. (3.1). Consequently, the inclusion of subs. (3.1) of the expression

référé à l'arrêt américain *United States v. Cox*, 449 F.2d 679 (10^e Cir., 1971), citant le juge Doyle, aux pp. 686 et 687:

[TRADUCTION] Une fois l'écoute électronique commencée, il est impossible de l'interrompre lorsqu'on entend quelque chose qui n'est pas visée par l'autorisation. Ce serait le comble de l'absurdité que de faire la distinction entre les renseignements expressément autorisés et les renseignements imprévus obtenus au cours d'une enquête autorisée comme celle dont il est question en l'espèce. Il serait absurde de conclure que lorsque des policiers, autorisés à écouter des conversations sur le trafic des stupéfiants, apprennent qu'un vol de banque est imminent, doivent immédiatement mettre fin à l'écoute et éviter de se servir des renseignements ainsi recueillis pour empêcher le vol parce qu'ils sont entachés d'un vice. Il serait démoralisant que l'on permette que le vol de banque ait lieu et que les enquêteurs soient impuissants à l'empêcher. On peut imaginer des cas encore plus graves. Par exemple, dans le cadre de la surveillance électronique de membres du crime organisé dont les activités portent sur le jeu, il pourrait arriver qu'on intercepte des renseignements révélant l'existence d'un complot en vue de commettre un meurtre. Les autorités doivent certainement pouvoir utiliser ces renseignements nonobstant l'absence d'une autorisation expresse préalable.

(C'est moi qui souligne.)

f Puis le juge Zuber a ajouté:

[TRADUCTION] La portée de ce passage n'est nullement affaiblie par les différences tant de procédure que d'ordre constitutionnel qui s'entremêlent en l'espèce.

g On doit tenir compte du fait que le par. 178.16(3.1) a été adopté ultérieurement et qu'il ne contient aucune distinction du genre de celle mentionnée par le juge Doyle.

h À la deuxième ligne du par. (3.1), il est déclaré que les communications interceptées qui sont «admissibles en preuve peuvent être admises . . . que ces procédures [criminelles] . . . soient reliées ou non» à une infraction différente de celle mentionnée dans l'autorisation. Si le mot «admissibles» est interprété comme signifiant «admissibles en vertu des dispositions précédentes de l'art. 178», le paragraphe perd alors tout son sens puisque, dans l'arrêt *Iannuzzi*, on a déjà considéré que la preuve imprévue qui révèle l'existence d'autres infractions était englobée par l'art. 178 avant l'adoption du

“may be admitted” necessarily adds something to s. 178. If it adds the concept that the unanticipated statement (unlike *Iannuzzi*) is related to suspected offences under investigation when the authorization is taken out, then the effect of subs. (3.1) may be to make unnecessary any compliance with s. 178 with reference to this second offence.

In the Court of Appeal for British Columbia Lambert J.A., reading *R. v. Rouse and McInroy* (1977), 39 C.R.N.S. 135, *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128, and also *R. v. Welsh and Iannuzzi* as adopting a distinction between “anticipated” and “unanticipated” evidence said:

In short, it is my opinion that the rule which permits the introduction of evidence with respect to an offence not specified in the authorization, but which turns up unexpectedly in the course of the interception, does not extend to evidence with respect to an offence that is being investigated at the time of the authorization or at the time of a renewal and that is intercepted after that authorization or that renewal. To decide otherwise would permit a single authorization to spread to offences and persons never contemplated by the authorizing judge who is charged with the responsibility for applying the rigorous tests established by the Protection of Privacy sections of the *Criminal Code*.

Craig J.A., reading *R. v. Rouse and McInroy* differently took the following position:

I think that once a Court has authorized an interception any intercepted conversation which discloses any criminal offence is admissible in evidence in support of a charge relating to that offence even though the authorization did not specifically authorize an interception for the offence which has been incidentally disclosed in the interception.

I agree with Craig J.A., and I am of the view that this appeal should succeed. The distinction that we are invited to make is not found in the wording of s. 178.16(3.1) which is unambiguous.

par. (3.1). Par conséquent, l'inclusion au par. (3.1) de l'expression «peuvent être admises» ajoute nécessairement quelque chose à l'art. 178. Si elle ajoute la notion que la déclaration imprévue (à la différence de l'arrêt *Iannuzzi*) se rapporte à des infractions dont on soupçonne l'existence et qui font l'objet d'une enquête au moment où l'autorisation est accordée, le par. (3.1) peut alors avoir pour effet de supprimer la nécessité de se conformer à l'art. 178 quant à cette seconde infraction.

Selon l'interprétation du juge Lambert de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, les décisions *R. v. Rouse and McInroy* (1977), 39 C.R.N.S. 135, *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128 ainsi que *R. v. Welsh and Iannuzzi*, font la distinction entre la preuve «prévue» et la preuve «imprévue». Le juge Lambert a dit:

[TRADUCTION] En bref, j'estime que la règle qui autorise la production d'éléments de preuve relatifs à une infraction qui n'est pas mentionnée dans l'autorisation, mais qui se manifestent d'une manière inattendue au cours de l'interception, ne s'applique pas aux éléments de preuve relatifs à une infraction qui fait l'objet d'une enquête au moment de l'autorisation ou de son renouvellement et qui sont interceptés après cette autorisation ou son renouvellement. Si on en décidait autrement, ce serait permettre qu'une seule autorisation vise des infractions et des personnes jamais envisagées par le juge qui a accordé l'autorisation et qui est chargé d'appliquer les critères sévères qu'établissent les dispositions du *Code criminel* relatives à la protection de la vie privée.

Le juge Craig, qui a interprété différemment l'arrêt *R. v. Rouse and McInroy*, a adopté le point de vue suivant:

[TRADUCTION] Selon moi, dès qu'une cour a autorisé une interception, toute conversation interceptée qui révèle l'existence d'une infraction criminelle est recevable en preuve à l'appui d'une accusation qui se rapporte à cette infraction, même si l'autorisation ne permettait pas expressément une interception à l'égard de l'infraction dont on a appris par hasard l'existence au cours de l'interception.

Je partage l'avis du juge Craig et j'estime que ce pourvoi doit être accueilli. La distinction qu'on nous invite à faire ne ressort pas de la formulation non équivoque du par. 178.16(3.1). Cela est d'au-

This is all the more significant as that section was enacted after *R. v. Rouse and McInroy* and *R. v. Welsh and Iannuzzi*. There are however other equally compelling reasons to support Craig J.A.'s view.

The exclusionary rule's purpose is to discourage unlawful invasions of privacy. If the privacy is being invaded through a lawful interception the exclusionary rule has lost its purpose. It is not the subject matter of conversations that is sought to be protected, but the privacy of those conversing. This is assuming, as is not contested in this case, that the initial authorization had been lawfully obtained in good faith, that the investigation on heroin, as was conceded, was still going on, and that the renewal for that offence had been lawfully obtained. That admission by the respondent as regards the renewal is of capital importance. Indeed for the renewal to be lawful the judge must be given at the time of the renewal under s. 178.13(3) an affidavit setting out, amongst other information,

(b) full particulars, together with times and dates, when interceptions, if any, were made or attempted under the authorization, and any information that has been obtained by any interception,

(Emphasis added.)

The material before us does not reveal whether the judge was told by the police that they had grounds to ask for a separate authorization for a counterfeiting offence. But given the admission by respondent, this case must be decided on the assumption that the judge was informed through the affidavit of what was heard as regards that offence. It might well be, though this need not, should not and is not decided on this appeal, that if the police, on a renewal, were not to reveal such information in this affidavit, the renewal might have been obtained irregularly, the subsequent interceptions unlawful and any evidence obtained through such interceptions may be inadmissible, be it evidence of the offence stated in the authorization, or a *fortiori*, of any other offences, subject of course to the discretion given judges under the

tant plus révélateur que la disposition a été adoptée après les arrêts *R. v. Rouse and McInroy* et *R. v. Welsh and Iannuzzi*. Il y a toutefois d'autres raisons, tout aussi convaincantes, qui militent en faveur du point de vue du juge Craig.

La règle d'exclusion a pour objet d'empêcher les atteintes illégales à la vie privée. Si l'atteinte consiste en une interception légale, la règle d'exclusion est dès lors inapplicable. On vise à protéger non pas le sujet des conversations, mais la vie privée des interlocuteurs. Cela suppose, ce qui n'est pas contesté en l'espèce, que l'autorisation initiale a été obtenue légalement et de bonne foi, que l'enquête sur l'héroïne se poursuivait, comme on l'a reconnu, et que le renouvellement de l'autorisation relative à cette infraction avait été légalement obtenu. Cette reconnaissance par l'intimé au sujet du renouvellement est d'une importance capitale. En effet, pour que le renouvellement soit légal, le juge doit recevoir, au moment du renouvellement en vertu du par. 178.13(3), un affidavit énonçant, notamment,

b) tous les détails, y compris les heures et dates, relatifs aux interceptions, qui, le cas échéant, ont été faites ou tentées en vertu de l'autorisation, et tous renseignements obtenus au cours des interceptions,

(C'est moi qui souligne.)

Les documents produits devant nous n'indiquent pas si la police a dit au juge qu'elle était justifiée de demander une autorisation distincte au sujet d'une infraction de contrefaçon. Mais, compte tenu de ce qu'a reconnu l'intimé, la présente affaire doit être tranchée en tenant pour acquis en l'espèce que le juge connaissait, grâce à l'affidavit, ce qui a été entendu relativement à cette infraction. Bien qu'en l'espèce, il ne soit ni nécessaire ni souhaitable de trancher cette question et que nous ne le fassions pas, il se pourrait bien que si en demandant un renouvellement, la police a omis de révéler ces renseignements dans l'affidavit, le renouvellement ait été obtenu irrégulièrement, que les interceptions subséquentes soient illégales et que tout élément de preuve obtenu au moyen de ces interceptions soit inadmissible, peu importe qu'il s'agisse d'une preuve relative à l'infraction énoncée dans l'autorisation, ou, à plus forte raison,

section to admit unlawfully obtained evidence.

To decide otherwise and to follow Lambert J.A.'s reasoning would in my view create great difficulties. As one of many possible illustrations, the following: The R.C.M.P. is lawfully intercepting on a heroin investigation and unexpectedly overhears evidence of a murder. Simultaneously the Municipal Police Force is investigating counterfeiting and that very same murder but have been denied an authorization to intercept for the murder but authorized for the counterfeiting. They also overhear evidence of that murder. Under one authorization it is admissible but not under the other?

Furthermore, what about the offences for which an authorization to intercept can never be obtained because they are not listed under s. 178.1. Were we to follow Lambert J.A.'s position, if evidence of such an offence in the course of a lawful interception is revealed unexpectedly it is admissible, as s. 178.16(3.1) does not distinguish between those offences and those for which an authorization may be obtained. But if it is expected, that evidence would be privileged even though the police officers could not under the law obtain an authorization. Logic would then command that s. 178.16(3.1) be limited only to proof of other offences listed at s. 178.1 as open to interception. That position was adopted in *R. v. Patterson, Valois and Guindon* (1976), 31 C.C.C. (2d) 352. That in my view would be reading a great deal into s. 178.16(3.1). To exclude evidence pertaining to "unlisted" offences would in no way further the purpose of the Act which is to protect the citizen from invasion of his privacy. That is being achieved by s. 178.1 through denying the invasion where the sole purpose is investigating one of those "unlisted" offences.

d'une preuve relative à d'autres infractions, sous réserve, bien entendu, du pouvoir discrétionnaire qu'ont les juges en vertu de l'article d'admettre une preuve obtenue illégalement.

^a J'estime qu'une décision contraire fondée sur le raisonnement du juge Lambert susciterait de grandes difficultés. Un exemple parmi tant d'autres serait le cas où la G.R.C., procédant légalement à des interceptions dans le cadre d'une enquête sur l'héroïne, entend, sans s'y attendre, des conversations portant sur un meurtre. Simultanément, la police municipale mène une enquête sur la contrefaçon et sur ce même meurtre. Ayant reçu une autorisation d'interception à l'égard de la contrefaçon, mais non à l'égard du meurtre, la police municipale entend aussi des conversations relatives à ce meurtre. Est-ce à dire que ces conversations sont admissibles en preuve en vertu d'une autorisation mais non en vertu de l'autre?

En outre, qu'en est-il des infractions à l'égard desquelles une autorisation d'interception ne pourra jamais être obtenue parce qu'elles ne sont pas énumérées à l'art. 178.1? Suivant le point de vue du juge Lambert, la preuve d'une telle infraction est recevable si elle est révélée, sans qu'on s'y attende, au cours d'une interception légale, car le par. 178.16(3.1) ne fait pas de distinction entre ces infractions et celles à l'égard desquelles une autorisation peut être obtenue. Mais, si on s'attendait à recueillir cette preuve, elle serait protégée même si les policiers ne pouvaient obtenir d'autorisation en vertu de la loi. La logique exigerait alors que le par. 178.16(3.1) s'applique uniquement à la preuve d'autres infractions qui, aux termes de l'art. 178.1, peuvent faire l'objet d'une interception. C'est le point de vue qu'on a adopté dans la décision *R. v. Patterson, Valois and Guindon* (1976), 31 C.C.C. (2d) 352. À mon avis, ce serait là sous-entendre beaucoup en interprétant le par. 178.16(3.1). L'exclusion de la preuve relative aux infractions [TRANSDUCTION] «non énumérées» n'aiderait aucunement à réaliser l'objet de la Loi qui est de protéger le citoyen contre les atteintes à sa vie privée. C'est par l'art. 178.1 que l'on réalise cet objet en refusant d'autoriser de telles atteintes lorsqu'elles servent exclusivement les fins d'une enquête sur l'une de ces infractions «non énumérées».

I would therefore allow the appeal, quash the acquittal entered by the Court of Appeal and restore the conviction.

The reasons of Ritchie, Dickson, Chouinard and Wilson JJ. were delivered by

DICKSON J. (*dissenting*)—The issue is whether an authorization to intercept private communications in respect of one offence is sufficient to render lawful interceptions in respect of a different offence, in circumstances where the interceptions in respect of the different offence were anticipated at the time the authorization was obtained.

I The Facts

An authorization in respect of narcotics offences was renewed for a second time on July 9, 1976. It is conceded that, in so far as the narcotics offences are concerned, the authorization and renewals were properly obtained, and that the investigation into the narcotics offences continued after July 9, 1976. The accused Cosimo Commisso was not named in the narcotics authorization nor in the renewals, nor was he suspected by the police of being involved in the narcotics offences.

Prior to obtaining the second renewal, the police became suspicious of a separate counterfeiting operation involving some of the same people. By the date of the second renewal, the police thought they had enough information to obtain an authorization in respect of the counterfeiting offence. They did not make an application, however, because they were advised by Crown counsel that this was not necessary. Cosimo Commisso was not then suspected by the police of being involved in the counterfeiting offence. The authorization and the renewals with respect to the narcotics offences contained "basket clauses" which brought unknown persons within their scope. The interceptions introduced in evidence against Cosimo Commisso were all made subsequent to July 9, 1976.

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler le verdict d'acquiescement inscrit par la Cour d'appel et de rétablir la déclaration de culpabilité.

Version française des motifs des juges Ritchie, Dickson, Chouinard et Wilson rendus par

LE JUGE DICKSON (*dissident*)—La question est de savoir si l'autorisation d'intercepter des communications privées accordée à l'égard d'une infraction suffit pour rendre légales des interceptions relatives à une infraction différente, dans le cas où ces dernières interceptions étaient prévues au moment de l'obtention de l'autorisation.

I Les faits

Une autorisation portant sur des infractions en matière de stupéfiants a été renouvelée pour la seconde fois le 9 juillet 1976. On reconnaît qu'en ce qui concerne ces infractions, l'autorisation et les renouvellements ont été régulièrement obtenus et que l'enquête sur lesdites infractions s'est poursuivie après le 9 juillet 1976. L'accusé Cosimo Commisso n'était nommé ni dans l'autorisation relative aux stupéfiants ni dans les renouvellements; de plus, la police ne le soupçonnait pas de participation aux infractions en matière de stupéfiants.

Avant d'obtenir le second renouvellement, la police avait commencé à soupçonner l'existence d'une affaire de contrefaçon mettant en cause certaines des mêmes personnes. À la date du second renouvellement, les policiers croyaient posséder suffisamment de renseignements pour obtenir une autorisation à l'égard de l'infraction de contrefaçon. Toutefois, ils n'en ont pas fait la demande parce que le substitut du procureur général avait exprimé l'opinion que ce n'était pas nécessaire. La police ne soupçonnait pas alors Cosimo Commisso de participation à l'infraction de contrefaçon. L'autorisation ainsi que les renouvellements visant les infractions en matière de stupéfiants contenaient des [TRADUCTION] «clauses générales» qui les rendaient applicables à des personnes inconnues. Les conversations produites en preuve contre Cosimo Commisso ont toutes été interceptées après le 9 juillet 1976.

II The Exclusionary Rule

Cosimo Commisso's conviction for conspiracy to possess counterfeit money can only be supported if the wiretap evidence was properly admitted. The majority of the British Columbia Court of Appeal directed an acquittal be entered on the basis that the trial judge had erred in admitting the evidence. The admissibility question depends on whether the interceptions were lawfully made, that is to say, pursuant to the July 9, 1976 renewal.

In *R. v. Wray*, [1971] S.C.R. 272, the majority of this Court decided illegally obtained evidence was admissible unless highly prejudicial and of trifling weight. The Crown relies in part on this and similar cases. With respect, in my view these authorities are of no assistance here. We are not here dealing with common law but with a highly structured statutory scheme. Parliament has clearly changed the common law rule where interceptions of private communications are involved. Illegally obtained evidence of private communications is generally inadmissible. The current s. 178.16(1) reads in part as follows:

178.16 (1) A private communication that has been intercepted is inadmissible as evidence against the originator of the communication or the person intended by the originator to receive it unless

- (a) the interception was lawfully made; or
- (b) the originator thereof or the person intended by the originator to receive it has expressly consented to the admission thereof;

The only exceptions are consent and the discretion under present s. 178.16(3) (former s. 178.16(2)) to admit despite non-substantive defects or irregularities. Neither exception could apply in this case. The only question is whether the interceptions

II La règle d'exclusion

La déclaration de culpabilité de complot visant la possession de monnaie contrefaite prononcée contre Cosimo Commisso n'est justifiable que si la preuve obtenue par écoute électronique a été régulièrement admise. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique à la majorité a ordonné l'inscription d'un verdict d'acquiescement pour le motif que le juge du procès avait commis une erreur en admettant cette preuve. Sa recevabilité dépend de la réponse apportée à la question de savoir si les interceptions ont été faites légalement, c'est-à-dire, conformément au renouvellement du 9 juillet 1976.

Dans l'arrêt *R. c. Wray*, [1971] R.C.S. 272, cette Cour à la majorité a décidé qu'une preuve obtenue illégalement est recevable à moins d'être extrêmement préjudiciable et de très faible valeur probante. Le ministère public se fonde en partie sur cet arrêt et sur d'autres décisions qui vont dans le même sens. Avec égards, j'estime que cette jurisprudence ne nous est d'aucun secours en l'espèce. Il s'agit ici non pas de la *common law*, mais d'un ensemble législatif très bien structuré. De toute évidence, le Parlement a modifié la règle de la *common law* lorsqu'il y a interception de communications privées. D'une manière générale, la preuve sous forme de communications privées obtenues illégalement est irrecevable. L'actuel par. 178.16(1) dispose notamment:

178.16 (1) Une communication privée qui a été interceptée est inadmissible en preuve contre son auteur ou la personne à laquelle son auteur la destinait à moins

- a) que l'interception n'ait été faite légalement, ou
- b) que l'auteur de la communication privée ou la personne à laquelle son auteur la destinait n'ait expressément consenti à ce qu'elle soit admise en preuve,

Les seules exceptions sont le consentement et le pouvoir discrétionnaire qu'accorde l'actuel par. 178.16(3) (l'ancien par. 178.16(2)) d'admettre en preuve une communication privée dont l'irrecevabilité tient à un vice de forme ou de procédure. Ni l'une ni l'autre exception ne peut s'appliquer en l'espèce. La seule question qui se pose est de savoir

sought to be introduced against Commisso were lawfully made.

The unique legislative treatment of electronic surveillance is a reflection of its nature. The modern technology is both powerful and unobtrusive. The technology permits massive invasion of the privacy with ease. It is also indiscriminate about the content of any communication intercepted. Parliament has determined that this potential constitutes a threat to individual freedom and the right to privacy. The evidentiary rule of exclusion fortifies the stipulation that interceptions of private communications are illegal unless specified conditions are met.

III The Balancing of Interests

Part IV.1 of the *Criminal Code*, on Invasion of Privacy, balances two competing interests. Zuber J.A. of the Ontario Court of Appeal expressed this aptly in *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363 (Ont. C.A.), at p. 369:

... Parliament had two objectives. The first was to protect private communications by prohibiting interception and to render inadmissible evidence obtained in violation of the statute. The second objective, which balances the first, was to recognize the need to allow the appropriate authorities, subject to specific controls, to intercept private communications in the investigation of serious crime, and to adduce the evidence thus obtained.

This legislation must be viewed and interpreted with a full, fair and realistic appreciation of both these objectives. The right to private communication cannot be diluted simply because unlawful interceptions are made by honest men whose motives are simply to detect crime. On the other hand, this legislation is not a legal briar patch calculated to frustrate the legitimate aims of the prosecution.

The privacy interest is not served only by the fact that s. 178.11 generally prohibits the interception of private communications. In addition, s. 178.2 creates a separate offence of disclosing a private communication. A person's privacy is invaded when a private communication is intercepted. A person's privacy is invaded still further if

si les communications que l'on veut produire en preuve contre Commisso ont été interceptées légalement.

La façon particulière dont la loi traite de la surveillance électronique tient à la nature de celle-ci. La technique moderne est à la fois puissante et discrète. Grâce à elle, il est facile de porter gravement atteinte à la vie privée. De plus, elle ne fait aucune distinction quant au contenu d'une communication interceptée. Le Parlement a décidé que cela met en danger la liberté individuelle et le droit à la protection de la vie privée. La règle d'exclusion en matière de preuve vient renforcer la stipulation que l'interception de communications privées est illégale à moins de remplir certaines conditions précises.

III L'équilibre des intérêts

La partie IV.1 du *Code criminel*, relative aux atteintes à la vie privée, établit un équilibre entre deux intérêts opposés. Le juge Zuber de la Cour d'appel de l'Ontario l'exprime bien dans l'arrêt *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363 (C.A. Ont.), à la p. 369:

[TRADUCTION] ... le Parlement visait deux objectifs. Le premier était de protéger les communications privées en en interdisant l'interception et en rendant inadmissible la preuve obtenue en violation de la loi. Le second objectif, qui fait contrepoids au premier, était de reconnaître la nécessité de permettre aux autorités appropriées, sous réserve de certaines restrictions précises, d'intercepter des communications privées au cours d'une enquête sur un crime grave et de produire la preuve ainsi obtenue.

Il faut considérer et interpréter cette loi en fonction d'une appréciation complète, juste et réaliste de ces deux objectifs. Le droit aux communications privées ne saurait être atténué simplement parce que des interceptions illégales sont effectuées par des hommes honnêtes qui cherchent uniquement à déceler le crime. D'un autre côté, cette loi n'est pas un abri juridique destiné à contrecarrer les objets légitimes de la poursuite.

Le droit à la protection de la vie privée n'est pas assuré du seul fait que l'art. 178.11 interdit d'une manière générale l'interception des communications privées. Il y a en plus l'art. 178.2 qui fait une infraction distincte de la divulgation d'une communication privée. Il y a atteinte à la vie privée d'une personne dès qu'une communication privée

that intercepted private communication is subsequently revealed to others. It is not appropriate to say that once a private communication has been intercepted, whatever interest there was in privacy has been lost. The privacy interest has a dual aspect. The question is: when is that privacy interest lawfully superseded?

Part IV.1 makes it clear that the privacy interest can be superseded in the interests of crime detection. Electronic surveillance is a useful and legitimate tool of police investigation of serious crime, but not in all circumstances. Electronic surveillance is an investigative procedure of last resort. This is especially apparent in the wording of s. 178.12(1)(g) and s. 178.13(1):

178.12 (1) An application for an authorization shall be made *ex parte* and in writing . . .

and shall be accompanied by an affidavit, which may be sworn on the information and belief of a peace officer or public officer deposing to the following matters, namely:

(g) whether other investigative procedures have been tried and have failed or why it appears they are unlikely to succeed or that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

178.13 (1) An authorization may be given if the judge to whom the application is made is satisfied

(a) that it would be in the best interests of the administration of justice to do so; and

(b) that other investigative procedures have been tried and have failed, other investigative procedures are unlikely to succeed or the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

Whether electronic surveillance is proper in a given case is stipulated to be a matter for judicial determination and not a matter for the police to decide.

est interceptée. Cette atteinte est aggravée si, par la suite, la communication privée est révélée à d'autres personnes. On ne saurait prétendre que, dès qu'il y a interception d'une communication privée, tout droit qu'il peut y avoir à la protection de la vie privée disparaît. Le droit à la protection de la vie privée revêt un double aspect. La question qui se pose est la suivante: dans quels cas ce droit est-il légalement écarté?

Il se dégage nettement de la partie IV.1 que le droit à la protection de la vie privée peut être écarté dans l'intérêt de la détection du crime. La surveillance électronique est un instrument utile qui peut légitimement servir dans les enquêtes policières sur les crimes graves, mais pas dans tous les cas. Elle est une méthode d'enquête de dernier recours. Cela est particulièrement manifeste à la lecture de l'al. 178.12(1)(g) et du par. 178.13(1):

178.12 (1) Une demande d'autorisation doit être présentée *ex parte* et par écrit . . .

et il doit y être joint une déclaration assermentée d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public pouvant être faite sur la foi de renseignements tenus pour véridiques et indiquant ce qui suit:

(g) si d'autres méthodes d'enquête ont ou non été essayées, si elles ont ou non échoué, ou pourquoi elles paraissent avoir peu de chance de succès, ou si, étant donné l'urgence de l'affaire, il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

178.13 (1) Une autorisation peut être donnée si le juge auquel la demande est présentée est convaincu

a) que l'octroi de cette autorisation servirait au mieux l'administration de la justice; et

b) que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, ou ont peu de chance de succès, ou que l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

Il en ressort qu'il appartient au juge et non pas à la police de décider si, dans un cas donné, il y a lieu de recourir à la surveillance électronique.

IV Section 178.16(3.1)

Subsequent to the interceptions in this case, Parliament enacted s. 178.16(3.1). Despite the timing, counsel for Commisso agrees the subsection could apply:

178.16. ...

(3.1) A private communication that has been intercepted and that is admissible as evidence may be admitted in any criminal proceeding or in any civil proceeding or other matter whatever respecting which the Parliament of Canada has jurisdiction, whether or not the criminal proceeding or the civil proceeding or other matter relates to the offence specified in the authorization pursuant to which the communication was intercepted.

(Emphasis added.)

The Crown contends that subs. (3.1) makes the evidence in this case admissible. I cannot agree. Subsection (3.1) imposes a threshold requirement that the intercepted communication be admissible as evidence. This relates back to s. 178.16(1) which provides that the evidence is inadmissible unless the interception was lawfully made. Section 178.16(3.1) simply restates the question: was the interception lawfully made. It does not provide the answer.

It is true s. 178.16(3.1) does contemplate evidence that will on occasion be admissible although it does not relate to the offence specified in the authorization. The same can be said of s. 178.22(2)(d) and (e), which have been in force since the introduction of Part IV.1:

178.22 (1) The Solicitor General of Canada shall, as soon as possible after the end of each year, prepare a report ...

(2) The report referred to in subsection (1) shall, in relation to authorizations and interceptions made thereunder, set forth

(d) the number of persons identified in an authorization against whom proceedings were commenced at the instance of the Attorney General of Canada in respect of

(i) an offence specified in the authorization,

IV Le paragraphe 178.16(3.1)

Le Parlement a adopté le par. 178.16(3.1) après que les interceptions dont il est question en l'espèce eurent été effectuées. Malgré cela, l'avocat de Commisso est d'accord que ce paragraphe pourrait s'appliquer ici:

178.16 ...

(3.1) Les communications privées qui ont été interceptées et qui sont admissibles en preuve peuvent être admises dans toutes procédures civiles ou criminelles ou dans toute autre affaire qui relève de la compétence du Parlement du Canada que ces procédures ou affaires soient reliées ou non à l'infraction décrite dans l'autorisation qui a donné lieu à l'interception.

(C'est moi qui souligne.)

Le ministère public soutient que le par. (3.1) rend admissible la preuve produite dans la présente affaire. Je ne puis être d'accord. Le paragraphe (3.1) impose comme exigence préliminaire que la communication interceptée soit admissible en preuve. Cela renvoie au par. 178.16(1) qui prévoit qu'une telle preuve est inadmissible à moins que l'interception n'ait été faite légalement. Le paragraphe 178.16(3.1) ne fait que reposer la question de savoir si l'interception a été faite légalement. Il n'y répond pas.

Certes, le par. 178.16(3.1) envisage une preuve qui, à l'occasion, sera recevable même si elle ne se rapporte pas à l'infraction décrite dans l'autorisation. Il en va de même des al. 178.22(2)(d) et (e), en vigueur depuis la promulgation de la partie IV.1:

178.22 (1) Le solliciteur général du Canada doit, chaque année, aussitôt que possible, établir un rapport ...

(2) Le rapport mentionné au paragraphe (1) doit, en ce qui concerne les autorisations et les interceptions faites en vertu de celles-ci, indiquer

(d) le nombre de personnes dont l'identité est indiquée dans une autorisation et contre lesquelles des poursuites ont été intentées sur l'instance du procureur général du Canada relativement

(i) à une infraction spécifiée dans l'autorisation,

(ii) an offence other than an offence specified in the authorization but in respect of which an authorization may be given, and

(iii) an offence in respect of which an authorization may not be given;

(e) the number of persons not identified in an authorization against whom proceedings were commenced at the instance of the Attorney General of Canada in respect of

(i) an offence specified in such an authorization,

(ii) an offence other than an offence specified in such an authorization but in respect of which an authorization may be given, and

(iii) an offence other than an offence specified in such an authorization and for which no such authorization may be given,

and whose commission or alleged commission of the offence became known to a peace officer as a result of an interception of a private communication under an authorization;

Neither s. 178.16(3.1) nor s. 178.22(2) gives any help in defining or identifying of the occasions on which an interception in relation to a non-specified offence will be regarded as pursuant to the authorization.

Section 178.16(3.1) was enacted subsequent to *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, *supra*; *R. v. Rouse and McInroy* (1977), 36 C.C.C. (2d) 257 (B.C.C.A.); and *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128 (B.C. Co. Ct.), all of which held that an unanticipated interception in relation to an offence not specified in the authorization was nonetheless lawfully made. If it be assumed that s. 178.16(3.1) was enacted in confirmation of these cases, the section nonetheless says nothing about the situation that was not addressed in these cases—anticipated interceptions.

V The Requirement to Specify the Offence

Counsel for the Crown makes the following submission:

It is respectfully submitted that the whole premise of the legislation permitting interception of private communications and their subsequent admission into evi-

(ii) à une infraction autre qu'une infraction spécifiée dans l'autorisation mais pour laquelle une autorisation peut être donnée, et

(iii) à une infraction pour laquelle une autorisation ne peut être donnée;

e) le nombre de personnes dont l'identité n'est pas indiquée dans une autorisation et contre lesquelles des poursuites ont été intentées sur l'instance du procureur général du Canada relativement

(i) à une infraction spécifiée dans une telle autorisation,

(ii) à une infraction autre qu'une infraction spécifiée dans une telle autorisation mais pour laquelle une autorisation peut être donnée, et

(iii) à une infraction autre qu'une infraction spécifiée dans une telle autorisation et pour laquelle aucune autorisation de ce genre ne peut être donnée,

d) lorsque la commission ou prétendue commission de l'infraction par cette personne est arrivée à la connaissance d'un agent de la paix par suite de l'interception d'une communication privée en vertu d'une autorisation;

e) Ni le paragraphe 178.16(3.1) ni le par. 178.22(2) ne nous aident à définir ou à identifier les cas où une interception relative à une infraction non spécifiée sera considérée comme ayant été faite conformément à l'autorisation.

f) Le paragraphe 178.16(3.1) a été adopté après les décisions *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, précitée, *R. v. Rouse and McInroy* (1977), 36 C.C.C. (2d) 257 (C.A.C.-B.) et *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128 (Cour de comté, C.-B.). Dans chacune de ces décisions, on a conclu qu'une interception imprévue relative à une infraction non spécifiée dans l'autorisation n'en demeure pas moins une interception faite légalement. À supposer que le par. 178.16(3.1) ait été adopté pour confirmer ces décisions, il est néanmoins muet sur la situation qui n'a pas été envisagée dans lesdites décisions, savoir celle où l'interception est prévue.

V L'obligation de spécifier l'infraction

j) Le substitut du procureur général soumet l'argument suivant:

[TRADUCTION] Nous soutenons avec égards que la loi autorisant l'interception de communications privées et leur admission en preuve vise exclusivement à protéger

dence is that it is the conversation of persons sought to be protected, not the subject matter of the conversations that is sought to be protected.

(Emphasis added.)

My reading of the statute is to the contrary. The subject matter of the communication is indeed a critical factor. Section 178.2, which generally prohibits disclosure of a private communication, contains no provision that once interception of certain persons is authorized, everything may be disclosed. More importantly, the provisions regarding the application for and the giving of an authorization are throughout linked to a specified offence. This applies equally to the wording at the time the interceptions were made as to the current wording.

The wording at the time the interceptions were made:

178.12 An application for an authorization shall be made *ex parte* and in writing

and shall be accompanied by an affidavit, which may be sworn on the information and belief of a peace officer or public officer deposing to the following matters, namely:

(c) the facts relied upon to justify the belief that an authorization should be given together with particulars of the offence;

(d) the type of private communication proposed to be intercepted;

(e) the names and addresses, if known, of all persons, the interception of whose private communications there are reasonable and probable grounds to believe may assist the investigation of the offence, and if not known, a general description of the place at which private communications are proposed to be intercepted or, if a general description of that place cannot be given, a general description of the manner of

The current wording:

178.12 (1) An application for an authorization shall be made *ex parte* and in writing

and shall be accompanied by an affidavit, which may be sworn on the information and belief of a peace officer or public officer deposing to the following matters, namely:

(c) the facts relied upon to justify the belief that an authorization should be given together with particulars of the offence;

(d) the type of private communication proposed to be intercepted;

(e) the names, addresses and occupations, if known, of all persons, the interception of whose private communications there are reasonable and probable grounds to believe may assist the investigation of the offence, a general description of the nature and location of the place, if known, at which private communications are proposed to be intercepted and a general description of the manner of interception proposed to be

les personnes qui participent à des conversations et non pas le sujet de ces conversations.

(C'est moi qui souligne.)

^a Je donne à la loi l'interprétation contraire. Le sujet de la communication est bel et bien un élément important. L'article 178.2 qui, d'une manière générale, interdit la divulgation de communications ^b privées, ne contient aucune disposition suivant laquelle, dès que l'interception des communications de certaines personnes est autorisée, tout peut être divulgué. Qui plus est, les dispositions relatives à la demande et à l'octroi d'une autorisation se rapportent dans tous les cas à une infraction ^c spécifiée. Cela vaut autant pour le texte en vigueur au moment où les interceptions ont été faites que pour le texte actuel.

^d Le texte en vigueur au moment où les interceptions ont été faites:

178.12 Une demande d'autorisation doit être présentée *ex parte* et par écrit . . .

et il doit y être joint une déclaration assermentée d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public pouvant être faite sur la foi de renseignements tenus pour véridiques et indiquant ce qui suit:

^f (c) les faits sur lesquels le déclarant se fonde pour justifier qu'à son avis il y a lieu d'accorder une autorisation, ainsi que les détails relatifs à l'infraction;

^g (d) le genre de communication privée que l'on se propose d'intercepter;

^h (e) les noms et adresses, s'ils sont connus, de toutes les personnes dont les communications privées devraient être interceptées du fait qu'on a des motifs raisonnables et probables de croire que cette interception pourra être utile à l'enquête relative à l'infraction et, s'ils ne sont pas connus, une description générale du lieu où l'on se propose d'intercepter les communications privées ou, si l'on ne peut donner une description

Le texte actuel:

178.12 Une demande d'autorisation doit être présentée *ex parte* et par écrit . . .

et il doit y être joint une déclaration assermentée d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public pouvant être faite sur la foi de renseignements tenus pour véridiques et indiquant ce qui suit:

(c) les faits sur lesquels le déclarant se fonde pour justifier qu'à son avis il y a lieu d'accorder une autorisation, ainsi que les détails relatifs à l'infraction;

(d) le genre de communication privée que l'on se propose d'intercepter;

(e) les noms, adresses et professions, s'ils sont connus de toutes les personnes dont les communications privées devraient être interceptées du fait qu'on a des motifs raisonnables et probables de croire que cette interception pourra être utile à l'enquête relative à l'infraction et une description générale de la nature et de la situation du lieu, s'il est connu, où l'on se propose d'intercepter des communications privées et

interception proposed to be used;
used;

(e.1) the number of instances, if any, on which an application has been made under this section in relation to the offence and a person named in the affidavit pursuant to paragraph (e) and on which the application was withdrawn or no authorization was given, the date on which each such application was made and the name of the judge to whom such application was made;

(f) the period for which the authorization is requested; and

(g) whether other investigative procedures have been tried and have failed or why it appears they are unlikely to succeed or that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

(f) the period for which the authorization is requested; and

(g) whether other investigative procedures have been tried and have failed or why it appears they are unlikely to succeed or that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

178.13 (1) An authorization may be given if the judge to whom the application is made is satisfied that it would be in the best interests of the administration of justice to do so and that

(a) other investigative procedures have been tried and have failed;

(b) other investigative procedures are unlikely to succeed; or

(c) the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

(2) An authorization shall

(a) state the offence in respect of which private communications may be intercepted;

(Emphasis added.)

178.13 (1) An authorization may be given if the judge to whom the application is made is satisfied

(a) that it would be in the best interests of the administration of justice to do so; and

(b) that other investigative procedures have been tried and have failed, other investigative procedures are unlikely to succeed or the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

(2) An authorization shall

(a) state the offence in respect of which private communications may be intercepted;

générale de ce lieu, une description générale de la façon dont on se propose de procéder à cette interception;

a

b

c

f) la période pour laquelle l'autorisation est demandée; et

d

e

g) si d'autres méthodes d'enquête ont ou non été essayées, si elles ont ou non échoué, ou pourquoi elles paraissent avoir peu de chance de succès, ou si, étant donné l'urgence de l'affaire, il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

f

g

h

i

j

178.13 (1) Une autorisation peut être donnée si le juge auquel la demande est présentée est convaincu que l'octroi de cette autorisation servirait au mieux l'administration de la justice et que

a) d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué;

b) les autres méthodes d'enquête ont peu de chance de succès; ou

c) l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

(2) Une autorisation doit

a) indiquer l'infraction relativement à laquelle des communications privées pourront être interceptées;

(C'est moi qui souligne.)

une description générale de la façon dont on se propose de procéder à cette interception; tion générale de la façon dont on se propose de procéder à cette interception;

(e.1) le nombre de cas, s'il y a lieu, où une demande a été faite en vertu du présent article au sujet de l'infraction ou de la personne nommée dans la déclaration assermentée conformément à l'alinéa e) et où la demande a été retirée ou aucune autorisation n'a été accordée, la date de chacune de ces demandes et le nom du juge auquel chacune a été présentée;

f) la période pour laquelle l'autorisation est demandée; et

g) si d'autres méthodes d'enquête ont ou non été essayées, si elles ont ou non échoué, ou pourquoi elles paraissent avoir peu de chance de succès, ou si, étant donné l'urgence de l'affaire, il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

178.13 (1) Une autorisation peut être donnée si le juge auquel la demande est présentée est convaincu

a) que l'octroi de cette autorisation servirait au mieux l'administration de la justice; et

b) que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, ou ont peu de chance de succès, ou que l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

(2) Une autorisation doit

a) indiquer l'infraction relativement à laquelle des communications privées pourront être interceptées;

On the appellant's argument, once an authorization is validly obtained in respect of one offence, it is sufficient to cover interceptions in respect of any other offence. This would render the language directed toward the specified offence essentially meaningless. That cannot, in my view, be the proper construction of the statute.

It is clear there is a particular reason for linking an authorization to a specified offence or offences. Electronic surveillance has been deemed by the statute to be an investigative procedure of use only when other investigative procedures have been tried and failed, or are unlikely to succeed, or are impractical because of the urgency of the matter (s. 178.13(1)(b)). Whether electronic surveillance is in fact justified can only be determined in relation to a specific offence. The result of the Crown's argument would be that electronic surveillance could and would be used in respect of an unspecified offence even where other investigative procedures could still prove fruitful. That is not consistent with s.178.13(1).

VI The Anticipated/Unanticipated Distinction

The majority of the British Columbia Court of Appeal based their decision on a distinction between two different circumstances in which an interception could be made in respect of an offence not specified in an authorization. They concluded that while an unanticipated interception respecting another offence was made pursuant to authorization, an anticipated interception respecting another offence was not, and hence was inadmissible. It was on this ground that Lambert J.A. distinguished *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, *supra*, *R. v. Rouse and McInroy*, *supra*, *R. v. Miller and Thomas (No. 4)*, *supra*.

In *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, Zuber J.A. of the Ontario Court of Appeal made the following comment, at p. 373:

Selon l'argument de l'appelante, dès qu'une autorisation est validement obtenue à l'égard d'une infraction, cela suffit pour qu'elle s'applique également aux interceptions relatives à toute autre infraction. S'il en était ainsi, l'exigence que l'infraction soit spécifiée serait essentiellement dénuée de sens. À mon avis, ce ne peut être la bonne interprétation de la loi.

Il est évident qu'il y a une raison particulière de lier l'autorisation à une infraction précise ou à des infractions précises. La loi considère que la surveillance électronique est une méthode d'enquête à laquelle on ne peut avoir recours que si d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, si elles ont peu de chance de succès ou si elles ne sont pas pratiques en raison de l'urgence de l'affaire (al. 178.13(1)b)). La question de savoir si la surveillance électronique est vraiment justifiée ne peut être tranchée que par rapport à une infraction précise. Il résulterait de l'argument du ministère public que la surveillance électronique pourrait être et serait utilisée relativement à une infraction non spécifiée, même lorsque d'autres méthodes d'enquête pourraient encore se révéler fructueuses. Cela est incompatible avec le par. 178.13(1).

VI La distinction entre les interceptions prévues et les interceptions imprévues

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique, à la majorité, a fondé sa décision sur une distinction entre deux situations différentes où une interception peut être effectuée relativement à une infraction non décrite dans une autorisation. La Cour a conclu qu'une interception imprévue relative à une autre infraction est une interception faite conformément à l'autorisation, mais que ce n'est pas le cas pour une interception prévue qui est, par conséquent, inadmissible. C'est cette même considération qui a amené le juge Lambert de la Cour d'appel à faire la distinction avec les décisions *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, précitée, *R. v. Rouse and McInroy*, précitée, et *R. v. Miller and Thomas (No. 4)*, précitée.

Dans l'arrêt *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, le juge Zuber de la Cour d'appel de l'Ontario a fait l'observation suivante à la p. 373:

American Courts have had a longer experience in this area of law. The *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968*, Title III, 18 U.S.C. §2510 *et seq.*, 82 Stat. 211, is generally similar to Part IV.1 of the *Criminal Code*. The question of interception of communications which disclose evidence related to offences other than the one named in the authorization has attracted comment in American cases. In *United States v. Cox* (1971), 449 F.2d 679, Doyle C.J., speaking for the United States Court of Appeals, 10th Circuit, said at pp. 686-7:

Once the listening commences it becomes impossible to turn it off when a subject other than one which is authorized is overheard. It would be the height of unreasonableness to distinguish between information specifically authorized and that which is unanticipated and which develops in the course of an authorized search such as that involved here. It would be irrational to hold that officers authorized to listen to conversations about drug traffic, upon learning that a bank robbery is to occur, must at once close down the project and not use the information to prevent the robbery since the information is tainted. It would be demoralizing to allow the bank to be robbed while the investigators stood by helpless to prevent the occurrence. Harder cases can be imagined. For example, in electronic surveillance of organized criminals involved in gambling, information might be intercepted disclosing a conspiracy to commit murder. Surely the officials must be empowered to use this information notwithstanding the lack of specific prior authorization.

The force of these words is not diminished by the procedural and constitutional differences which interlace this case.

(Emphasis added.)

Elsewhere in *United States v. Cox*, the 10th Circuit United States Court of Appeals reiterated that it was directing its attention to the question of unanticipated interceptions, at p. 687:

... we do not [uphold the statute] upon the basis that the nature and probable consequence of authorized wire-tapping is discovery of unanticipated and undescribed communications. The very nature of this form of invasion is conducive to producing unexpected information.

[TRADUCTION] Les tribunaux américains ont une plus longue expérience dans ce domaine du droit. L'*Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968*, Titre III, 18 U.S.C., art. 2510 *et suiv.*, 82 Stat. 211, ressemble généralement à la partie IV.1 du *Code criminel*. La question de l'interception de communications qui révèlent des éléments de preuve se rapportant à des infractions autres que celle spécifiée dans l'autorisation, a suscité des commentaires dans la jurisprudence américaine. Dans la décision *United States v. Cox* (1971), 449 F.2d 679, le juge Doyle, s'exprimant au nom de la *United States Court of Appeals*, 10^e circuit, dit aux pp. 686 et 687:

Une fois l'écoute électronique commencée, il est impossible de l'interrompre lorsqu'on entend quelque chose qui n'est pas visée par l'autorisation. Ce serait le comble de l'absurdité que de faire la distinction entre les renseignements expressément autorisés et les renseignements imprévus obtenus au cours d'une enquête autorisée comme celle dont il est question en l'espèce. Il serait absurde de conclure que lorsque des policiers, autorisés à écouter des conversations sur le trafic des stupéfiants, apprennent qu'un vol de banque est imminent, doivent immédiatement mettre fin à l'écoute et éviter de se servir des renseignements ainsi recueillis pour empêcher le vol parce qu'ils sont entachés d'un vice. Il serait démoralisant que l'on permette que le vol de banque ait lieu et que les enquêteurs soient impuissants à l'empêcher. On peut imaginer des cas encore plus graves. Par exemple, dans le cadre de la surveillance électronique de membres du crime organisé dont les activités portent sur le jeu, il pourrait arriver qu'on intercepte des renseignements révélant l'existence d'un complot en vue de commettre un meurtre. Les autorités doivent certainement pouvoir utiliser ces renseignements nonobstant l'absence d'une autorisation expresse préalable.

La portée de ce passage n'est nullement affaiblie par les différences tant de procédure que d'ordre constitutionnel qui s'entremêlent en l'espèce.

(C'est moi qui souligne.)

Ailleurs dans l'arrêt *United States v. Cox*, à la p. 687, la *United States Court of Appeals*, 10^e circuit, répète qu'elle prête attention à la question des interceptions imprévues:

[TRADUCTION] ... nous le faisons [confirmer la validité de la loi] en tenant pour acquis que, de par sa nature, l'écoute électronique autorisée aura vraisemblablement pour conséquence de révéler des communications imprévues et non décrites. De par sa nature, ce type d'atteinte à la vie privée favorise la production de renseignements inattendus.

American cases distinguish between anticipated and unanticipated interceptions primarily on the basis of good faith; *United States v. Marion*, 535 F.2d 697 (2nd Cir., 1976); *United States v. Brodson*, 528 F.2d 214 (7th Cir., 1975); *United States v. Aloi*, 449 F. Supp. 698 (E.D.N.Y., 1977); *United States v. Pine*, 473 F. Supp. 349 (D. Md., 1978). The Crown concedes that if the authorization for the specified offence were obtained in bad faith, the authorization would be invalid and not cover unspecified offences. However, the Crown sets the good faith test too low. The Crown submits that an authorization is obtained in good faith as long as there is a *bona fide* investigation into the specified offence. In my view, that is insufficient. I would also say that there would be bad faith, and an abuse of the statutory scheme, where the police, although investigating both the specified and unspecified offences, were primarily interested in the unspecified offence for which they could not get an authorization. In most cases it would be virtually impossible to prove that the police were more interested in the unnamed than the named offence. The only viable way to control what American cases label "subterfuge searches" is to say that if an offence is suspected at the time an authorization or renewal is given, an authorization must specify that offence. If it does not, a communication with respect to that offence is not lawfully intercepted in accordance with an authorization. The above-cited American cases adopt this view by equating good faith with inadvertance.

The American cases must, of course, be approached with some caution because of the different statutory and constitutional underpinnings. Is there any basis in the Canadian statute for drawing a distinction between anticipated and unanticipated interceptions? I think the answer is in the affirmative. Note the particular wording of s. 178.13(2)(a):

178.13 ...

Les arrêts américains fondent surtout sur la bonne foi la distinction entre les interceptions prévues et les interceptions imprévues; *United States v. Marion*, 535 F.2d 697 (2nd Cir., 1976); *United States v. Brodson*, 528 F.2d 214 (7th Cir., 1975); *United States v. Aloi*, 449 F. Supp. 698 (E.D.N.Y., 1977); *United States v. Pine*, 473 F. Supp. 349 (D. Md., 1978). Le ministère public reconnaît que, si l'autorisation relative à l'infraction décrite était obtenue de mauvaise foi, elle serait invalide et ne s'appliquerait pas aux infractions non spécifiées. Toutefois, le critère de la bonne foi formulé par le ministère public n'est pas assez exigeant. Le ministère public soutient qu'une autorisation est obtenue de bonne foi dès qu'il y a une enquête en bonne et due forme sur l'infraction spécifiée. À mon avis, cela ne suffit pas. J'estime en outre qu'il y aurait mauvaise foi et abus du régime établi par la loi, si la police, bien qu'enquêtant aussi bien sur l'infraction qui est spécifiée que sur celle qui ne l'est pas, s'intéressait principalement à l'infraction non spécifiée à l'égard de laquelle elle ne pourrait obtenir une autorisation. Dans la plupart des cas, il serait quasi impossible de prouver que la police s'intéressait davantage à l'infraction non spécifiée qu'à l'infraction spécifiée. La seule façon viable d'enrayer ce que la jurisprudence américaine appelle les [TRADUCTION] «enquêtes masquées» est d'exiger que, si on soupçonne l'existence d'une infraction au moment de l'octroi d'une autorisation ou d'un renouvellement, cette infraction soit décrite dans l'autorisation. Si elle ne l'est pas, une communication portant sur ladite infraction ne sera pas interceptée légalement conformément à une autorisation. C'est le point de vue qu'adoptent les décisions américaines susmentionnées en assimilant la bonne foi à l'inadvertance.

Il va de soi que la jurisprudence américaine doit être abordée avec circonspection étant donné que son fondement légal et constitutionnel est différent. La loi canadienne justifie-t-elle une distinction entre les interceptions prévues et les interceptions imprévues? Je crois que oui. Notons la formulation particulière de l'al. 178.13(2)a):

178.13 ...

(2) An authorization shall

(a) state the offence in respect of which private communications may be intercepted;

(Emphasis added.)

In *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, *supra*, the Ontario Court of Appeal interpreted "in respect of" to mean for the purpose or object of investigating the named offence (at pp. 373-74). If interception is for that purpose, it is lawful. Where the police suspect a crime in addition to the named offence, the interceptions have a dual purpose. In the present case interceptions purportedly under the July 9, 1976 renewal were made both in the search for evidence of narcotics offences and in the search for evidence of counterfeiting offences. I would say the former was authorized, the latter was not.

VII Conclusion

I conclude that where the police suspect an offence at the time of an application for an authorization or renewal, an interception is not lawfully made in accordance with an authorization unless the suspected offence is specified. The statute demands specification of the offence to enable a judicial determination of whether electronic surveillance is a proper tool of crime detection. If the interception has not thus been given judicial approval, the statute mandates that the privacy interest in preventing disclosure is paramount.

I would dismiss the appeal and confirm the order of the British Columbia Court of Appeal directing that an acquittal be entered.

Appeal allowed, RITCHIE, DICKSON, CHOUINARD and WILSON JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Heath, Taylor, Shabbits, Giovando & Downs, Nanaimo.

Solicitors for the respondent: Greenspan, Moldaver, Toronto.

(2) Une autorisation doit

a) indiquer l'infraction relativement à laquelle des communications privées pourront être interceptées;

(C'est moi qui souligne.)

Dans l'arrêt *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)*, précité, la Cour d'appel de l'Ontario a interprété l'expression «relativement à» comme signifiant afin ou dans le but d'enquêter sur l'infraction décrite (aux pp. 373 et 374). Si c'est là l'objet de l'interception, elle est légale. Lorsque la police soupçonne l'existence d'une infraction en plus de celle décrite, les interceptions ont un double objet. En l'espèce, des interceptions, apparemment en vertu du renouvellement du 9 juillet 1976, ont été faites en vue de découvrir autant des éléments de preuve relatifs à des infractions en matière de stupéfiants que des éléments de preuve se rapportant à des infractions de contrefaçon. À mon avis, les interceptions étaient autorisées dans le premier cas, mais non dans le second.

VII Conclusion

Je conclus que si la police soupçonne l'existence d'une infraction au moment d'une demande d'autorisation ou de renouvellement, une interception ne sera faite légalement en conformité avec une autorisation que si l'infraction dont on soupçonne l'existence est spécifiée. La loi exige que l'infraction soit spécifiée afin de permettre au juge de déterminer si la surveillance électronique peut légitimement servir à déceler le crime. Si l'interception n'a pas été ainsi autorisée par le juge, la loi édicte que le droit à la protection de la vie privée, qui s'oppose à la divulgation, l'emporte.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de confirmer l'ordonnance de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique enjoignant d'inscrire un verdict d'acquiescement.

Pourvoi accueilli, les juges RITCHIE, DICKSON, CHOUINARD et WILSON sont dissidents.

Procureurs de l'appelante: Heath, Taylor, Shabbits, Giovando & Downs, Nanaimo.

Procureurs de l'intimé: Greenspan, Moldaver, Toronto.

Ross Dowson *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*;

and

Canadian Civil Liberties Association
Intervener.

File No.: 16818.

1983: June 9; 1983: October 13.

Present: Laskin C.J. and Dickson, Estey, McIntyre,
Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Criminal law — Procedure — Private prosecution — Stay of proceedings — Mandamus to compel hearing on informations — Whether Attorney General has power to stay proceedings any time after laying of information — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 as amended, ss. 2, 455, 455.3, 503, 508.

Appellant laid informations before a Justice of the Peace alleging the commission of indictable offences. Prior to the commencement of the hearing by the Justice of the Peace to determine whether process should issue, the Attorney General stayed the proceedings pursuant to his authority under s. 508 of the *Criminal Code*. The Supreme Court of Ontario denied appellant's application for an order for mandamus directing the Justice of the Peace to proceed with a hearing under s. 455.3 of the *Code* and the Court of Appeal upheld the decision. This appeal is to determine whether the Attorney General is empowered by s. 508(1) to direct a stay of proceedings after an information has been received but before the Justice of the Peace has completed an inquiry under s. 455.3.

Held: The appeal should be allowed.

Section 508 of the *Criminal Code* did not empower the Attorney General to stay proceedings at any time after an information was laid. The power to stay starts only after a summons or warrant is issued. The laying of an information does not amount to the "finding of an information"; an information is found only after the Justice of the Peace has made a decision to issue process. The power to stay, while necessary, encroaches upon a citizen's fundamental and historical right to inform under oath a Justice of the Peace of the commission of a crime. Parliament has seen fit to impose upon

Ross Dowson *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*;

a

et

Canadian Civil Liberties Association
Intervenante.

b

N° du greffe: 16818.

1983: 9 juin; 1983: 13 octobre.

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

c

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

d

Droit criminel — Procédure — Poursuite privée — Suspension d'instance — Mandamus pour forcer la tenue d'une audience relativement aux dénonciations — Le procureur général a-t-il le pouvoir de suspendre l'instance à tout moment après le dépôt d'une dénonciation? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 et modifications, art. 2, 455, 455.3, 503, 508.

e

L'appelant a fait des dénonciations devant un juge de paix alléguant la perpétration d'actes criminels. Avant le commencement de l'audience par le juge de paix pour décider s'il y a lieu d'intenter des poursuites, le procureur général a arrêté les poursuites conformément au pouvoir que lui accorde l'art. 508 du *Code criminel*. La Cour suprême de l'Ontario a rejeté la demande de *mandamus* de l'appelant visant à obliger le juge de paix à tenir une audience en vertu de l'art. 455.3 du *Code* et la Cour d'appel a maintenu cette décision. Il s'agit en l'espèce de décider si le par. 508(1) donne au procureur général le pouvoir d'ordonner l'arrêt des poursuites après le dépôt d'une dénonciation mais avant que le juge de paix ait achevé l'enquête prévue à l'art. 455.3.

h

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

L'article 508 ne donne pas au procureur général le pouvoir d'arrêter les poursuites à tout moment après le dépôt d'une dénonciation. Le pouvoir d'ordonner l'arrêt des poursuites commence après que la sommation ou le mandat est décerné. Le dépôt d'une dénonciation n'équivaut pas à la «déclarer fondée»; une dénonciation est déclarée fondée seulement après que le juge de paix a décidé d'intenter une poursuite. Bien que nécessaire, le pouvoir d'ordonner l'arrêt d'une poursuite empiète sur le droit fondamental et historique du citoyen d'informer sous serment un juge de paix de la perpétration d'un

the justice an obligation to "hear and consider" the allegation and make a determination. In the absence of a clear and unambiguous text taking away that right, and considering a text of law that is open to an interpretation that favours the exercise of that right while amply accommodating the policy consideration that supports the power to stay, the right should be protected.

R. v. Leonard, ex parte Graham (1962), 133 C.C.C. 262; *R. v. Wilson* (1878), 43 U.C.Q.B. 583; *R. v. Mitchel* (1848), 3 Cox C.C. 93; *R. v. Rosser* (1971), 16 C.R.N.S. 321; *R. v. Chabot*, [1980] 2 S.C.R. 985, referred to.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1981), 62 C.C.C. (2d) 286, 24 C.R. (3d) 139, affirming a judgment of Montgomery J. (1980), 57 C.C.C. (2d) 140, 19 C.R. (3d) 384, dismissing an application for an order of mandamus. Appeal allowed.

Harry Kopyto and Harvey Berkal, for the appellant.

Howard F. Morton, for the respondent.

Ian Scott, Q.C., and *Ross Wells*, for the interveners.

The judgment of the Court was delivered by

LAMER J.—Appellant Dowson applied to a Justice of the Supreme Court of Ontario for an order of mandamus directed to a Justice of the Peace to proceed with a hearing pursuant to s. 455.3 of the *Criminal Code* on nine charges: three of forgery, three of uttering forged documents, and three of conveying false messages. The application was dismissed as was also his appeal from that decision to the Court of Appeal. Dowson now appeals to this Court.

On April 25, 1980, the appellant laid an information before a Justice of the Peace concerning allegedly forged letters. Under s. 455.3 of the *Criminal Code* a justice who receives an information (other than an information laid under s. 455.1) shall hold a hearing to determine whether process should issue against the accused. At the request of the Attorney General of Ontario, this

acte criminel. Le Parlement a jugé bon d'imposer au juge l'obligation d'«entendre et examiner» les allégations et de prendre une décision. Ce droit doit être préservé en l'absence d'un texte clair et non ambigu qui le retire, lorsque le texte de loi en cause peut recevoir une interprétation favorable à l'exercice de ce droit tout en laissant amplement place aux considérations de principe qui appuient le pouvoir d'arrêter les poursuites.

Jurisprudence: *R. v. Leonard, ex parte Graham* (1962), 133 C.C.C. 262; *R. v. Wilson* (1878), 43 U.C.Q.B. 583; *R. v. Mitchel* (1848), 3 Cox C.C. 93; *R. v. Rosser* (1971), 16 C.R.N.S. 321; *R. c. Chabot*, [1980] 2 R.C.S. 985.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1981), 62 C.C.C. (2d) 286, 24 C.R. (3d) 139, confirmant un jugement du juge Montgomery (1980), 57 C.C.C. (2d) 140, 19 C.R. (3d) 384, qui a refusé la délivrance d'un bref de mandamus. Pourvoi accueilli.

Harry Kopyto et Harvey Berkal, pour l'appellant.

Howard F. Morton, pour l'intimée.

Ian Scott, c.r., et *Ross Wells*, pour l'intervenante.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LAMER—L'appellant Dowson a présenté à un juge de la Cour suprême de l'Ontario une demande de mandamus pour ordonner à un juge de paix de tenir une audience conformément à l'art. 455.3 du *Code criminel* relativement à neuf accusations: trois accusations de faux, trois accusations d'emploi de documents contrefaits et trois accusations d'avoir transmis des renseignements faux. La demande a été rejetée tout comme l'appel de cette décision à la Cour d'appel. Dowson se pourvoit maintenant devant cette Cour.

Le 25 avril 1980, l'appellant a fait une dénonciation devant un juge de paix relativement à des lettres qu'il prétend fausses. L'article 455.3 du *Code criminel* prévoit qu'un juge qui reçoit une dénonciation (autre qu'une dénonciation faite en vertu de l'art. 455.1) doit tenir une audience pour décider s'il y a lieu de poursuivre l'accusé. À la demande du procureur général de l'Ontario, cette

hearing was adjourned to permit the Attorney General to complete his investigation into the matter.

On June 26, 1980, a new information was laid and received. It charged an officer of the R.C.M.P. with forgery, uttering false documents and conveying false messages contrary to ss. 326(1), 330 and 324 of the *Criminal Code*. The hearing under s. 455.3 was again adjourned and eventually resumed on October 30, 1980. At this time, counsel for the Attorney General of Ontario, pursuant to s. 508 of the *Code*, directed the clerk of the court to make an entry on the record that the proceedings were stayed by direction of the Attorney General. His Worship Justice of the Peace Allen refused the appellant's application for an adjournment and discontinued the proceedings.

The appellant then applied for the order of mandamus.

STATUTORY PROVISIONS

455. Any one who, on reasonable and probable grounds, believes that a person has committed an indictable offence may lay an information in writing and under oath before a justice, and the justice shall receive the information, where it is alleged

(a) that the person has committed, anywhere, an indictable offence that may be tried in the province in which the justice resides, and that the person

(i) is or is believed to be, or

(ii) resides or is believed to reside, within the territorial jurisdiction of the justice;

(b) that the person, wherever he may be, has committed an indictable offence within the territorial jurisdiction of the justice;

(c) that the person has, anywhere, unlawfully received property that was unlawfully obtained within the territorial jurisdiction of the justice; or

(d) that the person has in his possession stolen property within the territorial jurisdiction of the justice.

455.3 (1) A justice who receives an information, other than an information laid before him under section 455.1, shall

(a) hear and consider, *ex parte*,

(i) the allegations of the informant, and

(ii) the evidence of witnesses, where he considers it desirable or necessary to do so; and

audience a été ajournée pour lui permettre de compléter son enquête dans cette affaire.

Le 26 juin 1980, une nouvelle dénonciation a été faite et reçue. Elle accusait un agent de la GRC de faux, d'emploi de documents contrefaits et d'avoir transmis des renseignements faux contrairement aux art. 326(1), 330 et 324 du *Code criminel*. L'audience prévue à l'art. 455.3 a de nouveau été ajournée et a finalement repris le 30 octobre 1980. Le substitut du procureur général de l'Ontario a alors ordonné au greffier de la cour, conformément à l'art. 508 du *Code*, de mentionner au dossier que les procédures étaient arrêtées par ordre du procureur général. Le juge de paix Allen a refusé la demande d'ajournement de l'appelant et a mis fin aux poursuites.

L'appelant a alors demandé la délivrance d'un bref de *mandamus*.

LES TEXTES LÉGISLATIFS

455. Quiconque croit, pour des motifs raisonnables et probables, qu'une personne a commis un acte criminel, peut faire une dénonciation par écrit et sous serment devant un juge de paix, et celui-ci doit recevoir la dénonciation, s'il est allégué

a) que la personne a commis, en quelque lieu que ce soit, un acte criminel qui peut être jugé dans la province où réside le juge de paix et que la personne

(i) se trouve ou est présumée se trouver, ou

(ii) réside ou est présumée résider dans le ressort du juge de paix;

b) que la personne, en quelque lieu qu'elle puisse être, a commis un acte criminel dans le ressort du juge de paix;

c) que la personne a illégalement reçu, en quelque lieu que ce soit, des biens qui ont été illégalement obtenus dans le ressort du juge de paix; ou

d) que la personne a en sa possession, dans le ressort du juge de paix, des biens volés.

455.3 (1) Un juge de paix qui reçoit une dénonciation, autre qu'une dénonciation faite devant lui en vertu de l'article 455.1, doit

a) entendre et examiner, *ex parte*,

(i) les allégations du dénonciateur, et

(ii) les dépositions des témoins, s'il l'estime opportun ou nécessaire; et,

(b) where he considers that a case for so doing is made out, issue, in accordance with this section, either a summons or a warrant for the arrest of the accused to compel the accused to attend before him to answer to a charge of an offence.

508. (1) The Attorney General or counsel instructed by him for the purpose may, at any time after an indictment has been found and before judgment, direct the clerk of the court to make an entry on the record that the proceedings are stayed by his direction, and when the entry is made all proceedings on the indictment shall be stayed accordingly and any recognizance relating to the proceedings is vacated.

(2) Proceedings stayed in accordance with subsection (1) may be recommenced, without laying a new charge or preferring a new indictment, as the case may be, by the Attorney General or counsel instructed by him for the purpose giving notice of the recommencement to the clerk of the court in which the stay of proceedings was entered, but where no such notice is given within one year after the entry of the stay of proceedings, the proceedings shall be deemed never to have been commenced.

(Emphasis added.)

The appellant raised two issues:

1. Is the Attorney General of Ontario empowered by s. 508(1) of the *Criminal Code* to direct a stay of proceedings after an information has been received but before the Justice of the Peace has completed an inquiry under s. 455.3 to determine whether process should issue against the accused?
2. Are *The Ministry of the Attorney General Act* and *The Crown Attorneys Act ultra vires* in so far as they authorize the Attorney General of Ontario to direct a stay of proceedings after an information has been laid but before the Justice of the Peace has completed an inquiry under s. 455.3?

At the hearing before this Court, the Crown took the position that it did not rely on provincial legislation to support its position. This being so, we are left with only the first issue.

b) lorsqu'il estime qu'on en a établi la justification, décerner, en conformité du présent article, soit une sommation, soit un mandat pour l'arrestation du prévenu, pour contraindre le prévenu à comparaître devant lui pour répondre à une inculpation d'infraction.

508. (1) Le procureur général, ou l'avocat à qui il a donné des instructions à cette fin, peut, à tout moment après qu'une mise en accusation a été faite et avant jugement, ordonner au greffier de la cour de mentionner au dossier que les procédures sont arrêtées par son ordre et, dès que cette mention est faite, toutes procédures sur l'acte d'accusation sont suspendues en conséquence et tout engagement y relatif est annulé.

(2) Le procureur général ou l'avocat à qui il a donné des instructions à cette fin peut reprendre des procédures arrêtées conformément au paragraphe (1), sans qu'une nouvelle inculpation soit formulée ou qu'un nouvel acte d'accusation soit présenté, en donnant avis de la reprise au greffier de la cour où l'arrêt des procédures a été mentionné, mais lorsqu'un tel avis n'est pas donné dans l'année qui suit l'inscription de cette mention, les procédures sont réputées n'avoir jamais été entamées.

(C'est moi qui souligne.)

L'appellant a soulevé deux questions:

1. Le paragraphe 508(1) du *Code criminel* donne-t-il au procureur général de l'Ontario le pouvoir d'ordonner l'arrêt des poursuites après le dépôt d'une dénonciation mais avant que le juge de paix ait achevé l'enquête prévue à l'art. 455.3 pour décider s'il y a lieu de poursuivre l'accusé?
2. Dans la mesure où elles autorisent le procureur général de l'Ontario à ordonner l'arrêt des poursuites après le dépôt d'une dénonciation mais avant la fin de l'enquête du juge de paix prévue à l'art. 455.3, *The Ministry of the Attorney General Act* et *The Crown Attorneys Act*, sont-elles *ultra vires*?

À l'audience devant cette Cour, le substitut a déclaré ne pas s'appuyer sur les lois provinciales. Dans les circonstances, seule la première question reste à trancher.

THE JUDGMENTS*Supreme Court of Ontario*

Montgomery J. concluded that "All criminal proceedings are commenced by the laying of an information. Once proceedings are commenced, the Attorney General may intervene and conduct or stay proceedings." He relied on *The Department of Justice Act*, R.S.O. 1970, c. 116, *The Crown Attorneys Act*, R.S.O. 1970, c. 101, the historical origins of the expression "finding an indictment" in 1886, R.S.C. 1886, c. 174, s. 2, paras. (c.) and (d.), and, amongst others, *R. v. Leonard, ex parte Graham* (1962), 133 C.C.C. 262, a decision of the Court of Appeal of Alberta, and the fact that the Attorney General was the "chief law officer for the Crown and the duly constituted public authority charged with the responsibility for the administration of justice in the province".

The Court of Appeal

The Court of Appeal, *per* Howland C.J.O. adopted the reasons of Montgomery J. and added three observations of its own. They are essentially as follows:

(1) Any ambiguity in the expression "an indictment has been found" is resolved by the definition of "indictment" in s. 2 and by the context in which the expression occurs, especially s. 508(2). This section provides that proceedings stayed in accordance with s. 508(1) "may be recommenced, without laying a new charge or preferring a new indictment". It thus assimilates laying a charge with finding an indictment.

(2) Under s. 732.1 the Attorney General has the power to stay proceedings any time after the laying of an information which charges a summary conviction offence. It would be anomalous to deny him this power with respect to indictable offences, especially since he is charged by statute with the ultimate responsibility for the conduct of prosecutions: see *The Crown Attorneys Act*, ss. 11 and 12.

LES JUGEMENTS*La Cour suprême de l'Ontario*

Le juge Montgomery a conclu que [TRADUCTION] «Les poursuites criminelles commencent toutes par le dépôt d'une dénonciation. Une fois la poursuite commencée, le procureur général peut intervenir et diriger ou arrêter la poursuite.» Il s'est appuyé sur *The Department of Justice Act*, R.S.O. 1970, chap. 116, sur *The Crown Attorneys Act*, R.S.O. 1970, chap. 101, sur les origines de l'expression «la mise en accusation» qui est apparue en 1886, S.R.C. 1886, chap. 174, art. 2, al. c.) et d.), sur l'arrêt *R. v. Leonard, ex parte Graham* (1962), 133 C.C.C. 262, de la Cour d'appel de l'Alberta, entre autres, et sur le fait que le procureur général est [TRADUCTION] «le principal officier de justice de Sa Majesté et l'autorité publique dûment constituée qui a la responsabilité de l'administration de la justice dans la province».

La Cour d'appel

Au nom de la Cour d'appel, le juge en chef Howland a adopté les motifs du juge Montgomery et a ajouté trois remarques portant essentiellement que:

1) Toute équivoque dans l'expression «une mise en accusation a été faite» est écartée par la définition d'«acte d'accusation» à l'art. 2 et par le contexte où se trouve cette expression, en particulier dans le par. 508(2). Ce paragraphe prévoit que les procédures arrêtées conformément au par. 508(1) «[peuvent être reprises] sans qu'une nouvelle inculpation soit formulée ou qu'un nouvel acte d'accusation soit présenté». Ce paragraphe assimile ainsi la formulation d'une inculpation à la présentation d'un acte d'accusation.

2) En vertu de l'art. 732.1, le procureur général a le pouvoir d'arrêter les poursuites à tout moment après le dépôt d'une dénonciation qui accuse une personne d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Il ne serait pas normal de lui nier ce pouvoir relativement aux actes criminels, en particulier lorsqu'une loi lui accorde la responsabilité ultime de la conduite des poursuites: voir *The Crown Attorneys Act*, art. 11 et 12.

(3) As Chief law officer of the Crown, the Attorney General has always had the power to control the issue of process in the name of the Crown. His decision is not reviewable by the courts.

Section 2 of the *Criminal Code* defines "indictment" and "count":

"indictment" includes

(a) information, presentment and a count therein

(b) a plea, replication or other pleading, and

(c) any record;

"count" means a charge in an information or indictment;

Section 503 defines the expression "Finding an indictment"

503. For the purposes of this Part, finding an indictment includes

(a) preferring an indictment, and

(b) presentment of an indictment by a grand jury.

As the Attorney General can stay under s. 508 "at any time after an indictment has been found and before judgment", when substituting the word "information" for the word "indictment" the question to be answered in order to address the issue is whether an information is "found" upon the mere "laying" of the information or only when the Justice of the Peace has decided to issue a process, warrant or summons, following a hearing under s. 455.3.

Appellant takes issue with the Alberta Court of Appeal's decision in *R. v. Leonard, ex parte Graham, supra*, and takes the primary position that the Attorney General cannot enter a stay of proceedings while the matter is in Provincial Court. In that case the issue before the Court was whether the Attorney General could intervene to withdraw an information for an indictable offence that had been laid by a private prosecutor. In *obiter* Smith C.J.A., rendering judgment for the Court said, at p. 266:

3) En sa qualité de principal officier de justice de Sa Majesté, le procureur général a toujours eu le pouvoir de diriger les poursuites au nom de Sa Majesté. Sa décision ne peut être révisée par les cours.

L'article 2 du *Code criminel* définit comme suit l'«acte d'accusation» et le «chef d'accusation»:

b «acte d'accusation» comprend

a) une dénonciation, une déclaration d'un acte d'accusation émise par le grand jury et un chef d'accusation y inclus,

b) une défense, une réplique ou autre pièce de plaidoirie, et

c) tout procès-verbal ou dossier;

«chef d'accusation» signifie une inculpation dans une dénonciation ou un acte d'accusation;

d L'article 503 définit comme suit l'expression «la mise en accusation»

503. Aux fins de la présente Partie, la mise en accusation comprend

a) la présentation d'un acte d'accusation, et

b) une déclaration d'un acte d'accusation émanant d'un grand jury.

Puisqu'en vertu de l'art. 508, le procureur général peut ordonner l'arrêt «à tout moment après qu'une mise en accusation a été faite et avant jugement», si on remplace le mot «dénonciation» par le mot «inculpation», la question à laquelle il faut répondre pour trancher le litige est de savoir si une dénonciation est «faite» par la simple «formulation» de la dénonciation ou seulement lorsque le juge de paix a décidé de décerner une sommation ou un mandat à l'issue d'une audience tenue en vertu de l'art. 455.3

L'appelant conteste l'arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta *R. v. Leonard, ex parte Graham*, précité, et allègue principalement que le procureur général ne peut ordonner l'arrêt des poursuites pendant que l'affaire est devant une cour provinciale. Dans cette affaire, la Cour devait décider si le procureur général pouvait intervenir pour retirer une dénonciation d'acte criminel qu'avait faite un poursuivant privé. Le juge en chef Smith, qui a rendu jugement au nom de la Cour d'appel, a dit en *obiter*, à la p. 266:

My view is that the included meaning of the word 'information' in s-s. (20) of s. 2 of the *Code* is applicable and relevant, and is not doubtful or ambiguous and I therefore consider that in the case of a preliminary hearing of an information for an indictable offence, s. 490 must be read as meaning what it would mean if the word 'information' were substituted therein for the word 'indictment'. In other words, for this purpose, the word 'indictment' therein, in my view, must be read as comprehending not only an indictment but also an information. The word 'information' in s-s. (20) of s. 2, cannot refer to a criminal information because criminal informations have been abolished by s. 488 of the *Criminal Code*.

Appellant refers us to two publications, one written prior to the *Leonard* decision (D.E. Greenfield, "The position of the stay in Magistrate's Court", (1961-62) 4 Crim. L.Q. 373) and a more recent one in 1974 (Connie Sun, "The Discretionary Power to Stay Criminal Proceedings", (1974) 1 Dalhousie L. J. 482). I have read these articles and have found therein nothing to convince me that I should disagree with that passage of Smith C.J.A.'s remarks that I have first quoted.

Appellant's subsidiary position, supported by intervenor, the Canadian Civil Liberties Association, one with which I am in agreement and would so find, is that, because a prosecution commences only after the Justice of the Peace has made a decision to issue process, an information has been found only after that decision.

Before substantiating this finding, I should like to comment on Montgomery J.'s reference to the predecessor sections defining "indictment", "count" and "finding an indictment" prior to the *Code* of 1953-54. I do not know to what extent reliance was put on the wording of those sections from 1886 to 1953. Indeed Montgomery J. does not say. As I am of the view that the wording of the predecessor sections is no longer since 1953 of any relevance to the question we have to answer, I must assume that Montgomery J.'s reference to them is an indication that he was of a contrary view.

There is no need to reproduce here the text of those sections as they evolved over the years but it is sufficient to look at them as they read in 1886, a

[TRADUCTION] Je suis d'avis que le sens inhérent du terme «dénonciation» au par. (20) de l'art. 2 du *Code* est applicable et pertinent et qu'il n'est ni incertain, ni ambigu, et j'estime par conséquent que, dans le cas d'une audience préliminaire concernant la dénonciation d'un acte criminel, il faut donner à l'art. 490 le sens qu'il aurait si le terme «dénonciation» y remplaçait l'expression «mise en accusation». En d'autres mots, l'expression «mise en accusation» qui s'y trouve doit à mon avis s'entendre non seulement d'une mise en accusation mais aussi d'une dénonciation. Le mot «dénonciation» au par. (20) de l'art. 2 ne peut se rapporter à une dénonciation dite *criminal information* parce que ces dénonciations ont été abolies par l'art. 488 du *Code criminel*.

L'appelant nous a signalé deux articles de doctrine, un antérieur à l'arrêt *Leonard* (D.E. Greenfield, «The position of the stay in Magistrate's Court», (1961-62) 4 Crim. L.Q. 373), et l'autre plus récent publié en 1974 (Connie Sun, «The Discretionary Power to Stay Criminal Proceedings», (1974) 1 Dalhousie L.J. 482). J'ai lu ces articles et je n'y ai rien trouvé qui me convainc d'être en désaccord avec l'extrait précité des motifs du juge en chef Smith.

L'argument subsidiaire de l'appelant, qu'appuie l'intervenante, la Canadian Civil Liberties Association, et avec lequel je suis d'accord, porte que, parce que la poursuite commence seulement après que le juge de paix a pris la décision de délivrer une sommation, une dénonciation n'est «faite» qu'après cette décision.

Avant d'étayer cette conclusion, je tiens à faire les remarques suivantes concernant la référence du juge Montgomery aux articles qui définissaient l'acte d'accusation, le «chef d'accusation» et la «mise en accusation» avant la révision du *Code* de 1953-54. Je ne sais pas dans quelle mesure on s'est appuyé sur le texte de ces articles entre 1886 et 1953. Le juge Montgomery ne le dit d'ailleurs pas. Puisque je suis d'avis que, depuis 1953, le texte de ces articles n'a plus aucune répercussion sur la question soulevée en l'espèce, je dois tenir pour acquis que le juge Montgomery était d'avis contraire puisqu'il en a parlé.

Il n'est pas nécessaire de reproduire ici les différents textes de ces articles au cours des ans; il suffit de citer le texte en vigueur en 1886 qu'a

text specifically referred to by Montgomery J., and in 1927, the form in which those definitions were till the enactment of the *Code* of 1953.

Revised Statutes of Canada 1886, c. 174:

2. ...

(c.) The expression 'indictment' includes information, inquisition and presentment as well as indictment, and also any plea, replication or other pleading, and any record;

(d.) The expression 'finding of the indictment' includes also the taking of an inquisition, the exhibiting an information and the making of a presentment;

Revised Statutes of Canada 1927, c. 36:

2. ...

(17) "indictment" and "count" respectively include information and presentment as well as indictment, and also any plea, replication or other pleading, any formal charge under section eight hundred and seventy-three, and any record;

5. In this Act, unless the context otherwise requires,

(a) finding the indictment includes also exhibiting an information and making a presentment;

(b) having in one's possession includes not only having in one's own personal possession, but also knowingly,

(i) having in the actual possession or custody of any other person, and

(ii) having in any place, whether belonging to or occupied by one's self or not, for the use or benefit of one's self or of any other person.

2. If there are two or more persons, and any one or more of them, with the knowledge and consent of the rest, has or have anything in his or their custody or possession it shall be deemed and taken to be in the custody and possession of each and all of them.

précisément cité le juge Montgomery, et celui de 1927 qui est resté en vigueur jusqu'à l'adoption du *Code* de 1953.

Statuts Révisés du Canada 1886, chap. 174:

2. ...

(c.) L'expression «acte d'accusation» (*indictment*) comprend la plainte, l'enquête [*inquisition*] et la dénonciation du grand jury (*presentment*), aussi bien que la mise en accusation, et aussi toute défense, réplique ou autre plaidoirie, et toute pièce de procédure (*record*) s'y rattachant;

(d.) Les expressions «rapport de l'acte d'accusation» ou «acte d'accusation fondé» (*finding*) comprend également la tenue d'une enquête, la production d'une plainte et la présentation d'une dénonciation par le grand jury;

Statuts Révisés du Canada 1927, chap. 36:

2. ...

(1) «acte d'accusation» et «chef d'accusation» respectivement comprend la plainte et la dénonciation, aussi bien que la mise en accusation, et aussi toute défense, réplique ou autre pièce de plaidoirie, toute accusation formelle sous l'autorité de l'article huit cent soixante-treize, et toute pièce de procédure;

5. En la présente loi, à moins que le contexte ne s'y oppose, l'expression

a) «rapport de l'acte d'accusation» ou «acte d'accusation fondé» comprend la production [*exhibiting*] d'une plainte et la présentation d'une dénonciation par le grand jury;

b) «avoir en sa possession» comprend non seulement le fait d'avoir une chose en sa propre possession, mais aussi celui de savoir qu'une chose est

(i) en la possession ou la garde réelle de toute autre personne; et

(ii) que cette chose est en un lieu quelconque, appartenant ou non à celui qui a la chose, ou occupé par lui ou non, pour son propre usage ou bénéfique ou pour celui de toute autre personne.

2. S'il y a deux ou plus de deux personnes dont l'une ou plus d'une, à la connaissance et du consentement des autres, ont cette chose en leur garde ou possession, la chose est réputée être et considérée comme étant en la garde et possession de chacune et de toutes ces personnes.

The definition of "indictment" in 1927 no longer included inquisitions nor did "finding an indictment" include "the taking of an inquisition". An inquisition was a reference to a Coroner's inquest and, as no one could as of the time of codification any longer be tried upon a Coroner's inquisition, reference to an inquisition was omitted from the *Code* of 1892. That is the only essential difference between the texts of 1886 and those of 1927, save the addition in 1927 of the words "any formal charge under section eight hundred and seventy-three" to the definition of indictment, which was a reference to the charge before the petit jury in the provinces where there was no grand jury (at the time, Manitoba, Saskatchewan and Alberta).

As for the word "information", in 1886 it had three possible meanings. It could mean that which was before a justice for offences punishable by summary conviction, that upon which a preliminary inquiry was held, or a criminal information. A criminal information was a device whereby the grand jury was avoided and was a presentment by the Sovereign or of a citizen and the Sovereign of an accusation to the petit jury. This procedure was limited mainly to misdemeanours and though rarely if ever employed in this country (See *R. v. Wilson* (1878), 43 U.C.Q.B. 583) was officially abolished in 1953. As for "exhibiting an information" (an expression that at first sight might suggest something prior to the decision of issuing a process) its primary and most usual meaning was in regard to such "criminal informations". "Exhibiting" meant in civil law the commencement of a suit and in criminal law the exhibiting of an information meant the commencement of a trial for a misdemeanour before a petit jury by way of a "criminal information". It had nothing to do with Justices of the Peace at a preliminary inquiry. (See Stroud, *Judicial Dictionary*, vol. 3, 4th ed., London, Sweet & Maxwell Ltd., 1973, at p. 1362. See also Blackstone, *Commentaries on The Laws of England*, vol. IV, 18th ed., 1829, where commenting on criminal informations he says, at p.

La définition de l'«acte d'accusation» en 1927 ne comprenait plus l'enquête (*inquisition*), et le «rapport de l'acte d'accusation» ou «acte d'accusation fondé» (*finding an indictment*) ne comprenait plus «la tenue d'une enquête» (*inquisition*). L'enquête (*inquisition*) dont on parlait était celle tenue par un coroner et, puisqu'à compter de la codification, nul ne pouvait être jugé sur une enquête du coroner, la mention de l'enquête a été enlevée du *Code* de 1892. C'est la seule différence importante entre les textes de 1886 et ceux de 1927, si ce n'est l'addition en 1927, dans la définition de l'acte d'accusation, des mots «toute accusation formelle sous l'autorité de l'article huit cent soixante-treize», qui se rapportent à une accusation devant le petit jury dans les provinces où il n'y avait pas de grand jury (à cette époque, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta).

Le mot «dénonciation», quant à lui pouvait avoir trois sens différents en 1886. Il pouvait signifier soit ce dont était saisi un juge relativement aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, soit ce qui entraînait la tenue d'une enquête préliminaire, soit une *criminal information*. Cette dernière permettait d'éviter les procédures devant le grand jury et était la présentation, par le Souverain ou par un citoyen et le Souverain, d'une accusation devant le petit jury. Cette façon de procéder se limitait principalement aux délits (*misdemeanours*) et quoique pas ou très peu employée au Canada (voir *R. v. Wilson* (1878), 43 U.C.Q.B. 583) elle a été officiellement abolie en 1953. Quant à l'expression «la production d'une plainte» (*exhibiting an information*) (qui, à première vue, pourrait laisser à entendre une procédure préalable à la décision de décerner une sommation), son sens premier et le plus courant se rapportait aux dénonciations dites *criminal informations*. En droit civil, la «production» signifiait le commencement d'une poursuite, et en droit criminel, la production d'une plainte signifiait le commencement d'un procès relativement à un délit (*misdemeanours*) devant le petit jury au moyen d'une dénonciation dite *criminal information*. Elle n'avait aucun rapport avec les juges de paix à une enquête préliminaire. (Voir Stroud, *Judicial Dic-*

308: "The informations that are exhibited in the name of the king alone, are")

Exhibiting informations also had in the last century a secondary meaning. Jowitt, *The Dictionary of English Law*, London, Sweet & Maxwell Ltd., 1959, at p. 968, refers to the matters as follows:

Proceedings before justices of the peace in matters of a criminal nature are commenced by an information, which is a statement of the facts of the case made by informant or prosecutor, sometimes verbally, sometimes in writing, and either with or without an oath; when not upon oath, the information is said to be exhibited.

(Emphasis added.)

In my view, this latter meaning could not have been the one intended in s. 5 of the *Code* of 1927 defining "Finding of the indictment" as including "the exhibiting of an information". Indeed, there is no reason to preclude informations that are sworn and consider only those that were not as amounting to indictments "found". That would not make any sense. In fact, were it not for the 1953-54 amendments to the *Criminal Code* it could be seriously questioned whether the word "information" in the *Code* definition of indictment even before 1953 meant anything other than a "criminal information". In any event, even assuming that information did include those before justices, reference to these old sections derived as they are from ancient practice would still leave us facing the original question of if and when an information may be found. The fact that Parliament, when abolishing criminal informations in 1953, deleted the words "exhibiting an information" but left the word "information" in the definition of indictment, clearly indicates that information, whatever the word may have included in the predecessor sections, as of then referred to those

tionary, vol. 3, 4^e éd., Londres, Sweet & Maxwell Ltd., 1973, à la p. 1362. Voir également Blackstone, *Commentaries on The Laws of England*, vol. IV, 18^e éd., 1829, qui dit à la p. 308, ^a dans une remarque relative à la dénonciation dite *criminal information*: [TRADUCTION] «Les dénonciations qui sont produites au nom du Roi seulement, sont . . . »)

^b Au siècle dernier, la production des dénonciations avait en outre un deuxième sens. L'ouvrage de Jowitt, *The Dictionary of English Law*, Londres, Sweet & Maxwell Ltd., 1959, à la p. 968, en parle comme suit:

^c [TRADUCTION] Les procédures devant les juges de paix en matière criminelle commencent par une dénonciation qui est un exposé des faits de l'affaire que fait, sous serment ou non, le dénonciateur ou le poursuivant, ^d parfois oralement, parfois par écrit; lorsqu'elle n'est pas faite sous serment, on dit que la dénonciation est produite.

(C'est moi qui souligne.)

^e À mon avis, ce dernier sens ne peut pas être celui qui était envisagé à l'art. 5 du *Code* de 1927 qui inclut «la production d'une plainte» (*exhibiting an information*) dans la définition de «rapport de l'acte d'accusation» ou «acte d'accusation fondé» (*finding an indictment*). Certes, il n'y a pas de raison d'exclure les dénonciations faites sous serment et d'envisager que seules celles qui ne le sont pas équivalent à des mises en accusation «faites». ^g Cela n'aurait pas de sens. En fait, si ce n'était des modifications du *Code* de 1953-54, on pourrait se demander sérieusement si le mot «dénonciation» dans la définition d'acte d'accusation donnée au *Code* a déjà signifié, même avant 1953, autre chose que la dénonciation dite *criminal information*. Quoi qu'il en soit, même si on admet que la dénonciation comprenait celle faite devant les juges de paix, la référence à ces anciens articles ⁱ qui découlent effectivement de la pratique ancienne laisserait sans réponse la question initiale de savoir si une dénonciation peut être faite et depuis quand. Lorsqu'il a aboli en 1953 les dénonciations dites *criminal informations*, le Parlement ^j a supprimé les mots «la production d'une plainte»

informations before Justices and those only, as there existed as of then none else.

For these reasons I do not, with respect, think that anything turns upon the predecessor sections. However, reference to the historical evolution of the powers enjoyed by the Attorney General in the charging process to which I shall allude shortly is of prime importance.

Now to consider the views of the Court of Appeal.

With respect, I do not find compelling the first and third reasons upon which they predicated their conclusion. As regards the first of those reasons, all that s. 508(2) says is that you need not start all over to recommence the proceedings. It does not follow that laying a new information would amount to the "finding of an information". If the Attorney General does choose to start all over, he will of necessity have to lay an information. Prior to the addition in 1972 of s. 508(2) to what is now s. 508(1), there was uncertainty as to whether you had to prefer a new charge or whether you could start the proceedings again by carrying on at the point the proceedings were stayed. (See *R. v. Mitchel* (1848), 3 Cox C.C. 93; see also *R. v. Rosser* (1971), 16 C.R.N.S. 321, at p. 326, for a review of the authorities.)

The Court of Appeal's third reason was expressed as follows:

Since the decision of the Justice of the Peace to proceed with the charges involves the issue of process in the name of the Sovereign, it would seem appropriate that the Attorney-General as the chief law officer of the Crown should have the power to prevent the use of such process where he considers that the proceedings should be stayed. This involves an executive decision which historically, and now by statute, has been vested in the Attorney-General. This decision is not reviewable by the Courts and is one for which he is in turn accountable to the Legislature or to Parliament, as the case may be.

(*exhibiting an information*) mais a laissé le mot «dénonciation» dans la définition de l'acte d'accusation; cela indique clairement que la dénonciation, quel que soit le sens attribué à ce mot dans les articles antérieurs, se rapportait dès lors aux seules dénonciations devant les juges de paix, puisqu'il n'en existait plus aucune autre.

Pour ces motifs, je suis d'avis, avec égards, que l'examen des articles antérieurs ne mène à rien. Par contre, l'évolution historique des pouvoirs dont jouit le procureur général en matière de mise en accusation est de toute première importance, et j'y reviendrai plus loin.

Examinons maintenant les motifs de la Cour d'appel.

Avec égards, je suis d'avis que le premier et le troisième motif sur lesquels la Cour a appuyé sa conclusion ne sont pas impérieux. Quant au premier de ces motifs, le par. 508(2) dit simplement qu'il n'est pas nécessaire de tout recommencer depuis le début pour reprendre les procédures. Il ne s'ensuit pas que faire une nouvelle dénonciation équivaudrait à «déclarer une dénonciation fondée». Si le procureur général choisit effectivement de tout recommencer, il devra nécessairement faire une dénonciation. Antérieurement à l'addition, en 1972, du par. 508(2) à ce qui est maintenant le par. 508(1), on ne pouvait dire avec certitude s'il fallait porter une nouvelle accusation ou s'il était possible de reprendre les procédures au point où elles en étaient au moment de l'arrêt. (Voir *R. v. Mitchel* (1848), 3 Cox C.C. 93; voir aussi, pour une étude de la jurisprudence, *R. v. Rosser* (1971), 16 C.R.N.S. 321, à la p. 326.)

La Cour d'appel a énoncé comme suit le troisième motif de sa décision:

[TRADUCTION] Puisque la décision du juge de paix d'entendre les accusations entraîne une poursuite au nom du Souverain, il semblerait juste que le procureur général, en sa qualité de principal officier de justice de Sa Majesté, ait le pouvoir d'empêcher cette poursuite lorsqu'il estime que les procédures doivent être arrêtées. Il s'agit là d'une décision d'ordre exécutif qui appartenait historiquement au procureur général et qui lui appartient maintenant en vertu de la loi. Cette décision ne peut être révisée par les cours, mais il doit en rendre compte à la législature ou au Parlement, selon le cas.

The right of a private citizen to lay an information, and the right and duty of the Attorney-General to supervise criminal prosecutions are both fundamental parts of our criminal justice system.

There is nothing there said with which I take issue. However, with respect, I fail to see why the conclusion dictated by these remarks would of necessity be that the law should be interpreted as did the Court of Appeal. Indeed, prior to that determination by the Justices of the Peace, there being no summons or warrant issued, one could say that the process is not yet put into operation. Furthermore, when the Attorney General in the exercise of his supervisory power over criminal prosecutions chooses to prevent the use of the criminal process, as is his right, his accountability to the Legislature would be much greater if he acted after the Justice of the Peace has determined that there is cause to issue process.

The power to stay is a necessary one but one which encroaches upon the citizen's fundamental and historical right to inform under oath a Justice of the Peace of the commission of a crime. Parliament has seen fit to impose upon the justice an obligation to "hear and consider" the allegation and make a determination. In the absence of a clear and unambiguous text taking away the right, it should be protected. This is particularly true when considering a text of law that is open to an interpretation that favours the exercise of that right whilst amply accommodating the policy consideration that supports the power to stay. When one adds to these considerations the fact that, apart from the court's control, the only one left is that of the legislative branch of government, given a choice, any interpretation of the law, which would have the added advantage of better ensuring the Attorney General's accountability by enhancing the legislative capacity to superintend the exercise of his power, should be preferred.

An historical review of the evolution of the Crown's power to avoid the preliminary inquiry or the grand jury indicates an intent on the part of Parliament to increase the Attorney General's accountability. The most recent manifestation of

Le droit d'un citoyen de faire une dénonciation, et le droit et le devoir du procureur général de surveiller les poursuites en matière criminelle sont deux aspects essentiels de notre système de justice pénale.

^a Je ne conteste pas le bien fondé de cet énoncé. Avec égards, cependant, je ne vois pas pourquoi ces remarques doivent nécessairement entraîner comme résultat l'interprétation que la Cour d'appel a donnée de la loi. Avant la décision du juge de paix, on peut dire que la poursuite n'est pas encore commencée puisque aucune sommation ni aucun mandat n'a été décerné. En outre, lorsque, dans l'exercice de son pouvoir de surveillance des poursuites criminelles, le procureur général choisit d'empêcher le recours à la poursuite criminelle, ce qu'il a le droit de faire, sa responsabilité devant la législature est beaucoup plus grande s'il arrête une poursuite une fois que le juge de paix a décidé qu'il y a matière à poursuite.

Le pouvoir d'ordonner l'arrêt d'une poursuite est un pouvoir nécessaire, mais il empiète sur le droit fondamental et historique du citoyen d'informer sous serment un juge de paix de la perpétration d'un acte criminel. Le Parlement a jugé bon d'imposer au juge l'obligation d'«entendre et examiner» les allégations et de prendre une décision. En l'absence d'un texte clair et non ambigu qui le retire, ce droit doit être préservé. Ceci est particulièrement vrai lorsque le texte de loi en cause peut recevoir une interprétation favorable à l'exercice de ce droit tout en laissant amplement place aux considérations de principe qui appuient le pouvoir d'arrêter les poursuites. Si on ajoute à ces considérations qu'à l'exception du contrôle judiciaire, le seul contrôle qui reste est celui du pouvoir législatif, s'il y a un choix à faire, il est préférable de donner à la loi une interprétation qui offre l'avantage d'accroître la responsabilité du procureur général en mettant l'accent sur la capacité du pouvoir législatif de surveiller l'exercice de son pouvoir.

L'étude de l'évolution du pouvoir qu'a Sa Majesté d'éviter l'enquête préliminaire ou le grand jury révèle la volonté du Parlement d'accroître la responsabilité du procureur général. La manifestation la plus récente de cette évolution se trouve

this evolution is found in the amendments brought to the Crown's power to by-pass a preliminary inquiry and to prefer indictments directly before a grand or petit jury. Prior to 1969, not only the Attorney General but his agent, and the Deputy Attorney General, and any one with the written consent of the Attorney General could prefer an indictment directly.

The 1969 amendments first took out of the list of those who could indict, even following a preliminary inquiry, the Deputy Attorney General because he was not considered as being an agent of the Attorney General. As for by-passing a preliminary inquiry or a discharge, his agents or others, even with his written consent, can no longer do so. The Attorney General himself or a person authorized by the court are the only ones that can now prefer directly. I can see no reason why we should not when possible interpret the law in compliance with this clear attitudinal trend on the part of Parliament. Furthermore, to say that an information is found only once a determination to issue a process is made is not inconsistent with the procedure by indictment. We are here unfortunately dealing with legal expressions which were developed in the grand jury system and as a result a certain degree of transposition is required. Under the grand jury system (which still exists in Nova Scotia) a bill was preferred before the grand jury. If it found a true bill it presented the indictment to the court. Prior to a true bill the Attorney General could not under the common law stay the proceedings by entering a *nolle prosequi*. The power to stay and limitation thereto were codified in this country in 1892 by s. 732:

732. The Attorney General may, at any time after an indictment has been found against any person for any offence and before judgment is given thereon, direct the officer of the court to make on the record an entry that the proceedings are stayed by his direction, and on such entry being made all such proceedings shall be stayed accordingly.

dans les modifications du pouvoir de Sa Majesté d'éviter une enquête préliminaire et de présenter les actes d'accusation directement devant un grand ou un petit jury. Avant 1969, le procureur général, son représentant, le sous-procureur général et toute personne ayant le consentement écrit du procureur général pouvaient présenter directement un acte d'accusation.

Les modifications de 1969 ont enlevé de la liste des personnes qui pouvaient présenter un acte d'accusation, même après une enquête préliminaire, le sous-procureur général parce qu'il n'était pas considéré comme un représentant du procureur général. Pour ce qui est d'éviter une enquête préliminaire ou une libération, ses représentants ou les autres personnes, même avec son consentement écrit, ne peuvent plus le faire. Seul le procureur général lui-même ou une personne autorisée par la cour peuvent présenter directement un acte d'accusation. Je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas, lorsque c'est possible, interpréter la loi conformément à cette volonté évidente du Parlement. En outre, dire qu'une dénonciation est déclarée fondée uniquement lorsque le juge a décidé de décerner une sommation n'est pas incompatible avec la procédure par acte d'accusation. Malheureusement, nous devons employer en l'espèce des expressions juridiques qui ont été formulées sous le régime du grand jury, et il est par conséquent nécessaire de faire certaines transpositions. Sous le régime du grand jury (qui existe encore en Nouvelle-Écosse), un projet d'acte d'accusation était présenté devant le grand jury. Si l'accusation était déclarée fondée, le grand jury faisait une déclaration d'acte d'accusation à la cour. Avant la déclaration d'acte d'accusation, le procureur général ne pouvait, en *common law*, ordonner l'arrêt de la poursuite au moyen d'un *nolle prosequi*. Le pouvoir d'ordonner l'arrêt des poursuites et les limitations à ce pouvoir ont été codifiés au Canada en 1892 par l'art. 732:

732. Le procureur général pourra, en tout temps après qu'un acte d'accusation aura été déclaré fondé contre quelqu'un pour une infraction, et avant que jugement ne soit rendu, ordonner à l'officier de la cour de faire au dossier une inscription que les procédures sont arrêtées par son ordre, et lorsque cette inscription sera faite, toutes les procédures seront suspendues en conséquence.

2. The Attorney-General may delegate such power in any particular court to any counsel nominated by him.

The procedure by indictment where there is no grand jury in fact does away, though we still speak of preferring an indictment, with the two stages of preferral and presentment. "There is but one act, that act being the placing by the appropriate authority of 'an indictment in writing setting forth the offence' before the trial court. This act constitutes the commencement of the trial and is a combination of the steps of preferral and presentment." (Dickson J. for the Court in *R. v. Chabot*, [1980] 2 S.C.R. 985, at p. 992.)

Under this procedure the Attorney General makes the determination in the stead of the grand jury, and the next step is for the court to issue the process to bring the accused before the court to answer the charge. When the proceedings are commenced by an information the informant in a sense "prefers" the information and the Justice of the Peace decides whether or not to "find" the information and then the next step is to issue the process to bring the accused before him. The Justice of the Peace then plays the same role as the grand jury, as regards the finding of grounds to issue a process and that of the trial court to issue a process following a preferment or presentment.

The Attorney General's power to stay starts as of the moment a summons or warrant is issued.

Though this approach is not without logic, I must admit that were it the only reason for adopting this course I should have to adopt the second reason advanced by the Court of Appeal and dismiss this appeal. Indeed the second observation made by the Court of Appeal cannot be discarded easily, and accordingly I have felt great hesitation in concluding that this appeal should be allowed. In fact, it is when addressing the third observation made by the Court of Appeal, (the Attorney General's historical control of the process), that I have preferred a policy consideration, desirable accountability, to the advantage of avoiding differ-

2. Le procureur général pourra déléguer ce pouvoir dans toute cour particulière à tout conseil désigné par lui.

La procédure par acte d'accusation lorsqu'il n'y a pas de grand jury, même si on parle encore de présenter un acte d'accusation, ne comprenait pas les deux étapes de la présentation et du dépôt. «Il n'y a qu'une seule procédure, soit la production auprès du tribunal de première instance, par l'autorité compétente, d'un acte d'accusation écrit énonçant l'infraction». Cette procédure marque le début du procès et réunit les étapes de la présentation et du dépôt.» (Le juge Dickson, au nom de la Cour, dans l'arrêt *R. c. Chabot*, [1980] 2 R.C.S. 985, à la p. 992.)

En vertu de cette procédure, le procureur général prend cette décision à la place du grand jury et, à l'étape suivante, la cour décerne une sommation qui amènera l'accusé devant la cour pour répondre à l'accusation. Lorsque la poursuite est commencée par une dénonciation, dans un certain sens, le dénonciateur «présente» la dénonciation, le juge de paix décide s'il y a lieu de la «déclarer fondée» (*finding*) et l'étape suivante consiste à décerner la sommation qui amènera l'accusé devant lui. Le juge de paix joue alors le même rôle que le grand jury en ce qui concerne la décision de savoir s'il y a des motifs suffisants pour décerner une sommation, et joue le rôle du juge du procès qui décerne une sommation à la suite de la présentation ou du dépôt.

Le pouvoir du procureur général d'ordonner l'arrêt des poursuites commence au moment où la sommation ou le mandat est décerné.

Même si ce raisonnement n'est pas sans logique, je dois admettre que si c'était la seule raison pour adopter cette voie, je devrais adopter le second motif de la Cour d'appel et rejeter le pourvoi. Certes, le deuxième énoncé de la Cour d'appel ne peut être facilement écarté; c'est pourquoi j'ai longuement hésité à accueillir ce pourvoi. De fait, c'est en examinant le troisième énoncé de la Cour d'appel (le contrôle historique des poursuites par le procureur général) que j'ai préféré des considérations de principe, la responsabilité souhaitable, à l'avantage d'éviter des solutions différentes, une pour les actes criminels et une autre pour les

ent approaches, one for indictable offences and the other for summary conviction offences. The disparity between stays for summary convictions and those for indictable offences is undesirable and could not have been intended by Parliament. Such an anomaly is not, unfortunately so infrequent in the field of criminal procedure. Our lexicon is archaic and no longer corresponds to current institutions. Our changing sections are unfortunately often the result of patchwork on the part of draughtsmen. Furthermore, it is difficult for the courts to inject some logic and cohesion in a system where, as regards the charging process, the exception has become over the years the rule, where the exceptional procedures of direct indictment without a grand jury for the Northwest Territories is now, save in Nova Scotia, the system for the whole country. When faced with the choice between uniformity of procedure and greater political accountability for the exercise of a necessary but no less dangerous discretion to circumvent the courts and deny a citizen his right to bring another to court, I think I should, pending Parliament's decision to speak out in modern terms, prefer the latter and suffer some anomaly in the law which I imagine is temporary.

For these reasons I would allow the appeal, and order that a mandamus issue and be directed to his Worship Justice of the Peace Allen to proceed with a hearing pursuant to s. 455.3 of the *Criminal Code* on the nine charges contained in the information of the appellant Dowson.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: Harry Kopyto, Toronto.

Solicitor for the respondent: The Attorney General for the Province of Ontario, Toronto.

Solicitors for the interveners: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Il n'est pas souhaitable qu'il y ait une différence entre l'arrêt des poursuites dans le cas d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et l'arrêt de la poursuite dans le cas d'un acte criminel, et cette différence ne peut être l'expression de l'intention du Parlement. Malheureusement, en procédure criminelle, une anomalie de cette sorte n'est pas rare. Notre vocabulaire est archaïque et ne correspond plus aux institutions actuelles. Malheureusement, la modification des articles est souvent le fruit d'un travail de rapiécage de la part des rédacteurs. En outre, il est difficile pour les cours de mettre de la logique et de la cohésion dans un régime où, dans le processus de la mise en accusation, l'exception est devenue la règle avec les années et où la procédure d'exception de la mise en accusation directe sans passer par le grand jury prévue pour les territoires du Nord-Ouest est maintenant la règle dans tout le pays sauf en Nouvelle-Écosse. Ayant à choisir entre l'uniformité de la procédure et une responsabilité politique plus grande face à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, nécessaire mais néanmoins dangereux, qui permet de circonvenir les tribunaux et de nier à un citoyen le droit de poursuivre une autre personne, j'estime préférable, en attendant que le Parlement décide de moderniser la loi, de retenir cette dernière solution et de subir une anomalie de la loi qui, j'imagine, n'est que temporaire.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'ordonner la délivrance d'un *mandamus* pour enjoindre au juge de paix Allen de tenir une audience conformément à l'art. 455.3 du *Code criminel* relativement aux neuf accusations énoncées dans la dénonciation de l'appellant Dowson.

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appellant: Harry Kopyto, Toronto.

Procureur de l'intimée: Le procureur général de la province de l'Ontario, Toronto.

Procureurs de l'intervenante: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

Howard Buchbinder *Appellant*;
and
Her Majesty The Queen *Respondent*;
and
Canadian Civil Liberties Association
Intervener.

File No.: 16761.

1983: June 9; 1983: October 13.

Present: Laskin C.J. and Dickson, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Criminal law — Procedure — Private prosecution — Stay of proceedings — Mandamus to compel hearing on informations — Whether Attorney General has power to stay proceedings any time after laying of information.

Dowson v. The Queen, [1983] 2 S.C.R. 144, followed.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal affirming a judgment of Montgomery J. dismissing an application for an order of mandamus. Appeal allowed.

Paul D. Copeland, for the appellant.

Howard F. Morton, for the respondent.

Ian Scott, Q.C., and *Ross Wells*, for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

LAMER J.—This case is, as regards the law, identical to that of *Dowson v. The Queen*, [1983] 2 S.C.R. 144. Both cases were argued jointly in the Court of Appeal for Ontario and in this Court.

For the reasons set out in the case of *Dowson, supra*, I would allow the appeal, order the issuance of a mandamus directing his Worship Justice of the Peace Inderpaul Chandhoke to proceed with a hearing pursuant to s. 455.3 of the *Criminal Code*

Howard Buchbinder *Appelant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*;

^a et

Canadian Civil Liberties Association
Intervenante.

^b N° du greffe: 16761.

1983: 9 juin; 1983: 13 octobre.

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

^c EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit criminel — Procédure — Poursuite privée — Suspension d'instance — Mandamus pour forcer la tenue d'une audience relativement aux dénonciations — Le procureur général a-t-il le pouvoir de suspendre l'instance à tout moment après le dépôt d'une dénonciation?

^e Jurisprudence: arrêt suivi: *Dowson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 144.

^f POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario confirmant un jugement du juge Montgomery qui a rejeté une demande visant la délivrance d'un *mandamus*. Pourvoi accueilli.

Paul D. Copeland, pour l'appelant.

Howard F. Morton, pour l'intimée.

^g *Ian Scott, c.r.*, et *Ross Wells*, pour l'intervenante.

Version française du jugement de la Cour rendu par

^h LE JUGE LAMER—La présente affaire soulève des questions de droit identiques à celles de l'affaire *Dowson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 144. Les deux instances ont été plaidées conjointement devant la Cour d'appel de l'Ontario et devant cette Cour.

ⁱ Pour les motifs énoncés dans l'arrêt *Dowson*, précité, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'ordonner la délivrance d'un bref de *mandamus* enjoignant à son Honneur le juge de paix Inderpaul Chandhoke de procéder conformément à l'art.

on the four informations laid by appellant Howard Buchbinder.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Copeland, Liss, Toronto.

Solicitor for the respondent: The Attorney General for the Province of Ontario, Toronto.

Solicitors for the intervener: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.

455.3 du *Code criminel* à une audition portant sur les quatre dénonciations faites par l'appellant Howard Buchbinder.

a Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appellant: Copeland, Liss, Toronto.

b Procureur de l'intimée: Le procureur général de la province de l'Ontario, Toronto.

Procureurs de l'intervenante: Cameron, Brewin & Scott, Toronto.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9



**Canada
Supreme Court
Reports**

**Recueil des arrêts
de la Cour suprême
du Canada**

Part 2, 1983 Vol. 2

2^e cahier, 1983 Vol. 2

Cited as [1983] 2 S.C.R. 161-310

Renvoi [1983] 2 R.C.S. 161-310

September 20, 1984

Subscribers, Canada Supreme Court Reports

There is a possibility that pagination may be incorrect following page 661 of Part 6, 1983, vol. 1.

If there is a problem please contact Carl Noffke, Canadian Government Printing Office, 45 boulv., Sacré-Cœur, Hull, K1A 0S7 Québec for a replacement copy.

Le 20 septembre 1984

Avis aux abonnés au Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada.

Il est possible que la pagination du cahier 6, volume 1, 1983 soit incorrecte après la page 661.

Si c'est le cas, veuillez communiquer avec Carl Noffke, Imprimerie du Gouvernement canadien, 45, boul. Sacré-Cœur, Hull K1A 0S7 (Québec) pour obtenir un exemplaire complet.

Published by
BERNARD C. HOFLEY, Q.C.
The Registrar, Supreme Court of Canada

Editor in Chief
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Editors
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Revisor
RICHARD BERBERI

Editorial Assistants
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Changes of address for subscriptions to the Supreme Court Reports should be referred to Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, together with the old address.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1983.

CONTENTS

Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. et al. 206

Constitutional law — Criminal law — Administration of justice — Charge under s. 32(1)(c) of Combines Investigation Act — Proceedings conducted by counsel authorized by federal Attorney General — Prohibition sought to prevent Provincial Court from proceeding while prosecution conducted by federal Attorney General — Whether or not s. 32(1)(c) of the Combines Investigation Act depends on the federal criminal law power (s. 91(27) of the Constitution Act) — If so, whether or not Parliament competent to authorize the federal Attorney General or his agents to prefer indictments and conduct proceedings — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(14) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2) — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 15(2), 32(1)(c).

Attorney General of Canada v. Canadian Pacific Transport Co. Ltd. et al. 206

Constitutional law — Criminal law — Administration of justice — Charge under s. 32(1)(c) of Combines Investigation Act — Proceedings conducted by counsel authorized by federal Attorney General — Prohibition sought to prevent Provincial Court from proceeding while prosecution conducted by federal Attorney General — Whether or not s. 32(1)(c) of the Combines Investigation Act depends on the federal criminal law power (s. 91(27) of the Constitution Act) — If so, whether or not Parliament competent to authorize the federal Attorney General or his agents to prefer indictments and conduct proceedings — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(14) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2) — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 15(2), 32(1)(c).

Continued on next page

Publié par
BERNARD C. HOFLEY, c.r.
Registraire de la Cour suprême du Canada

Arrêviste en chef
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Arrêtistes
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Réviseur
RICHARD BERBERI

Adjointes à l'édition
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Les abonnés au Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada doivent adresser tout changement d'adresse au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, en indiquant l'ancienne adresse.

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1983.

SOMMAIRE

Morris c. La Reine 190

Preuve — Recevabilité — Complot en vue d'importer de l'héroïne et d'en faire le trafic — Preuve tendant à établir la propension — Le juge du procès a-t-il commis une erreur lorsqu'il a admis en preuve un article de journal tendant à indiquer que l'accusé s'intéressait au trafic de l'héroïne? — S'il y a eu erreur de la part du juge du procès, la preuve peut-elle fonder une déclaration de culpabilité? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 613(1)b(iii).

Phillips et Phillips c. La Reine 161

Droit criminel — Procédure — Dénonciations distinctes — Procès conjoint — Absence de compétence pour juger ensemble des dénonciations distinctes — Ordonnance de nouveaux procès.

Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée et autre 206

Droit constitutionnel — Droit criminel — Administration de la justice — Accusation en vertu de l'art. 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions — Procédures dirigées par un avocat mandaté par le procureur général fédéral — Demande de prohibition pour empêcher la cour provinciale de procéder pendant la poursuite dirigée par le procureur général fédéral — L'article 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions relève-t-il du pouvoir en matière de droit criminel (art. 91(27) de la Loi constitutionnelle)? — Si oui, le Parlement a-t-il la compétence pour autoriser le procureur général ou ses substituts à porter des accusations et à conduire des procédures? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(14) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2) — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 15(2), 32(1)(c).

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

Morris v. The Queen	190
Evidence — Admissibility — Conspiracy to import and traffic in heroin — Evidence tending to show disposition — Whether or not trial judge erred in admitting into evidence a newspaper clipping tending to show interest by the accused in the heroin trade — Whether or not, given error on the part of the trial judge, evidence supported conviction — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 613(1)(b)(iii).	
Phillips and Phillips v. The Queen	161
Criminal law — Procedure — Separate informations — Joint trial — No jurisdiction to try together separate informations — New trials ordered.	
R. v. Wetmore et al.	284
Constitutional law — Administration of justice — Criminal law — Charges under Food and Drugs Act — Prosecution being conducted by agent of federal Attorney General — Whether or not federal Attorney General entitled to conduct prosecution of charges for violation of federal statutes — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 8, 9, 26. — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2.	
Racine et al. v. Woods	173
Adoption — <i>De facto</i> adoption — Abandonment — Considerations underlying adoption — Best interests of child — Bonding — Interracial considerations — Whether or not Indian child's best interests lay with Metis-white psychological parents or with natural Indian mother — Whether or not finding of abandonment necessary to <i>de facto</i> adoption — The Child Welfare Act, C.C.S.M., c. C80, ss. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), c. 22, s. 72 and 1974 (Man.), c. 30, s. 103(2), respectively].	

SOMMAIRE (Fin)

Procureur général du Canada c. Compagnie de Transport Canadien Pacifique Ltée et autre	206
Droit constitutionnel — Droit criminel — Administration de la justice — Accusation en vertu de l'art. 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions — Procédures dirigées par un avocat mandaté par le procureur général fédéral — Demande de prohibition pour empêcher la cour provinciale de procéder pendant la poursuite dirigée par le procureur général fédéral — L'article 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions relève-t-il du pouvoir en matière de droit criminel (art. 91(27) de la Loi constitutionnelle)? — Si oui, le Parlement a-t-il la compétence pour autoriser le procureur général ou ses substituts à porter des accusations et à conduire des procédures? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(14) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2) — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 15(2), 32(1)(c).	
R. c. Wetmore et autres	284
Droit constitutionnel — Administration de la justice — Droit criminel — Accusations en vertu de la Loi des aliments et drogues — Poursuites dirigées par un représentant du procureur général fédéral — Pouvoir du procureur général fédéral de diriger les poursuites relatives à des accusations d'infraction à des lois fédérales — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 8, 9, 26 — Code Criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2.	
Racine et autre c. Woods	173
Adoption — Adoption de fait — Abandon — Motifs sous-jacents à l'adoption — Intérêt de l'enfant — Lien parental — Aspect interracial de l'adoption — Est-il dans l'intérêt d'une enfant indienne qu'elle soit confiée à ses parents psychologiques, un Métis et une blanche, plutôt qu'à sa mère naturelle, une Indienne? — La conclusion qu'il y a eu abandon est-elle nécessaire pour qu'il y ait adoption de fait? — The Child Welfare Act, C.C.S.M., chap. C80, art. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), chap. 22, art. 72 et 1974 (Man.), chap. 30, art. 103(2), respectivement.]	

James Reginald Phillips and Robert Paul Phillips *Appellants*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

File No: 16935.

1983: February 3; 1983: October 13.

Present: Ritchie, Dickson, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEW BRUNSWICK

Criminal law — Procedure — Separate informations — Joint trial — No jurisdiction to try together separate informations — New trials ordered.

Appellants were charged in separate informations of hunting with a light contrary to s. 24 of the New Brunswick *Game Act*. Another person was also charged in a third information of wilfully obstructing police officers in the execution of their duty contrary to s. 118(a) of the *Criminal Code*. All charges arose out of the same incident. By agreement between the counsel of the prosecution and counsel for the defence, the defendants were tried together. The appellants' convictions in Provincial Court were upheld by the Court of Queen's Bench and the Court of Appeal. This appeal is to determine whether the trial judge had jurisdiction to try more than one information at the same time.

Held: The appeal should be allowed and new trials ordered.

Even with the consent of counsel of the parties, a trial judge is without jurisdiction to try together separate informations or indictments. The principle applies to charge laid under the *Criminal Code* or under provincial statutes unless those statutes expressly provide otherwise.

Crane v. Public Prosecutor, [1921] 2 A.C. 299, applied; *R. v. Kennedy*, *R. v. Dowdall* (1971), 3 C.C.C. (2d) 58; *R. v. Torangeau* (1980), 53 C.C.C. (2d) 574, not followed; *R. v. Levesque*, [1967] 2 C.C.C. 49, distinguished; *R. v. Dennis*, *R. v. Parker*, [1924] 1 K.B. 867; *R. v. Theirlyock* (1928), 50 C.C.C. 296; *R. v. Hart and Kozaruk* (1929), 51 C.C.C. 145; *R. v. Sargent* (1943), 79 C.C.C. 384; *R. v. Gray* (1947), 4 C.R. 363; *Kezar v. The Queen* (1960), 132 C.C.C. 54; *R. v.*

James Reginald Phillips et Robert Paul Phillips *Appellants*;

et

^a **Sa Majesté La Reine** *Intimée*.

N° du greffe: 16935.

1983: 3 février; 1983: 13 octobre.

^b Présents: Les juges Ritchie, Dickson, McIntyre, Chouinard et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

^c *Droit criminel — Procédure — Dénonciations distinctes — Procès conjoint — Absence de compétence pour juger ensemble des dénonciations distinctes — Ordonnance de nouveaux procès.*

^d Les appelants ont été accusés dans des dénonciations distinctes d'avoir chassé à l'aide d'une lampe en contravention de l'art. 24 de la *Loi sur la chasse* du Nouveau-Brunswick. Une autre personne a aussi été accusée, en vertu d'une troisième dénonciation, d'avoir volontairement entravé des agents de la paix dans l'exécution de leur devoir en contravention de l'al. 118a) du *Code criminel*. Toutes ces accusations découlent d'un même incident. Avec le consentement du substitut du procureur général et de l'avocat de la défense, les accusés ont subi leur procès en même temps. La Cour du Banc de la Reine et la Cour d'appel ont maintenu les déclarations de culpabilité prononcées par la Cour provinciale. Le présent pourvoi vise à déterminer si le juge du procès avait compétence pour juger plus d'une dénonciation à la fois.

^g *Arrêt*: Le pourvoi est accueilli et de nouveaux procès sont ordonnés.

^h Même avec le consentement des parties, le juge du procès n'a pas compétence pour entendre ensemble des dénonciations ou actes d'accusation distincts. Le principe s'applique aux accusations portées en vertu du *Code criminel* et en vertu des lois provinciales à moins que celles-ci ne prévoient le contraire.

ⁱ Jurisprudence: arrêt appliqué: *Crane v. Public Prosecutor*, [1921] 2 A.C. 299; arrêts non suivis: *R. v. Kennedy*, *R. v. Dowdall* (1971), 3 C.C.C. (2d) 58; *R. v. Torangeau* (1980), 53 C.C.C. (2d) 574; distinction faite avec l'arrêt: *R. v. Levesque*, [1967] 2 C.C.C. 49; arrêts mentionnés: *R. v. Dennis*, *R. v. Parker*, [1924] 1 K.B. 867; *R. v. Theirlyock* (1928), 50 C.C.C. 296; *R. v. Hart and Kozaruk* (1929), 51 C.C.C. 145; *R. v. Sargent* (1943), 79 C.C.C. 384; *R. v. Gray* (1947), 4 C.R. 363;

Cassidy (1927), 49 C.C.C. 93; *R. v. Longo* (1941), 76 C.C.C. 142; *R. v. Johns* (1945), 84 C.C.C. 213; *R. v. Elkins* (1961), 35 C.R. 314; *Brown v. The Queen* (1961), 46 M.P.R. 321; *R. v. McDonald* (1928), 50 C.C.C. 65; *R. v. Bannister* (1954), 19 C.R. 419; *Peterson v. Peterson*, [1970] 5 C.C.C. 315; *R. v. Armstrong* (1977), 28 N.S.R. (2d) 431; *R. v. Yeadon* (1979), 36 N.S.R. (2d) 271; *R. v. Mansell and Veilleux* (1971), 18 C.R.N.S. 398; *R. v. Kosowan* (1971), 3 C.C.C. (2d) 73; *R. v. Burns* (1975), 27 C.C.C. (2d) 316; *Morena v. R.*; *Iacampo v. R.*, [1977] C.A. 140, referred to.

APPEAL from a judgment of the New Brunswick Court of Appeal (1981), 37 N.B.R. (2d) 72, 97 A.P.R. 72, dismissing the accused's appeal from a judgment of the Court of Queen's Bench, Trial Division (1980), 33 N.B.R. (2d) 50, 80 A.P.R. 50, upholding the convictions of the accused. Appeal allowed.

Gary A. Miller and *J. Brian Neill*, for the appellants.

Paul Thériault, Q.C. for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

MCINTYRE J.—The two appellants were charged in separate informations with hunting game by means or with the assistance of a light, contrary to the provisions of s. 24 of the *Game Act*, R.S.N.B. 1973, c. G-1. The informations were identical save only for the name of the person accused in each one. A third person, Beulah Phillips, was charged in a third information with wilfully obstructing police officers in the execution of their duty contrary to the provisions of s. 118(a) of the *Criminal Code*. All charges arose out of the same incident. By consent all three defendants were tried at the same time on common evidence. The two appellants were convicted and their appeal was dismissed in the Court of Appeal. Beulah Phillips did not appeal to this Court and her position is not relevant to these proceedings.

At trial and in the Court of Appeal the matter was disposed of on the merits. In this Court, the

Kezar v. The Queen (1960), 132 C.C.C. 54; *R. v. Cassidy* (1927), 49 C.C.C. 93; *R. v. Longo* (1941), 76 C.C.C. 142; *R. v. Johns* (1945), 84 C.C.C. 213; *R. v. Elkins* (1961), 35 C.R. 314; *Brown v. The Queen* (1961), 46 M.P.R. 321; *R. v. McDonald* (1928), 50 C.C.C. 65; *R. v. Bannister* (1954), 19 C.R. 419; *Peterson v. Peterson*, [1970] 5 C.C.C. 315; *R. v. Armstrong* (1977), 28 N.S.R. (2d) 431; *R. v. Yeadon* (1979), 36 N.S.R. (2d) 271; *R. v. Mansell and Veilleux* (1971), 18 C.R.N.S. 398; *R. v. Kosowan* (1971), 3 C.C.C. (2d) 73; *R. v. Burns* (1975), 27 C.C.C. (2d) 316; *Morena c. R.*; *Iacampo c. R.*, [1977] C.A. 140.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick (1981), 37 N.B.R. (2d) 72, 97 A.P.R. 72, qui a rejeté l'appel des accusés à l'encontre d'une décision de la Cour du Banc de la Reine, Division de première instance (1980), 33 N.B.R. (2d) 50, 80 A.P.R. 50, qui avait maintenu les déclarations de culpabilité prononcées contre les accusés. Pourvoi accueilli.

Gary A. Miller et *J. Brian Neill*, pour les appelants.

Paul Thériault, c.r., pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MCINTYRE—Les deux appelants ont été accusés dans des dénonciations distinctes d'avoir chassé le gibier au moyen ou à l'aide d'une lampe, contrairement aux dispositions de l'art. 24 de la *Loi sur la chasse*, L.R.N.-B. 1973, chap. G-1. Les dénonciations étaient identiques sauf pour le nom de l'accusé qui y était inscrit. Une troisième personne, Beulah Phillips, a été accusée dans une troisième dénonciation d'avoir volontairement entravé des policiers dans l'exécution de leur devoir, contrairement aux dispositions de l'al. 118a) du *Code criminel*. Toutes les accusations découlent du même incident. Avec le consentement des parties, les trois accusés ont subi leur procès en même temps sur la foi d'une preuve commune. Les deux appelants ont été déclarés coupables et la Cour d'appel a rejeté leur appel. Beulah Phillips n'a pas interjeté appel à cette Cour et sa situation ne nous intéresse pas en l'espèce.

Au procès et en appel, l'affaire a été jugée au fond. En cette Cour, le fond n'a pas été débattu.

merits were not argued. Instead, new grounds not raised below were advanced and they may be most conveniently set out by quoting from the appellants' factum, where it is stated:

The conviction of the Appellants was made without jurisdiction in that their trial was a nullity for the reasons that:

(a) Each of the Appellants was charged in a separate information for an offence contrary to section 24 of the *New Brunswick Game Act* and each of their trials was held together with no motion being made to read in the evidence heard in relation to one charge as constituting the evidence on the other charge;

(b) Each of the Appellants was tried with one Beulah Phillips who was charged with an offence contrary to section 118 of the *Criminal Code of Canada*, and there is no jurisdiction for a Provincial Court Judge to try a *Criminal Code* offence together with an information charging an offence under the *New Brunswick Game Act*.

It should be noted that no objection was taken to the informations themselves. Each information charged one accused with one offence. Counsel for the appellants argued, however, that the fact that the trial judge tried the informations together, even though the parties consented, rendered the whole proceedings void. Alternatively, it was contended that, whatever the result of a joint trial of two informations under the *Summary Convictions Act* of New Brunswick, the joinder at trial of the third information under the *Criminal Code* was fatal. Counsel for the Crown contended that, at most, the joinder for trial of the separate informations was a mere irregularity against which the court had the power to relieve. Since it was asserted that no prejudice was shown and that there was clear evidence of the guilt of the appellants adduced before the trial judge, the Court should dismiss the appeals.

There is judicial support for the appellants' position that there is no jurisdiction to try more than one indictment or information at the same time. In *Crane v. Public Prosecutor*, [1921] 2 A.C. 299,

On a plutôt invoqué des moyens nouveaux qui n'avaient pas été soulevés devant les cours d'instance inférieure. La façon la plus commode d'énoncer ces moyens consiste à citer le passage du mémoire des appelants qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] La déclaration de culpabilité des appelants a été prononcée sans compétence vu que leur procès est entaché de nullité pour les motifs suivants:

a) chacun des appelants a été accusé, dans une dénonciation distincte, d'avoir enfreint l'article 24 de la *Loi sur la chasse* du Nouveau-Brunswick et leurs procès respectifs ont été tenus ensemble sans qu'aucune requête ne soit présentée pour que la preuve soumise à l'égard d'une accusation soit considérée comme preuve à l'égard de l'autre accusation;

b) chacun des appelants a subi son procès en même temps qu'une nommée Beulah Phillips qui était accusée d'avoir enfreint l'article 118 du *Code criminel* du Canada, et le juge d'une cour provinciale n'a pas compétence pour tenir un procès à la fois sur une infraction au *Code criminel* et sur une dénonciation imputant une infraction à la *Loi sur la chasse* du Nouveau-Brunswick.

Il y a lieu d'observer qu'on n'a pas contesté les dénonciations elles-mêmes. Chaque dénonciation impute une seule infraction à une seule personne. L'avocat des appelants a cependant soutenu que le fait que le juge du procès ait instruit les dénonciations ensemble, même avec le consentement des parties, rendait nulles toutes les procédures. Subsidièrement, on a soutenu que quelle que soit l'issue d'un procès conjoint portant sur deux dénonciations en vertu de la *Loi sur les poursuites sommaires* du Nouveau-Brunswick, la réunion au procès d'une troisième dénonciation faite en vertu du *Code criminel* emportait nullité. Le substitut du procureur général a soutenu que, tout au plus, la réunion des différentes dénonciations aux fins du procès était une simple irrégularité que la cour avait le pouvoir de corriger. Puisqu'on a affirmé que personne n'a subi de préjudice et que le juge du procès a été saisi d'une preuve établissant clairement la culpabilité des appelants, la Cour devrait rejeter les pourvois.

Certains arrêts appuient la position des appelants selon laquelle un procès ne doit pas porter sur plus d'une accusation ou dénonciation à la fois. Dans l'affaire *Crane v. Public Prosecutor*, [1921]

two accused charged on separate indictments were tried together. Although it is permissible at common law to charge two accused jointly on the same indictment, the House of Lords held that a single trial on more than one indictment was a nullity. Lord Atkinson said, at p. 321:

When an accused person has pleaded "Not guilty" to the offences charged against him in an indictment, and another accused person has pleaded "Not guilty" to the offence or offences charged against him in another separate and independent indictment it is, I have always understood, elementary in criminal law, that the issues raised by those two pleas cannot be tried together.

This principle was applied in *R. v. Dennis; R. v. Parker*, [1924] 1 K.B. 867, where it was held in the Court of Criminal Appeal that a single trial could not be held on more than one indictment even with the consent of the parties. Jurisdiction cannot be conferred by consent.

The rule has been followed in Canada in cases of multiple accused: *R. v. Theirlyock* (1928), 50 C.C.C. 296 (Alta. C.A.); *R. v. Hart and Kozaruk* (1929), 51 C.C.C. 145 (Alta. C.A.); *R. v. Sargent* (1943), 79 C.C.C. 384 (Man. C.A.); *R. v. Gray* (1947), 4 C.R. 363 (Ont. C.A.); *Kezar v. The Queen* (1960), 132 C.C.C. 54 (Que. C.A.). It has also been applied in cases of a single accused charged on more than one indictment or information: *R. v. Cassidy* (1927), 49 C.C.C. 93 (Ont. C.A.); *R. v. Longo* (1941), 76 C.C.C. 142 (Ont. C.A.); *R. v. Johns* (1945), 84 C.C.C. 213 (Ont. C.A.); *R. v. Elkins* (1961), 35 C.R. 314 (B.C.C.A.); *Brown v. The Queen* (1961), 46 M.P.R. 321 (N.B.C.A.). The rule has been used to quash convictions on summary conviction offences under provincial statutes: *R. v. McDonald* (1928), 50 C.C.C. 65 (Ont. Co. Ct.); *R. v. Bannister* (1954), 19 C.R. 419 (Ont. Co. Ct.); *Peterson v. Peterson*, [1970] 5 C.C.C. 315 (Ont. H. C.); *R. v. Armstrong* (1977), 28 N.S.R. (2d) 431 (Co. Ct.). The overwhelming weight of authority in Canada, based upon the *Crane* case, *supra*, is against a joint trial of more than one indictment or information.

2 A.C. 299, deux accusés contre qui avaient été portés des actes d'accusation distincts avaient subi leur procès ensemble. Bien qu'il soit permis en *common law* d'inculper deux accusés conjointement dans le même acte d'accusation, la Chambre des lords a statué qu'un seul procès pour plus d'un acte d'accusation était entaché de nullité. Lord Atkinson affirme, à la p. 321:

[TRADUCTION] Lorsqu'une personne a nié sa culpabilité relativement aux infractions qui lui sont imputées dans un acte d'accusation et qu'une autre personne a nié sa culpabilité relativement à l'infraction ou aux infractions que lui impute un acte d'accusation distinct, selon mon interprétation, il est élémentaire en droit criminel que les questions soulevées par ces deux plaidoyers ne peuvent être jugées ensemble.

Ce principe a été appliqué dans l'arrêt *R. v. Dennis; R. v. Parker*, [1924] 1 K.B. 867, où la Court of Criminal Appeal a statué qu'un même procès ne peut porter sur plus d'un acte d'accusation même avec le consentement des parties. La compétence ne peut s'acquérir par consentement.

La règle a été suivie au Canada dans les affaires mettant en cause plusieurs accusés: *R. v. Theirlyock* (1928), 50 C.C.C. 296 (C.A. Alb.); *R. v. Hart and Kozaruk* (1929), 51 C.C.C. 145 (C.A. Alb.); *R. v. Sargent* (1943), 79 C.C.C. 384 (C.A. Man.); *R. v. Gray* (1947), 4 C.R. 363 (C.A. Ont.); *Kezar v. The Queen* (1960), 132 C.C.C. 54 (C.A. Qué.). Elle a également été appliquée dans les cas où un seul accusé faisait l'objet de plus d'un acte d'accusation ou de plus d'une dénonciation: *R. v. Cassidy* (1927), 49 C.C.C. 93 (C.A. Ont.); *R. v. Longo* (1941), 76 C.C.C. 142 (C.A. Ont.); *R. v. Johns* (1945), 84 C.C.C. 213 (C.A. Ont.); *R. v. Elkins* (1961), 35 C.R. 314 (C.A.C.-B.); *Brown v. The Queen* (1961), 46 M.P.R. 321 (C.A.N.-B.). La règle a aussi servi à annuler des déclarations de culpabilité relatives à des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité en vertu de lois provinciales: *R. v. McDonald* (1928), 50 C.C.C. 65 (Cour de comté, Ont.); *R. v. Bannister* (1954), 19 C.R. 419 (Cour de comté, Ont.); *Peterson v. Peterson*, [1970] 5 C.C.C. 315 (H.C. Ont.); *R. v. Armstrong* (1977), 28 N.S.R. (2d) 431 (Cour de comté). La jurisprudence canadienne, fondée sur l'arrêt *Crane*, précité, est nettement défavorable à la tenue d'un procès conjoint pour plus d'une accusation ou dénonciation.

A trial proceeds on the basis of one indictment or one information which may or may not, according to the relevant statutory provisions, contain more than one count. Early text writers referred to the indictment as the foundation of the record, that is, the document by which proceedings are commenced. Stephen's *History of the Criminal Law of England*, vol. 1, 1883, states at p. 274:

The indictment is the foundation of the record in all criminal cases, and is indeed the only document connected with the trial which in all cases is in writing. It is in the form of a statement upon oath by the grand jury that the prisoner committed the offence with which he is charged.

And at page 275:

It is enough to say that in all common cases the pleadings in a criminal trial have always consisted, and still consist, of an indictment engrossed on parchment, and a plea given by the accused person orally in open court, of guilty or not guilty.

In all of the earlier writings on the subject of indictments and informations and the procedures involved in their presentment and trial, it was assumed that trial proceedings were founded upon a single indictment or information. From very early times in England it was possible to join more than one person as an accused in an indictment: see *Blackstone's Commentaries*, vol. 4, 18th. ed., 1829, at p. 301, where an indictment is described as a written accusation against "one or more persons". This practice has been followed in Canada. I have not, however, found any early authority for the joinder for trial of more than one information or indictment.

The *Crane* rule against the joinder for trial of separate indictments or informations has recently been questioned in Canada. In *R. v. Levesque*, [1967] 2 C.C.C. 49 (Que. C.A.), one accused was charged on two separate indictments with two separate offences arising out of the same transaction. The offences could have been charged as separate counts on one indictment (see s. 520 of the *Criminal Code*). Since counsel consented to

Un procès découle d'un seul acte d'accusation ou d'une seule dénonciation qui, selon les dispositions législatives pertinentes, peut comporter un seul ou plusieurs chefs d'accusation. Selon les premiers ouvrages de doctrine, l'acte d'accusation est le point de départ du dossier, c'est-à-dire le document qui déclenche les procédures. Dans l'ouvrage de Stephen, *History of the Criminal Law of England*, vol. 1, 1883, on lit ceci à la p. 274:

[TRADUCTION] L'acte d'accusation est le point de départ du dossier dans toutes les causes criminelles et c'est en réalité le seul document lié au procès qui est par écrit dans tous les cas. Il prend la forme d'une déclaration faite sous serment par le grand jury, portant que l'accusé a commis l'infraction dont il est inculpé.

Et à la p. 275:

[TRADUCTION] Il suffit de dire que dans tous les cas ordinaires, les actes de procédure dans un procès criminel ont toujours consisté et consistent encore en un acte d'accusation écrit sur parchemin et en un plaidoyer de culpabilité ou de non-culpabilité prononcé par l'accusé devant le tribunal.

Dans tous les ouvrages anciens qui portent sur les actes d'accusation, les dénonciations et les procédures relatives à leur présentation et à leur instruction, on suppose que les procès se fondent sur un seul acte d'accusation ou une seule dénonciation. Depuis une époque très lointaine, il était possible en Angleterre d'inculper plus d'une personne dans un acte d'accusation: voir *Blackstone's Commentaries*, vol. 4, 18^e éd., 1829, à la p. 301, où l'on décrit un acte d'accusation comme une accusation écrite portée contre [TRADUCTION] «une seule ou plusieurs personnes». Cette pratique a été suivie au Canada. Je n'ai cependant pas trouvé d'écrit ancien qui permet la réunion aux fins d'un procès de plus d'une dénonciation ou d'un acte d'accusation.

La règle énoncée dans l'arrêt *Crane* qui interdit la réunion, aux fins d'un procès, d'actes d'accusation ou de dénonciations distincts a été mise en question récemment au Canada. Dans l'arrêt *R. v. Levesque*, [1967] 2 C.C.C. 49 (C.A. Qué.), une personne était inculpée, dans deux actes d'accusation, de deux infractions distinctes découlant de la même opération. Les infractions auraient pu être imputées sous des chefs d'accusation distincts dans

the joint trial and since there was no prejudice to the accused it was held that the joint trial amounted only to an irregularity which was corrected by consent. Convictions on the two separate indictments were upheld. This case is, of course, distinguishable from the case at bar in that it involved the joint trial of two indictments against one accused. The present case involves two informations against two separate accused.

In *R. v. Kennedy; R. v. Dowdall* (1971), 3 C.C.C. (2d) 58, the Ontario Court of Appeal (MacKay, Kelly and Arnup J.J.A.) refused to apply the *Crane* principle in a case where two accused were charged on separate informations with offences arising out of the same transaction. The two informations were tried together by consent. The first issue before us in the case at bar was exactly the issue raised in the *Kennedy* case.

In *Kennedy*, Kelly J.A. observed that the two appellants were engaged in a joint enterprise and that they could have been jointly charged under the *Criminal Code*. He went on to point out that, had they been so charged, the course of their defence would have been the same and that no prejudice would have resulted. He considered that, since any number of persons can be jointly charged with the commission of the same offence and since, under the *Criminal Code*, several offences can be included in one information (with the power of a judge in a proper case to order separate trials of separate accused persons), the joinder of the informations in one trial was a mere irregularity. As there was no prejudice to either accused, the convictions were upheld. Kelly J.A. was of the view that the provisions in the present *Code* were expressive of an intention to encourage joint trials where no prejudice would result. He considered that narrow technical objections should not

un même acte d'accusation (voir l'art. 520 du *Code criminel*). Puisque les avocats ont consenti à la tenue d'un procès conjoint et que l'accusé n'a subi aucun préjudice, on a statué que la tenue d'un procès conjoint équivalait simplement à une irrégularité à laquelle le consentement avait remédié. Les déclarations de culpabilité relatives aux deux actes d'accusation distincts ont été maintenues. Il va de soi que cette affaire se distingue de l'espèce, en ce qu'il s'agissait d'un procès conjoint sur deux actes d'accusation portés contre une même personne. La présente espèce porte sur deux dénonciations dirigées contre deux accusés distincts.

Dans l'arrêt *R. v. Kennedy; R. v. Dowdall* (1971), 3 C.C.C. (2d) 58, la Cour d'appel de l'Ontario (les juges MacKay, Kelly et Arnup) a refusé d'appliquer le principe énoncé dans l'arrêt *Crane* dans une affaire où deux personnes avaient été inculpées, dans deux dénonciations distinctes, d'infractions découlant de la même opération. Avec le consentement des parties, un seul procès a été tenu pour les deux dénonciations. Le premier point dont nous sommes saisis en l'espèce est exactement le même que celui soulevé dans l'affaire *Kennedy*.

Dans l'arrêt *Kennedy*, le juge Kelly fait remarquer que les deux appelants étaient engagés dans une entreprise commune et qu'ils auraient pu être accusés conjointement en application du *Code criminel*. Il souligne en outre que s'ils avaient été accusés de cette façon, leurs moyens de défense auraient été les mêmes et qu'il n'en aurait résulté aucun préjudice. Il a estimé que puisque plusieurs personnes, quel qu'en soit le nombre, peuvent être accusées conjointement de la perpétration de la même infraction et qu'en vertu du *Code criminel*, on peut mentionner plusieurs infractions dans une même dénonciation (sous réserve du pouvoir du juge, s'il y a lieu, d'ordonner des procès séparés pour chaque accusé), la réunion des dénonciations aux fins d'un seul procès n'était qu'une simple irrégularité. Étant donné qu'aucun des accusés n'avait subi de préjudice, les déclarations de culpabilité ont été maintenues. Le juge Kelly était d'avis que les dispositions du *Code* actuel expriment l'intention de favoriser la tenue de procès conjoints lorsqu'aucun préjudice n'est susceptible d'en résul-

obstruct this process. He said, at p. 63:

The anomalous situation disclosed by this appeal is that the appellants, who were tried in a manner to which their counsel agreed, at a trial to the conduct of which they have raised no other objection, seek to have the convictions nullified solely because both appellants were not charged in a single information.

I am fully conscious of the fact that many cases have held that jurisdiction if otherwise absent cannot be conferred by consent. I do not attempt to support the convictions on that basis. Rather do I question the universality of the rule that essays to state that any joint trial of two indictments is a nullity.

The authorities on which it is sought to support the appeal have their origin in times long before the advent of the *Code*. In view of the extensive provisions in the *Code* for the joinder of offences and offenders, subject to the overriding power of the Court to order separation when justice requires it, I do not consider that what occurred in these cases resulted in the proceedings being of necessity a nullity—there was at most an irregularity, the gravity of which is to be measured by the extent to which the fair trial of the accused persons was prejudiced. Since neither appellant suffered any prejudice in the defence advanced by him, it follows in my view that the irregularity is one with respect to which this Court may invoke the provision of s. 592 (1)(b)(ii) (am. 1968-69, c. 38, s. 60(1)) of the *Code*.

Arnup J.A., in expressing agreement with Kelly J.A., said at p. 67:

I am further of the view that procedural changes in the *Criminal Code*, including those mentioned by my brother Kelly, have been such as to enable one to discern a legislative intention that criminal procedure should be expeditious, convenient, sensible and not unduly technical, but subject always to the overriding duty of the Court to ensure that the interests of the accused are fully protected and that his right to a fair trial is in no way prejudiced. A similar policy is in general discernible from the more recent decisions of the criminal Courts both in England and in Canada.

He went on to observe that the rule against the joint trial of separate informations was 'judge-made' and could be relaxed and modified with

ter. Il a estimé que des objections strictement formelles ne devraient pas entraver ce processus. Il dit à la p. 63:

[TRADUCTION] L'anomalie que révèle le présent appel consiste en ce que les appelants, qui ont été jugés d'une manière approuvée par leur avocat, lors d'un procès, dont ils n'ont pas autrement contesté le déroulement, cherchent à faire annuler leur déclaration de culpabilité pour le seul motif qu'ils n'ont pas été accusés dans une seule dénonciation.

Je sais très bien qu'il existe une jurisprudence abondante selon laquelle le consentement des parties ne peut conférer une compétence par ailleurs absente. Je ne cherche pas à fonder les déclarations de culpabilité sur ce point. Je mets plutôt en doute l'universalité de la règle qui tente d'établir que tout procès conjoint sur deux actes d'accusation est entaché de nullité.

La jurisprudence qu'on invoque à l'appui de l'appel est bien antérieure à l'adoption du *Code*. Étant donné les dispositions larges du *Code* relatives à la réunion d'infractions et d'accusés, sous réserve du pouvoir primordial de la cour d'en ordonner la séparation si la justice l'exige, je ne considère pas que ce qui s'est produit dans ces affaires entraîne nécessairement la nullité des procédures—il y a eu tout au plus une irrégularité dont la gravité doit être évaluée en fonction de la mesure dans laquelle les accusés ont été privés d'un procès juste. Puisque aucun des appelants n'a subi de préjudice dans les moyens de défense qu'il a présentés, il s'ensuit, à mon avis, que la cour peut invoquer les dispositions du sous-al. 592(1)(b)(ii) du *Code* (mod. 1968-69, chap. 38, par. 60(1)) quant à cette irrégularité.

Le juge Arnup qui est du même avis que le juge Kelly, affirme à la p. 67:

[TRADUCTION] Je suis en outre d'avis que les changements relatifs à la procédure apportés dans le *Code criminel*, notamment ceux que mentionne mon collègue le juge Kelly, sont tels qu'ils permettent d'y voir une intention du législateur de rendre la procédure criminelle plus expéditive, commode, pratique et de ne pas la rendre indûment formaliste, mais de l'assujettir constamment à l'obligation primordiale des cours de veiller à ce que les droits de l'accusé soient entièrement protégés et que son droit à un procès juste ne soit nullement diminué. Un principe semblable se dégage généralement des arrêts plus récents des cours criminelles en Angleterre et au Canada.

Il poursuit en faisant observer que la règle interdisant la tenue d'un procès conjoint pour des dénonciations distinctes est une règle de droit prétorien

changing attitudes and conditions. He recognized the existence of authorities heretofore considered to be binding upon the courts, but did not feel that the requirements of *stare decisis* bound the court to set aside the convictions "because the proceedings were initiated by two pieces of paper instead of one, even though we are completely satisfied that there was not the slightest prejudice to either accused nor any reason to question the correctness, on the facts, of their conviction".

The *Kennedy* case has not been uniformly followed in Canada. In 1980, the Ontario Court of Appeal upheld the convictions of one accused based on two informations tried together in the case of *R. v. Torangeau* (1980), 53 C.C.C. (2d) 574, since there was no prejudice to the accused. Apart from that case, however, it is interesting to note that only one case was cited to us in which *Kennedy* was applied to uphold convictions based on one trial of separate informations. In *R. v. Yeadon* (1979), 36 N.S.R. (2d) 271, the Nova Scotia County Court upheld two convictions under the provincial *Motor Vehicles Act* even though the single accused was tried on two separate informations at the same time. The provincial Act incorporated the summary conviction procedures of the *Criminal Code*. Another Nova Scotia County Court judge declined to follow *Kennedy* in *R. v. Armstrong, supra*, as did the British Columbia Supreme Court in *R. v. Mansell and Veilleux* (1971), 18 C.R.N.S. 398. Even the lower courts of Ontario have declined to follow the decision of their own Court of Appeal in *Kennedy*: see *R. v. Kosowan* (1971), 3 C.C.C. (2d) 73 (Ont. H.C.), and *R. v. Burns* (1975), 27 C.C.C. (2d) 316 (Ont. Co. Ct.).

The question before this Court may be simply stated. Should we accept the reasoning of the

et qu'elle peut être assouplie et modifiée selon les changements d'attitudes et de circonstances. Il a reconnu l'existence d'une jurisprudence jusqu'à maintenant considérée comme liant les cours, mais il n'a pas estimé qu'en vertu de la doctrine du *stare decisis*, la cour était tenue d'annuler les déclarations de culpabilité [TRADUCTION] «parce que les procédures ont été entamées au moyen de deux feuilles de papier plutôt que d'une seule, même si nous sommes tout à fait convaincus qu'aucun des accusés n'a subi le moindre préjudice et qu'il n'y a absolument aucun motif de mettre en doute la justesse de leur déclaration de culpabilité d'après les faits».

L'arrêt *Kennedy* n'a pas toujours été suivi au Canada. En 1980, la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé les déclarations de culpabilité d'un accusé fondées sur deux dénonciations jugées ensemble dans l'affaire *R. v. Torangeau* (1980), 53 C.C.C. (2d) 574, étant donné que l'accusé n'avait subi aucun préjudice. Outre cette affaire, il est toutefois intéressant de souligner qu'on nous a cité une seule décision où l'arrêt *Kennedy* a été appliqué pour confirmer des déclarations de culpabilité découlant d'un même procès tenu pour des dénonciations distinctes. Dans l'affaire *R. v. Yeadon* (1979), 36 N.S.R. (2d) 271, la Cour de comté de la Nouvelle-Écosse a confirmé deux déclarations de culpabilité en vertu de la *Motor Vehicles Act* de la province même si l'accusé unique avait subi son procès pour deux dénonciations distinctes en même temps. La procédure du *Code criminel* relative aux déclarations sommaires de culpabilité était incorporée dans la loi provinciale. Dans l'affaire *R. v. Armstrong*, précitée, un autre juge de la Cour de comté de la Nouvelle-Écosse a refusé de suivre l'arrêt *Kennedy* comme l'avait fait la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans *R. v. Mansell and Veilleux* (1971), 18 C.R.N.S. 398. Même les tribunaux d'instance inférieure de l'Ontario ont refusé de suivre l'arrêt *Kennedy* de leur propre Cour d'appel: voir *R. v. Kosowan* (1971), 3 C.C.C. (2d) 73 (H.C. Ont.) et *R. v. Burns* (1975), 27 C.C.C. (2d) 316 (Cour de comté, Ont.).

La question soumise à cette Cour peut s'énoncer simplement. Devons-nous accepter le raisonnement

Ontario Court of Appeal in *Kennedy* and discard the rule enunciated in *Crane* which has been generally accepted in Canadian courts since that time, or should we confirm the rule in *Crane* as a correct statement of the law to be applied in Canada?

In answering this question, I say at the outset that I am in full agreement with the learned justices of the Ontario Court of Appeal when they say that joint offenders should be jointly charged and jointly tried. I agree that any prejudice which may arise upon such a joint trial is guarded against by the exercise in a proper case of the judicial power to sever counts and order separate trials. That is precisely what is provided for in the *Criminal Code*, both for indictable and summary conviction offences and, in the case of indictments, it has been the law for centuries. Approving such a proposition does not, however, touch the question facing us here or which faced the Ontario Court of Appeal in the *Kennedy* case.

The difficulty with the question in this case is that a criminal trial has for centuries proceeded on the basis of one indictment or one information. So basic to the law of criminal procedure was this principle that the early text writers found no need even to comment on it, although the principle is implicit throughout their writings (see, for example, Stephen's *History of the Law of England* and *Kenny's Outlines of Criminal Law*, 19th ed., 1966). It is not, therefore, surprising that Lord Atkinson in the *Crane* case, *supra*, referred to the principle as 'elementary'.

I would be reluctant to rest my decision in this case solely on the basis of ancient practice. I agree with the Ontario Court of Appeal that there is no reason why we should be required to be bound by authority which serves no real purpose and rests upon no sound principle applicable in a modern society. We must not, however, cast aside rules merely because they are of long standing or

de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Kennedy* et rejeter la règle énoncée dans l'arrêt *Crane*, généralement acceptée par les cours canadiennes depuis lors, ou devons-nous confirmer cette règle et déclarer qu'il s'agit du droit applicable au Canada?

Pour répondre à cette question, je dirai d'abord que je suis tout à fait d'accord avec les savants juges de la Cour d'appel de l'Ontario lorsqu'ils affirment que ceux qui commettent des infractions conjointement doivent être accusés conjointement et subir leur procès conjointement. Je suis d'accord qu'il est possible de parer à tout préjudice que peut causer un tel procès conjoint par l'exercice, s'il y a lieu, du pouvoir que possèdent les cours de séparer les chefs d'accusation et d'ordonner des procès séparés. C'est précisément ce que le *Code criminel* prévoit tant pour les actes criminels que pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et, pour ce qui est des actes d'accusation, c'est la règle qui s'applique depuis plusieurs siècles. En approuvant cette proposition, on ne règle cependant en rien la question dont nous sommes saisis en l'espèce et dont était saisie la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Kennedy*.

La difficulté que comporte la question qui se pose en l'espèce tient à ce que, depuis des siècles, le procès criminel découle d'un seul acte d'accusation ou d'une seule dénonciation. Ce principe était à ce point fondamental en matière de procédure criminelle que les auteurs des premiers ouvrages de doctrine n'ont même pas jugé nécessaire de le commenter, quoique le principe soit implicite dans tous leurs écrits (voir, par exemple, l'ouvrage de Stephen, *History of the Law of England* et *Kenny's Outlines of Criminal Law*, 19^e éd., 1966). Il n'est donc pas étonnant que, dans l'arrêt *Crane* précité, lord Atkinson ait qualifié ce principe d'«élémentaire».

J'hésiterais, en l'espèce, à fonder ma décision exclusivement sur une pratique ancienne. Je suis d'accord avec la Cour d'appel de l'Ontario qu'il n'y a aucun motif de nous sentir liés par des précédents qui n'ont pas d'utilité réelle et qui ne s'appuient sur aucun principe valable et applicable à la société contemporaine. Toutefois, nous ne devons pas mettre de côté des règles uniquement

because they may seem in certain cases to be inconvenient. Can it be said then that the rule against joint trials of separate indictments or informations serves no purpose and is based on no sound principle?

The joinder of two or more indictments or informations for trial raises fundamentally different problems from those which arise in the joint trials of several persons accused under one indictment or information. An elaborate procedure is provided under the *Criminal Code* covering joint trials but no such procedure is to be found to deal with questions arising upon a joinder of indictments. Consider, for example, the application of the rule that an accused person is not compellable as a witness at his own trial. Where two accused are charged on separate indictments or informations and tried together in one proceeding there is nothing to prevent the Crown from calling one accused as a witness to testify with respect to the indictment or information charging the other accused because, in respect of that indictment, he does not enjoy the protection accorded an accused person. The risk of prejudice is immediately apparent and the Crown would in this way obtain an advantage not permitted or even contemplated by the *Code* provisions. It could be argued no doubt that the evidence so given would be admissible only against the co-accused but on what principle it could be so limited may be somewhat obscure. Certainly any protection the witness might claim under s. 5 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, would be rendered completely illusory. Such protection against the use of the evidence against him applies only to future proceedings and not to those in progress when the evidence is given. One may consider as well the case of an accused charged in two separate indictments or informations with different offences. It may be advantageous for him to testify with respect to one charge but not to the other. Such an advantage is lost if both indictments are tried together. This problem to be sure may arise where an accused is charged with separate counts on one indictment or information, but where this occurs he enjoys the protection of the detailed procedural provisions of the *Code* relating to severance. While in retrospect, that is to say,

parce qu'elles sont anciennes ou qu'elles peuvent sembler gênantes dans certains cas. Peut-on dire que la règle qui interdit la tenue de procès conjoints pour des actes d'accusation ou des dénonciations distincts est inutile ou qu'elle ne repose pas sur un principe valable?

La réunion, aux fins d'un procès, de deux ou de plusieurs actes d'accusation ou dénonciations soulève des questions fondamentalement différentes de celles que soulèvent les procès conjoints de plusieurs personnes accusées en vertu d'un seul acte d'accusation ou d'une seule dénonciation. Le *Code criminel* énonce une procédure élaborée applicable aux procès conjoints, mais on ne trouve aucune procédure de ce genre applicable aux questions que soulève la réunion d'actes d'accusation. Considérons, par exemple, l'application de la règle portant qu'une personne ne peut être contrainte à témoigner à son propre procès. Lorsque deux accusés font l'objet d'actes d'accusation ou de dénonciations distincts et subissent leur procès ensemble, rien n'interdit à la poursuite de citer un accusé comme témoin à l'égard de l'acte d'accusation ou de la dénonciation qui vise l'autre accusé parce que, quant à cet acte d'accusation, il ne bénéficie pas de la protection accordée à un accusé. Le risque de causer un préjudice est immédiat et la poursuite tirerait ainsi un avantage ni permis ni même envisagé par les dispositions du *Code*. On pourrait sans doute soutenir que le témoignage ainsi rendu ne serait admissible qu'à l'encontre du coaccusé, mais on ne peut dire avec certitude en vertu de quel principe il pourrait être ainsi limité. Il est certain que toute protection que le témoin pourrait revendiquer en vertu de l'art. 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-10, deviendrait tout à fait illusoire. Cette protection à l'encontre de l'utilisation de ce témoignage contre lui ne s'applique qu'aux procédures futures et non à celles en cours au moment où le témoignage est rendu. On peut aussi considérer le cas d'une personne accusée d'infractions différentes en vertu de deux actes d'accusation ou dénonciations distincts. Il peut être avantageux pour celle-ci de témoigner à l'égard d'une accusation mais de s'en abstenir à l'égard de l'autre. Cet avantage est perdu si la personne subit un seul procès pour les deux actes d'accusation. Le même problème peut

from the vantage point of the appellate courts, it may be possible in any given case to conclude that no prejudice resulted from a joinder for trial of two indictments or informations, it would be impossible for a trial judge to foresee at the outset of the trial all possible consequences of such a joinder. The dangers then of prejudice and injustice are such that they outweigh any advantage or consideration of efficiency thought to be gained by the joinder.

It should also be pointed out that the common law rule against joint trials of separate indictments or informations has been incorporated by implication into the *Criminal Code*. Throughout the *Code*, reference is made to trial on *the* indictment or *the* information. Even the provisions in relation to multiple counts and severance indicate that a trial is to proceed on one indictment or information. If it had been contemplated by Parliament that more than one information or indictment could be tried at the same time, these provisions for joinder or severance would have been unnecessary.

In my opinion, therefore, the rule expressed in the *Crane* case and generally accepted in Canadian courts should be followed. I would hold that a trial judge is without jurisdiction to try together separate informations or indictments under the *Criminal Code*. This result will not complicate or delay the due administration of justice. There are adequate means provided in the *Criminal Code* for the joinder of accused and for the joinder of counts to avoid having to conduct more trials than are necessary. Even at the beginning of a trial, where there are separate informations or indictments that should have been charged jointly, it is open to the trial judge in his discretion to permit the amend-

certainement se présenter lorsqu'un accusé est inculpé de plusieurs chefs d'accusation dans un seul acte d'accusation ou une seule dénonciation, mais dans ce cas, il jouit de la protection qu'offrent les dispositions de procédure détaillées du *Code* relatives à la séparation des chefs d'accusation. Bien qu'après coup, c'est-à-dire du point de vue avantageux dont bénéficient les cours d'appel, il puisse être possible dans un cas donné de conclure que la réunion aux fins d'un procès de deux actes d'accusation ou de deux dénonciations n'a causé aucun préjudice, le juge du procès serait dans l'impossibilité de prévoir, au début de celui-ci, toutes les conséquences possibles d'une telle réunion. Les risques de préjudice et d'injustice qui existent alors sont tels qu'ils l'emportent sur tout avantage ou tout élément d'efficacité qu'on croirait gagner par cette réunion.

Il y a aussi lieu de souligner que la règle de *common law* qui interdit la tenue de procès conjoints pour des actes d'accusation ou des dénonciations distincts est insérée implicitement dans le *Code criminel*. Partout dans le *Code*, on parle de l'instruction de l'acte d'accusation ou de la dénonciation. Même les dispositions relatives aux chefs d'accusation multiples et à leur séparation indiquent qu'un procès doit porter sur un seul acte d'accusation ou une seule dénonciation. Si le législateur avait voulu qu'un seul procès puisse porter sur plus d'un acte d'accusation ou plus d'une dénonciation en même temps, ces dispositions relatives à la réunion ou à la séparation de chefs d'accusation auraient été inutiles.

J'estime qu'il faut donc suivre la règle énoncée dans l'arrêt *Crane*, généralement acceptée par les cours canadiennes. Je suis d'avis qu'en vertu du *Code criminel* le juge du procès n'a pas compétence pour instruire ensemble des actes d'accusation ou des dénonciations distincts. Cette issue n'aura pas pour résultat de compliquer ou retarder l'administration normale de la justice. Le *Code criminel* prévoit des moyens suffisants pour réunir des accusés ou des chefs d'accusation afin d'éviter d'avoir à tenir plus de procès qu'il n'est nécessaire de le faire. Même au début d'un procès, lorsqu'il y a des dénonciations ou des actes d'accusation distincts qui auraient dû être présentés conjointe-

ment of one document to include the charges or accused from the other in a proper case: see *Morena v. R.*; *Iacampo v. R.*, [1977] C.A. 140.

As noted earlier, the appellants in the present case were charged under a provincial statute and the procedures of the *Summary Convictions Act* of New Brunswick govern. In my view, the same reasoning above with respect to the *Criminal Code* applies to provincial statutes unless those statutes expressly provide otherwise. No such provision may be found in the New Brunswick Act.

For the above reasons, it is my opinion that this appeal should be allowed, the convictions set aside, and new trials ordered on the separate informations. It is therefore unnecessary to consider the second ground of appeal.

Appeal allowed and new trials ordered.

Solicitors for the appellants: Gary A. Miller and J. Brian Neill, Fredericton.

Solicitor for the respondent: Paul Thériault, Fredericton.

ment, il est loisible au juge du procès de permettre, s'il y a lieu, la modification de l'une des pièces de manière à y inclure les accusés ou les accusations visées par l'autre: voir *Morena c. R.*; *Iacampo c. R.*, [1977] C.A. 140.

Comme je l'ai déjà mentionné, les appelants au présent pourvoi ont été accusés en vertu d'une loi provinciale et la procédure énoncée dans la *Loi sur les poursuites sommaires* du Nouveau-Brunswick s'applique. À mon sens, le raisonnement énoncé plus haut au sujet du *Code criminel* s'applique également aux lois provinciales, à moins que celles-ci ne prévoient expressément le contraire. La Loi du Nouveau-Brunswick ne contient aucune disposition de cette nature.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le présent pourvoi, d'annuler les déclarations de culpabilité et d'ordonner la tenue d'un nouveau procès pour chaque dénonciation. Il est donc inutile d'examiner le second moyen d'appel.

Pourvoi accueilli et nouveaux procès ordonnés.

Procureurs des appelants: Gary A. Miller et J. Brian Neill, Fredericton.

Procureur de l'intimée: Paul Thériault, Fredericton.

Allan Norman Racine and Sandra Christine Racine *Appellants*;

and

Linda Jean Woods *Respondent*.

File No.: 17605.

1983: June 23 and 24; 1983: October 13.

Present: Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Adoption — De facto adoption — Abandonment — Considerations underlying adoption — Best interests of child — Bonding — Interracial considerations — Whether or not Indian child's best interests lay with Metis-white psychological parents or with natural Indian mother — Whether or not finding of abandonment necessary to de facto adoption — The Child Welfare Act, C.C.S.M., c. C80, ss. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), c. 22, s. 72 and 1974 (Man.), c. 30, s. 103(2), respectively].

Appellants took respondent's infant daughter into their home, first as a ward of the Children's Aid Society, and then, after expiry of that wardship, with respondent's consent. A Notice of Receiving a Child for Private Adoption was filed in October, 1978. Appellants shortly afterwards refused to give up the child in circumstances in which they considered it irresponsible to do so and heard nothing more of the respondent until she launched an application for *habeas corpus* in January, 1982. Appellants applied for an order of *de facto* adoption in February, 1982. The application for custody was dismissed and the adoption order granted at trial. The Court of Appeal, however, overturned the adoption order, made the child a ward of that Court, granted custody to the appellants, and left it open to respondent to apply subsequently for access or custody. Appellants appealed and respondent cross-appealed. The crucial issue here was whether or not the child's best interests lay with the appellants her psychological parents, who were Metis and white or with her natural Indian mother.

Held: The appeal should be allowed and the cross-appeal dismissed.

Allan Norman Racine et Sandra Christine Racine *Appellants*;

et

^a **Linda Jean Woods** *Intimée*.

N° du greffe: 17605.

1983: 23 et 24 juin; 1983: 13 octobre.

^b Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Estey, McIntyre et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

^c *Adoption — Adoption de fait — Abandon — Motifs sous-jacents à l'adoption — Intérêt de l'enfant — Lien parental — Aspect interracial de l'adoption — Est-il dans l'intérêt d'une enfant indienne qu'elle soit confiée à ses parents psychologiques, un Métis et une blanche, plutôt qu'à sa mère naturelle, une Indienne? — La conclusion qu'il y a eu abandon est-elle nécessaire pour qu'il y ait adoption de fait? — The Child Welfare Act, C.C.S.M., chap. C80, art. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), chap. 22, art. 72 et 1974 (Man.), chap. 30, art. 103(2), respectivement.]*

^d Les appellants ont accueilli chez-eux la fillette de l'intimée, d'abord lorsqu'elle était une pupille de la Société d'aide à l'enfance et ensuite, après l'expiration de la tutelle, avec le consentement de l'intimée. Un avis de réception d'un enfant en vue d'une adoption privée a été produit au mois d'octobre 1978. Peu après, les appellants ont refusé de laisser partir l'enfant parce qu'ils considéraient que cela était déraisonnable dans les circonstances; ils n'ont plus entendu parler de l'intimée jusqu'au mois de janvier 1982 lorsqu'elle a fait une demande d'*habeas corpus*. Au mois de février 1982, les appellants ont demandé une ordonnance d'adoption de fait. Au procès, la demande de garde a été rejetée et l'ordonnance d'adoption a été accordée. Cependant, la Cour d'appel a annulé l'ordonnance d'adoption, a déclaré l'enfant pupille de la Cour d'appel, a accordé la garde aux appellants et a réservé à l'intimée le droit de demander ultérieurement un droit de visite ou de garde.

^e Les appellants font appel de cette décision et l'intimée forme un appel incident. La principale question est de savoir s'il est dans l'intérêt de l'enfant qu'elle soit confiée à ses parents psychologiques, les appellants, qui sont un Métis et une blanche, plutôt qu'à sa mère naturelle qui est Indienne.

^f *Arrêt:* Le pourvoi est accueilli et le pourvoi incident est rejeté.

The law no longer treats children as the property of those who gave them birth but focuses on what is in their best interests. In determining the best interests of the child, the significance of cultural background and heritage as opposed to bonding abates over time: the closer the bond that develops with the prospective adoptive parents the less important the racial element becomes.

A finding of abandonment, even though it could be supported here, was not necessary to the trial judge's decision to allow adoption because the statute clearly dispensed with parental consent in a case of *de facto* adoption. "Custody" as used in s. 103 of the Act contemplated *de facto* custody provided it was not illegally obtained. The doctrine of estoppel would not properly be applied here to preclude a finding of abandonment. Appellants' conduct towards the child was responsible and could not be characterized as an illegal assertion of title.

Re Baby Duffell: Martin v. Duffell, [1950] S.C.R. 737; *Hepton v. Maat*, [1957] S.C.R. 606; *Re Agar: McNeilly v. Agar*, [1958] S.C.R. 52; *Stein v. The Ship "Kathy K"*, [1976] 2 S.C.R. 802; *SS. Hontestroom (Owners) v. S.S. Sagaporack (Owners)*, [1927] A.C. 37; referred to.

APPEAL and CROSS-APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1982), 19 Man. R. (2d) 186, allowing in part an appeal from an adoption order granted by Krindle J. Appeal allowed and cross-appeal dismissed.

Leon R. Fishman, for the appellants.

Victor S. Savino, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

WILSON J.—This appeal emphasizes once more, this time in an interracial context, that the law no longer treats children as the property of those who gave them birth but focuses on what is in their best interests.

Leticia Grace Woods ("Leticia") was born at Portage la Prairie, Manitoba, on September 4, 1976 to Linda Woods, an Indian, who was at the time the wife of Lloyd Woods. Lloyd Woods was not the father of the child and divorce proceedings

La loi ne considère plus que les enfants sont la propriété de ceux qui leur ont donné la vie, mais elle recherche ce qui leur convient le mieux. Lorsqu'il s'agit de décider de l'intérêt de l'enfant, l'importance de l'aspect culturel et de l'ascendance diminue avec le temps par rapport au lien parental: plus le lien qui se développe avec les futurs parents adoptifs est étroit, plus le lien racial perd de l'importance.

Il n'était pas nécessaire à la décision du juge du procès de conclure à l'abandon, même si les faits justifiaient cette conclusion, pour accueillir la demande d'adoption puisque la loi dispense clairement de l'autorisation parentale dans le cas d'une adoption de fait. Le terme «garde» qu'emploie l'art. 103 de la Loi envisage la garde de fait pourvu qu'elle n'ait pas été obtenue illégalement. La doctrine de la fin de non-recevoir ne pourrait valablement s'appliquer en l'espèce pour empêcher de conclure à l'abandon. Les appelants se sont conduits envers l'enfant d'une manière responsable qui ne peut être assimilée à une revendication illégale de titre.

Jurisprudence: *Re Baby Duffell: Martin v. Duffell*, [1950] R.C.S. 737; *Hepton v. Maat*, [1957] R.C.S. 606; *Re Agar: McNeilly v. Agar*, [1958] R.C.S. 52; *Stein c. Le navire «Kathy K»*, [1976] 2 R.C.S. 802; *S.S. Hontestroom (Owners) v. S.S. Sagaporack (Owners)*, [1927] A.C. 37.

POURVOI et POURVOI INCIDENT contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1982), 19 Man. R. (2d) 186, qui a accueilli en partie un appel d'une ordonnance d'adoption accordée par le juge Krindle. Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté.

Leon R. Fishman, pour les appelants.

Victor S. Savino, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE WILSON—Le présent pourvoi met une fois de plus en relief, cette fois dans un contexte interracial, que la loi ne considère plus que les enfants sont la propriété de ceux qui leur ont donné la vie mais qu'elle recherche ce qui leur convient le mieux.

Leticia Grace Woods («Leticia») est née à Portage la Prairie, au Manitoba, le 4 septembre 1976; elle est la fille de Linda Woods, une Indienne, qui était alors l'épouse de Lloyd Woods. Lloyd Woods n'est pas le père de l'enfant; des procédures de

were underway when Leticia was born. There are two children of the Woods marriage, Jason aged nine and Lydia aged eight. Mrs. Woods on her own admission had a serious alcohol problem and was unable to care for Leticia. First her brother and then her sister took the infant. The older children, Jason and Lydia, stayed with their father.

On October 20, 1976, when she was six weeks old, Leticia was apprehended by the Children's Aid Society of Central Manitoba pursuant to the protection sections of *The Child Welfare Act*, C.C.S.M., c. C80 ("the Act") and placed in a foster home. In February 1977 Judge Kimmelman, with her mother's consent, made her a ward of the Society for a one-year period which was subsequently extended for a further six months. On February 11, 1977 Leticia was placed in the foster home of Sandra Ransom (later Racine) and her husband Lorne Ransom. The Ransoms separated in the summer of 1977 and in September of that year Sandra started to cohabit with Allan Racine whom she subsequently married. Leticia remained in their home with the sanction of the Children's Aid Society until the wardship order expired in March 1978. Arrangements were then made by the Society to return her to her mother who was living in Brandon with her other two children. The Racines co-operated fully in this transfer which took place on May 4, 1978.

Mrs. Woods had made no effort to contact Leticia during the period of the wardship but had suggested to the Society early in 1978 that her sister might adopt her. The sister apparently had reservations about this and nothing came of it. The Racines by this time had, of course, developed an attachment to the child and were concerned as to whether she was being properly cared for. They therefore took up Mrs. Woods' invitation to pay her a visit. In fact they paid two visits to see Leticia and on the second visit in May 1978, with Mrs. Woods' consent, took Leticia home with them. The evidence as to Mrs. Woods' intention in relinquishing custody of Leticia to the Racines is conflicting. She says they were to have Leticia

divorce étaient en cours au moment de la naissance de Leticia. Les époux Woods ont eu ensemble deux enfants: Jason, neuf ans et Lydia, huit ans. M^{me} Woods a admis qu'elle avait un grave problème d'alcoolisme et qu'elle ne pouvait prendre soin de Leticia. D'abord son frère, puis sa soeur ont pris soin du bébé. Les autres enfants, Jason et Lydia, sont restés chez leur père.

^b Le 20 octobre 1976, conformément aux dispositions relatives à la protection des enfants de *The Child Welfare Act*, C.C.S.M., chap. C80 («la Loi»), la Children's Aid Society of Central Manitoba (la «Société d'aide à l'enfance») a pris Leticia, ^c alors âgée de six semaines, en charge et l'a placée en foyer nourricier. Au mois de février 1977, le juge Kimmelman, du consentement de la mère, a déclaré Leticia pupille de la Société pour une ^d période d'un an, qui a été prorogée de six mois par la suite. Le 11 février 1977, Leticia a été confiée au foyer nourricier de Sandra Ransom (plus tard Sandra Racine) et de son époux Lorne Ransom. Les Ransom se sont séparés au cours de l'été 1977 ^e et, au mois de septembre de la même année, Sandra a commencé à cohabiter avec Allan Racine qu'elle a épousé par la suite. Leticia a habité avec eux avec l'accord de la Société d'aide à l'enfance jusqu'à l'expiration de la tutelle au mois de mars ^f 1978. La Société a alors pris des dispositions pour que l'enfant retourne avec sa mère qui habitait à Brandon avec ses deux autres enfants. Les Racine ont pleinement collaboré à son retour qui a eu lieu ^g le 4 mai 1978.

Durant la tutelle, M^{me} Woods n'a fait aucun effort pour prendre contact avec sa fille, mais au début de 1978, elle a laissé entendre à la Société ^h que sa soeur pourrait l'adopter. Il semble que la soeur avait des réserves à ce sujet, et le projet n'a pas abouti. Les Racine s'étaient évidemment attachés à l'enfant et ils s'inquiétaient du soin qu'on en prenait. Ils ont par conséquent accepté l'invitation ⁱ de M^{me} Woods de lui rendre visite. De fait, ils ont rendu visite à Leticia à deux reprises et, à leur seconde visite, au mois de mai 1978, avec le consentement de M^{me} Woods, ils ont ramené Leticia chez-eux. La preuve concernant l'intention de M^{me} ^j Woods de laisser la garde de Leticia aux Racine est contradictoire. Elle déclare qu'ils devaient

“just for a while” until she came for her in a couple of weeks’ time. The Racines believed that she had surrendered the child to them on a permanent basis. She had confided to them that she was having difficulties with Lloyd Woods with whom she was periodically cohabiting and she appeared to be aware herself that she was in a state of emotional instability. Consistent with the Racines’ understanding that they were now to have Leticia on a permanent basis they got in touch with the Children’s Aid Society about the possibility of adopting her. Mrs. Woods by this time had returned to the Reserve with Lloyd Woods. The Society advised the Racines that it no longer had responsibility for the child and that if they wished to adopt her they should retain legal counsel. They followed this advice and on October 5, 1978 filed a Notice of Receiving a Child for Private Adoption under s. 102(1) of the Act.

The Racines heard nothing from Mrs. Woods until October 1978 when she arrived at their home announcing that she had left Lloyd Woods because he was abusing her, that she was on her way to Regina and wanted her sister to have Leticia. The Racines refused to give her up. They heard no further word from Mrs. Woods until January 1982 when she launched an application for *habeas corpus*. On February 24, 1982 the Racines applied for an order of *de facto* adoption.

It is apparent from the evidence that Mrs. Woods from January 1978 on was attempting with varying degrees of success to rehabilitate herself. She wanted to rid herself of her alcohol problem, to free herself of her association with Lloyd Woods, and to engage in a program of self-improvement. However, none of this was easy and periods of achievement when she underwent treatment for alcoholism and attended classes to upgrade her education would be followed by periods of backsliding. It took her five years and the support of friends, relatives and her extended family on the Reserve to accomplish her objective. By the time she did, Leticia was five or six years old and an established part of the Racine family. They had brought her up as if she were their own. The evidence discloses that they are a very fine

garder Leticia «quelque temps seulement» jusqu’à ce qu’elle aille la chercher quelques semaines plus tard. Les Racine croyaient qu’elle leur avait confié l’enfant en permanence. Elle leur avait fait part des problèmes qu’elle avait avec Lloyd Woods avec qui elle habitait épisodiquement, et elle semblait se rendre compte de son état d’instabilité émotionnelle. Comme ils croyaient maintenant pouvoir garder Leticia en permanence, les Racine ont communiqué avec la Société d’aide à l’enfance concernant la possibilité de l’adopter. M^{me} Woods était alors retournée à la réserve avec Lloyd Woods. La Société a informé les Racine qu’elle n’était plus responsable de l’enfant et que, s’ils voulaient l’adopter, ils devaient s’adresser à un avocat. Ils ont suivi ce conseil et ont produit, le 5 octobre 1978, un avis de réception d’un enfant en vue d’une adoption privée conformément au par. 102(1) de la Loi.

Les Racine n’ont eu aucune nouvelle de M^{me} Woods jusqu’à ce qu’elle se présente chez-eux au mois d’octobre 1978 en disant qu’elle avait quitté Lloyd Woods parce qu’il la maltraitait, qu’elle s’en allait à Regina et qu’elle voulait confier Leticia à sa soeur. Les Racine ont refusé de laisser partir l’enfant. Ils n’ont plus entendu parler de M^{me} Woods jusqu’au mois de janvier 1982 lorsqu’elle a fait une demande d’*habeas corpus*. Le 24 février 1982, les Racine ont demandé une ordonnance d’adoption de fait.

La preuve indique clairement qu’à partir du mois de janvier 1978, M^{me} Woods a essayé avec plus ou moins de succès de se réhabiliter. Elle voulait vaincre son alcoolisme, se libérer de ses liens avec Lloyd Woods et suivre un programme visant à améliorer sa condition. Cependant, elle a connu des difficultés et des périodes de succès, lorsqu’elle était traitée pour l’alcoolisme et qu’elle suivait des cours pour parfaire ses études, alternaient avec des périodes de rechute. Il lui a fallu cinq ans, et l’aide de ses amis, de ses parents et de son entourage sur la réserve pour atteindre ses objectifs. Quand elle y est parvenue, Leticia avait cinq ou six ans et faisait partie intégrante de la famille Racine. Elle a été élevée comme si elle était leur propre fille. La preuve révèle qu’ils sont un très bon couple, actifs et respectés dans leur

couple, active and respected in their community, and excellent parents. They have two other children, Melissa aged four and two year old Jamie.

Leticia is apparently a well-adjusted child of average intelligence, attractive and healthy, does well in school, attends Sunday School and was baptized in the church the Racine family attends. She knows that Sandra Racine is not her natural mother, that Mrs. Woods is her natural mother, and that she is a native Indian. She knows that Allan Racine is not her natural father and that he is a Metis. This has all been explained to her by the Racines who have encouraged her to be proud of her Indian culture and heritage. None of this seems to have presented any problem for her thus far. She is now seven years old and the expert witnesses agree that the Racines are her "psychological parents".

An unfortunate incident occurred on February 3, 1982. When the court proceedings brought by Mrs. Woods in January 1982 were adjourned for the preparation of home study reports, she decided to take things into her own hands and with the assistance of friends attempted to abduct Leticia first from her school and then from the Racine home. Fortunately, the child was not in the home at the time. The R.C.M.P. had to be called. The Racines obtained an *ex parte* order granting them interim custody and enjoining Mrs. Woods from further attempts at abduction. Mrs. Woods moved to vary the order and was granted supervised access. On her first exercise of access she arranged for a reporter and a photographer from the *Winnipeg Free Press* to be present. The story was given considerable prominence in the newspaper with a photograph of Mrs. Woods and Leticia. The child was upset by the notoriety.

The Racines' application for adoption and Mrs. Woods' application for custody were heard by Judge Krindle in a trial lasting eight days. The application for custody was dismissed and the adoption order granted. Mrs. Woods appealed to the Manitoba Court of Appeal which overturned the adoption order, made Leticia a ward of the Court of Appeal, granted custody to the Racines and left it open to Mrs. Woods to apply subse-

milieu, et d'excellents parents. Ils ont deux autres enfants, Melissa, âgée de quatre ans et Jamie, deux ans.

De toute évidence, Leticia est une enfant équilibrée, d'intelligence moyenne, mignonne et en bonne santé; elle réussit bien à l'école, elle va à l'école du dimanche et elle a été baptisée à l'église que fréquentent les Racine. Elle sait que Sandra Racine n'est pas sa mère naturelle, que M^{me} Woods est sa mère naturelle, et qu'elle est de race indienne. Elle sait que Allan Racine n'est pas son père naturel et qu'il est Métis. Les Racine lui ont expliqué tout cela et l'ont encouragée à être fière de sa culture et de son origine indiennes. Jusqu'à présent, il semble que cela ne lui ait pas causé de problème. Elle a maintenant sept ans, et les témoins experts sont d'avis que les Racine sont ses «parents psychologiques».

Un incident malheureux s'est produit le 3 février 1982. Lorsque les procédures intentées par M^{me} Woods au mois de janvier 1982 ont été ajournées en attendant la production des rapports d'enquête familiale, cette dernière a décidé de prendre les choses en mains et, avec l'aide d'amis, elle a tenté d'enlever Leticia d'abord à l'école, et ensuite chez les Racine. Heureusement, la fillette n'était pas à la maison à ce moment-là. Il a fallu appeler la GRC. Les Racine ont obtenu une ordonnance *ex parte* qui leur accordait la garde provisoire et qui interdisait à M^{me} Woods toute autre tentative d'enlèvement. M^{me} Woods a demandé que l'ordonnance soit modifiée et a obtenu des droits de visite sous surveillance. À sa première visite, elle a obtenu qu'un journaliste et un photographe du *Winnipeg Free Press* soient présents. Le reportage a eu une grande publicité dans le journal et il était illustré par une photographie de M^{me} Woods avec Leticia. Cette publicité a bouleversé la fillette.

Lors d'un procès qui a duré huit jours, le juge Krindle a entendu la requête en adoption des Racine et la demande de M^{me} Woods pour obtenir la garde de l'enfant. La demande de garde a été rejetée et l'ordonnance d'adoption a été accordée. À la demande de M^{me} Woods, la Cour d'appel du Manitoba a annulé l'ordonnance d'adoption, a déclaré Leticia pupille de la Cour d'appel, a accordé la garde au couple Racine et a réservé à

quently for access or custody. The Court of Appeal subsequently on a motion for directions referred Mrs. Woods' application for access to Huband J.A. Huband J.A., on being advised that an application was being made for leave to appeal to the Supreme Court of Canada, held the application for access in abeyance. This Court gave the Racines leave to appeal on May 17, 1983 and ordered a stay of proceedings. Leticia continued to reside with the Racines and Mrs. Woods has had no access since Judge Krindle's order of adoption on May 12, 1982. Mrs. Woods cross-appealed in this Court on the ground that the Manitoba Court of Appeal erred in not restoring legal custody to her when they set aside the order of adoption in favour of the Racines.

The Racines' application for adoption was made under s. 103 of the Act, *i.e.* a *de facto* adoption based on the fact that Leticia had been cared for and maintained by them for a period of three consecutive years. Section 103(2) states that in the case of such an adoption the consent of the parents or guardian is not required. Judge Krindle found that the Racines had cared for and maintained Leticia for the required three-year period and indeed had rescued her as an infant from an intolerable situation, given her an excellent home, been devoted parents, were fully sensitive to the special problems of raising a native Indian child in a predominantly white environment and were coping with those problems in a mature and responsible fashion. She concluded that the Racines were well able to cope with any identity crisis Leticia might face as a teenager. Moreover, as a Metis Allan Racine was no stranger to the hurt racial prejudice could inflict on a sensitive soul and, in the view of the learned trial judge, was a model for Leticia of how to survive as a member of a much maligned minority. As to Mrs. Woods, Judge Krindle expressed respect and admiration for her courage and determination and the degree of success she had achieved in rehabilitating herself. At the same time, however, she expressed some concern as to whether she was going to be

M^{me} Woods le droit de demander ultérieurement un droit de visite ou de garde. Par suite d'une requête visant à obtenir des directives, la Cour d'appel a déferé au juge Huband la demande de M^{me} Woods visant à obtenir un droit de visite. Lorsqu'il a été informé qu'une requête en autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada était préparée, le juge Huband a ordonné que la demande de droit de visite soit suspendue. Le 17 mai 1983, cette Cour a accordé aux Racine l'autorisation de pourvoi demandée et a ordonné la suspension des procédures. Leticia a continué d'habiter chez les Racine et M^{me} Woods n'a pas eu le droit de visite depuis l'ordonnance d'adoption du juge Krindle le 12 mai 1982. M^{me} Woods a interjeté un pourvoi incident devant cette Cour pour le motif que la Cour d'appel du Manitoba a commis une erreur en ne lui confiant pas la garde lorsqu'elle a annulé l'ordonnance d'adoption rendue en faveur des Racine.

La demande d'adoption du couple Racine a été faite en vertu de l'art. 103 de la Loi, soit une adoption de fait étant donné qu'ils ont eu soin de Leticia et l'ont élevée durant une période de trois ans consécutifs. Le paragraphe 103(2) prévoit que dans ce cas, le consentement des parents ou du tuteur n'est pas requis. Le juge Krindle a conclu que les Racine ont eu soin de Leticia et l'ont élevée durant la période de trois ans requise, qu'ils l'ont tirée d'une situation intolérable alors qu'elle était au berceau, qu'ils lui ont donné un excellent foyer, qu'ils ont été des parents dévoués, qu'ils comprennent très bien les problèmes particuliers que présente le fait d'élever une enfant autochtone dans un milieu où prédomine la race blanche et qu'ils font face à ces problèmes d'une manière réfléchie et responsable. Elle a conclu que les Racine sont capables de faire face à une crise d'identité que pourrait connaître Leticia à l'adolescence. En outre, parce qu'il est un Métis, Allan Racine sait à quel point la discrimination raciale peut blesser une âme sensible et, de l'avis du savant juge de première instance, il est pour Leticia un modèle dans l'art de survivre comme membre d'une minorité souvent diffamée. À l'égard de M^{me} Woods, le juge Krindle a souligné le respect et l'admiration qu'elle a pour son courage et sa détermination et pour le succès de sa réhabilitation. Cependant, elle

able to maintain her progress. She saw danger signals in “the venom of her anti-white feelings” and wondered what effect “her visible hatred for all things white” would have on her child. She also wondered whether Mrs. Woods’ concern was for the child as a person or as a political issue. The media incident, in Judge Krindle’s view, manifested an incredible indifference to the effect such an incident might have on her child. It made Leticia, a very private little girl, into a “cause célèbre” in her school and community. Judge Krindle concluded that it was in the child’s best interests that she remain with the Racines.

In addition to finding that it was in Leticia’s best interests to remain with the Racines, Judge Krindle also made a finding that Mrs. Woods had abandoned Leticia between October 1978 and January 1982. She made this finding because of her concern as to whether s. 103(2) had the effect of dispensing with parental rights in the case of a *de facto* adoption. If it did have that effect, then the sole issue was the best interests of the child. However, if it did not, then under the common law a natural mother could lose custody of her child to a stranger in blood only by abandoning it or so misconducting herself that in the opinion of the court it would be improper to leave the child with her: see *Re Baby Duffell: Martin v. Duffell*, [1950] S.C.R. 737; *Hepton v. Maat*, [1957] S.C.R. 606; *Re Agar: McNeilly v. Agar*, [1958] S.C.R. 52.

Having made her findings as to abandonment and the child’s best interests, Judge Krindle made the adoption order in favour of the Racines and dismissed Mrs. Woods’ application for custody.

As already mentioned, the Court of Appeal overturned the adoption order. Each of the panel of three judges gave separate reasons. Mr. Justice Hall would have affirmed the adoption order but, because his two colleagues were for overturning it, he yielded to the majority and then went on to align himself with the alternate course advanced

s’est en même temps demandé avec inquiétude si M^{me} Woods serait capable d’éviter les rechutes. Elle a vu des signaux de danger dans [TRADUCTION] «le venin de ses sentiments anti-blancs» et s’est demandée quel effet aurait sur son enfant [TRADUCTION] «sa haine évidente pour tout ce qui est blanc». Elle s’est également demandée si M^{me} Woods se souciait de son enfant en tant que personne ou en tant que question d’ordre politique. De l’avis du juge Krindle, l’affaire des médias témoignait d’une indifférence incroyable relativement à l’effet que cet incident pouvait avoir sur son enfant. Cela a fait de Leticia, une fillette très secrète, une «cause célèbre» à l’école et dans son milieu. Le juge Krindle a conclu qu’il était dans l’intérêt de l’enfant qu’elle reste avec les Racine.

En plus de décider qu’il était dans l’intérêt de Leticia qu’elle reste avec les Racine, le juge Krindle a conclu que M^{me} Woods avait abandonné Leticia entre le mois d’octobre 1978 et le mois de janvier 1982. Elle a conclu en ce sens parce qu’elle s’est demandée si le par. 103(2) permettait de passer outre aux droits parentaux dans le cas d’une adoption de fait. Si c’était là l’effet de ce paragraphe, alors la seule question était celle de l’intérêt de l’enfant. Dans le cas contraire cependant, suivant la *common law*, une mère naturelle ne pourrait perdre la garde de son enfant au profit d’un pur étranger que si elle l’abandonne ou si, de l’avis de la cour, sa conduite était telle qu’il serait inopportun de lui laisser son enfant: voir *Re Baby Duffell: Martin v. Duffell*, [1950] R.C.S. 737; *Hepton v. Maat*, [1957] R.C.S. 606; *Re Agar: McNeilly v. Agar*, [1958] R.C.S. 52.

Après avoir conclu à l’abandon et avoir décidé de l’intérêt de l’enfant, le juge Krindle a prononcé l’ordonnance d’adoption en faveur des Racine et a rejeté la demande de M^{me} Woods visant à obtenir la garde de l’enfant.

Comme je l’ai déjà dit, la Cour d’appel a annulé l’ordonnance d’adoption. Chacun des trois juges a rédigé des motifs distincts. Le juge Hall aurait confirmé l’ordonnance d’adoption, mais parce que ses deux collègues étaient d’avis de l’annuler, il s’est rallié à la majorité et a souscrit à la solution subsidiaire prônée par le juge O’Sullivan plutôt

by O'Sullivan J.A. rather than that advanced by Matas J.A.

O'Sullivan J.A. decided that the best course to follow was to make Leticia a ward of the Court with custody in the Racines, leaving it open to Mrs. Woods at some future time to apply for access. Matas J.A., on the other hand, did not think making the child a ward of the Court was a workable alternative. He favoured a new trial as to custody (as opposed to adoption) with interim custody in the Racines in the meantime and such access to Mrs. Woods as might be agreed upon or as might be ordered by the Court.

On what grounds then did the Court of Appeal upset the judgment of the learned trial judge? Hall J.A. identified the basis on which in his view it should have been affirmed. He pointed out that the trial judge had the tremendous advantage of seeing and hearing the parties and their witnesses and that she had accepted the evidence of some experts in preference to that of others. She had the benefit also of home study reports and reflected in her reasons the concern expressed in them about the consequences of moving the child from the only permanent home she had ever known and separating her from the *de facto* parents to whom she was now psychologically bonded. He referred to the strong statement made by the trial judge after a review of the whole of the evidence:

I have absolutely no doubt whatsoever that the circumstances of this case demand the granting of an Order of Adoption of Letitia [*sic*] to the Racines . . .

He found that the findings and conclusions reached by the trial judge were fully supported by the evidence. He pointed out that the trial judge was well aware of the importance of Leticia's cultural background and heritage and the potential difficulties involved in an interracial adoption. She gave particular attention to the evidence of the expert who suggested that Leticia could face a major identity crisis in her teenage years as a result of being reared in a predominantly white environment. She concluded that the Racines would be well able to deal with such a crisis if it arose.

qu'à celle du juge Matas.

Le juge O'Sullivan a décidé que la meilleure solution consistait à déclarer Leticia pupille de la Cour, à la confier à la garde des Racine et à réserver à M^{me} Woods le droit de demander plus tard un droit de visite. Par contre, le juge Matas était d'avis qu'il n'était pas pratique de déclarer l'enfant pupille de la Cour. Il était d'avis d'ordonner un nouveau procès quant à la garde (par opposition à l'adoption), de confier l'enfant à la garde provisoire des Racine et d'accorder à M^{me} Woods un droit de visite convenu par entente ou prescrit par la Cour.

Pour quels motifs la Cour d'appel a-t-elle modifié le jugement du savant juge de première instance? Le juge Hall a identifié les motifs pour lesquels, à son avis, le jugement aurait dû être confirmé. Il a souligné que le juge de première instance avait eu l'avantage énorme de voir et d'entendre les parties et leurs témoins et qu'elle avait retenu le témoignage de certains experts de préférence à celui d'autres experts. Elle a pu également consulter les rapports d'enquête familiale et elle a fait écho dans ses motifs à l'inquiétude qu'ils manifestent face aux conséquences qu'il y aurait à enlever l'enfant du seul foyer permanent qu'elle a connu et de la séparer des parents de fait auxquels elle est liée psychologiquement. Il a cité la déclaration ferme qu'a faite le juge de première instance après avoir examiné l'ensemble de la preuve:

[TRADUCTION] Je n'ai absolument aucun doute que dans les circonstances, il faut accorder aux Racine une ordonnance d'adoption de Leticia. . .

Il a conclu que la preuve justifiait entièrement les constatations et les conclusions du juge de première instance. Il a souligné que le juge de première instance était bien consciente de l'importance de l'ascendance et de l'héritage culturels de Leticia et des difficultés que pouvait soulever l'adoption d'un enfant d'une autre race. Elle a accordé une attention particulière au témoignage de l'expert qui a indiqué que Leticia pourrait faire face à une grave crise d'identité au cours de l'adolescence due au fait qu'elle est élevée dans un milieu où la race blanche est prédominante. Elle a conclu que les Racine seraient à même de faire face à cette crise si elle se présente.

Matas and O'Sullivan J.J.A. had certain concerns in common about the judgment of the learned trial judge. On the issue of abandonment they expressed the view that, when Mrs. Woods attempted to get her child back in 1978, the Racines refused to give her up. How can the Racines rely on abandonment by Mrs. Woods when they at that time had no legal right to keep the child? As Matas J.A. put it:

The actions of the Racines, well motivated though they were, put roadblocks in the path of what Mrs. Woods might have been able to accomplish if she had been dealing with expected reactions of foster parents. In effect, Mr. and Mrs. Racine considered themselves as the equivalent of a court or a child caring agency, in deciding what they thought was best for the child at that time.

In my view, Mr. and Mrs. Racine cannot now rely on a claim that Mrs. Woods abandoned her child when they deliberately refused to return the child to Mrs. Woods in 1978 and embarked on a three-year waiting period to simplify the legal procedures to be followed in adopting Leticia. And it is impossible for us to say now what may have been the result if an application for adoption had been made properly in 1978. At least the court would not have been faced with the argument of the particularly long lapse of time. It is not enough for the Racines to say they have lived at the same address continuously and that Mrs. Woods should have known where to reach them. The custody claimed by the Racines cannot, in my opinion, be a foundation for an application under s. 103 of the Act.

O'Sullivan J.A. said:

... it is difficult to know what more Linda Woods could do to recover her child who was being held without legal right except to seek help from child caring agencies, legal aid lawyers and the police. The fact they were unable to help her does not show that she had abandoned her parental rights but that she was unable to assert them effectively.

The trial judge, of course, relied upon the period of four years from 1978 to 1982 for her finding of abandonment and the evidence seems to support her finding that Mrs. Woods:

... may have continued to feel for Leticia [*sic*] from time to time, but the fact is that for four years there was no contact between herself and Leticia [*sic*], not even an attempt on her part to see how the child was, to let the

Les juges Matas et O'Sullivan ont partagé certaines interrogations relativement à la décision du juge de première instance. Sur la question de l'abandon, ils ont exprimé l'avis que, lorsque M^{me} Woods a tenté de reprendre sa fille en 1978, les Racine ont refusé de la laisser partir. Comment les Racine peuvent-ils invoquer l'abandon de la part de M^{me} Woods alors qu'à ce moment-là, ils n'avaient aucun droit de garder l'enfant? Comme l'a dit le juge Matas:

[TRADUCTION] Les actes du couple Racine, bien que fondés sur de bonnes intentions, ont fait obstacle à ce que M^{me} Woods aurait pu être capable d'accomplir si elle avait eu à faire aux réactions prévisibles de parents nourriciers. De fait, en décidant à ce moment-là de ce qu'ils croyaient être le mieux pour l'enfant, M. et M^{me} Racine se sont érigés en tribunal ou en organisme de protection de l'enfance.

À mon avis, M. et M^{me} Racine ne peuvent pas maintenant faire valoir que M^{me} Woods a abandonné son enfant lorsqu'ils ont délibérément refusé de la remettre à M^{me} Woods en 1978 et ont commencé une période d'attente de trois ans pour simplifier les procédures légales d'adoption de Leticia. Et il nous est impossible de dire maintenant quelle aurait été l'issue si une demande d'adoption avait été valablement faite en 1978. Au moins, la cour n'aurait pas eu à examiner l'argument du délai particulièrement long. Il ne suffit pas pour les Racine de dire qu'ils ont toujours vécu à la même adresse et que M^{me} Woods aurait dû savoir où les trouver. À mon avis, la garde qu'invoquent les Racine ne peut servir de fondement à une demande faite en vertu du par. 103 de la Loi.

Le juge O'Sullivan a déclaré:

[TRADUCTION] ... il est difficile de savoir ce que Linda Woods aurait pu faire de plus pour reprendre son enfant détenue illégalement si ce n'est de demander l'aide des organismes de protection de l'enfance, des avocats de l'aide juridique et de la police. Le fait qu'ils aient été incapables de l'aider ne démontre pas qu'elle a abandonné ses droits parentaux mais qu'elle a été incapable de les faire valoir efficacement.

Certes, le juge de première instance a invoqué la période de quatre ans, de 1978 à 1982, pour conclure à l'abandon et la preuve semble appuyer sa conclusion que M^{me} Woods

[TRADUCTION] ... peut avoir continué à penser à l'occasion à Leticia, mais il reste que pendant quatre ans, elle n'a eu aucun contact avec Leticia, pas même une tentative de sa part de voir comment se portait l'enfant,

child know that her mother cared, to see if the child needed help. The only thing that could even be considered, I suppose, a "half-baked" stab at breaking the abandonment was the one time that Miss Woods got into a car with George Beaulieu, looked for the Racine residence, and then because George Beaulieu ran out of money and was low on gas, turned back and went back to Long Plains. That was one day in a period that extended from October of 1978 to January of 1982. During this period of time, from the point of view of the child, she may as well not even have had a natural mother.

It is apparent that Matas and O'Sullivan J.J.A. put an entirely different interpretation on the evidence from that put upon it by the learned trial judge and I agree with the appellants that it is not the function of an appellate court to reinterpret the evidence. In *Stein v. The Ship "Kathy K"*, [1976] 2 S.C.R. 802, this Court (*per* Ritchie J. at p. 807) put its stamp of approval on the following observation of Lord Sumner in *S.S. Hontestroom (Owners) v. S.S. Sagaporack (Owners)*, [1927] A.C. 37, at p. 47.

... not to have seen the witnesses puts appellate judges in a permanent position of disadvantage as against the trial judge, and unless it can be shown that he has failed to use or has palpably misused his advantage, the higher Court ought not to take the responsibility of reversing conclusions so arrived at, merely on the result of their own comparisons and criticisms of the witness *and of their own view of the probabilities of the case*. The course of the trial and the whole substance of the judgment must be looked at, and the matter does not depend on the question whether a witness has been cross-examined to credit or has been pronounced by the judge in terms to be unworthy of it. If his estimate of the man forms any substantial part of his reasons for his judgment the trial judge's conclusion of fact should, as I understand the decisions, be let alone.

Accordingly, even if a finding of abandonment was a prerequisite for an adoption order under s. 103, I am of the view that the evidence was there to support Judge Krindle's finding.

Nor do I accept the submission of counsel that the trial judge was precluded from finding aban-

ni de lui faire savoir que sa mère s'intéressait à elle, ou de savoir si elle avait besoin d'aide. La seule chose qui pourrait, j'imagine, être considérée comme une tentative «bâclée» d'interrompre l'abandon, c'est la fois où M^{me} Woods est partie en auto avec George Beaulieu pour se rendre chez les Racine et qu'ils ont fait demi-tour et sont rentrés à Long Plains parce que George Beaulieu n'avait plus d'argent et presque plus d'essence. C'est la seule fois dans toute la période du mois d'octobre 1978 au mois de janvier 1982. Du point de vue de la fillette, durant toute cette période, elle aurait aussi bien pu ne pas avoir une mère naturelle.

Il est évident que les juges Matas et O'Sullivan ont donné à la preuve une interprétation tout à fait différente de celle du savant juge de première instance, et je suis d'accord avec les appelants qu'il n'appartient pas à une cour d'appel d'interpréter de nouveau la preuve. Dans l'arrêt *Stein c. Le navire «Kathy K»*, [1976] 2 R.C.S. 802, cette Cour (le juge Ritchie, à la p. 807) a approuvé entièrement la remarque suivante de lord Sumner dans l'arrêt *S.S. Hontestroom (Owners) v. S.S. Sagaporack (Owners)*, [1927] A.C. 37, à la p. 47:

[TRADUCTION] ... le fait de ne pas avoir vu les témoins place les juges d'une cour d'appel dans une situation qui reste désavantageuse par rapport à celle du juge de première instance et, à moins que l'on ne démontre que ce dernier a omis de profiter de cet avantage, ou qu'il s'en est clairement servi à mauvais escient, la cour d'instance supérieure ne doit pas prendre la responsabilité d'infirmer des conclusions ainsi tirées, lorsqu'elle ne se base que sur le résultat de ses propres comparaisons et critiques des témoins *et de sa propre opinion sur les probabilités de l'affaire*. Le déroulement du procès et tout le fond du jugement doivent être examinés et il ne s'agit pas de déterminer si la crédibilité d'un témoin a été établie par contre-interrogatoire ou si le juge a trouvé incroyables les déclarations de ce témoin. Si son appréciation de l'homme forme une partie substantielle des motifs de son jugement, les conclusions du juge de première instance sur les faits, d'après ce que je comprends des décisions, doivent être laissées intactes.

Par conséquent, même si une conclusion qu'il y a eu abandon était une condition préalable à une ordonnance d'adoption en vertu de l'art. 103, je suis d'avis qu'il y avait une preuve suffisante à l'appui de la conclusion du juge Krindle.

Je n'accepte pas non plus l'argument de l'avocat que le juge de première instance ne pouvait con-

donment by Mrs. Woods on the basis of some kind of estoppel operating against the Racines. The Racines' refusal to return the child to Mrs. Woods in October 1978 when she suddenly appeared at their home at a late hour in the evening and intimated that she had left Lloyd Woods, was moving to Regina and wanted to pass Leticia on to her sister was in my view a perfectly responsible act on the part of the Racines. I do not think they were, as Matas J.A. suggests, setting themselves up as a court to decide the ultimate fate of the child. They had had the care of Leticia since she was an infant except for a brief period in May 1978 following the expiry of the wardship order and had become very attached to her. I believe their conduct was prompted by concern for the child. No doubt they were of the view that if Mrs. Woods' intention in taking Leticia from them was to pass her on to her sister rather than to look after her herself, she might well be better off with them—at least until a proper authority had looked into the kind of home she would have with the sister. It must be recalled that the Racines thought that Mrs. Woods had given Leticia permanently into their care in May and were planning to adopt her. They had heard nothing from her from May until her sudden appearance in October and, indeed, heard nothing further from her until the writ of *habeas corpus* in January 1982. With all due respect to the majority of the Court of Appeal, I think it is quite inappropriate to characterize the conduct of the Racines as some kind of illegal assertion of title! We are dealing with a child who had been brought up in their home after being apprehended by the Children's Aid Society. It was for the Court to decide whether the Racines' conduct in refusing to give up Leticia in October 1978 was reasonable in the circumstances and whether it really prevented Mrs. Woods from pursuing her legal right to custody. The trial judge obviously concluded that it did not. She could have proceeded immediately with her *habeas corpus* application and not waited three years to do so. Matas J.A., in holding the Racines estopped from alleging abandonment by their refusal to give up the child in October 1978, states:

clure à l'abandon de la part de M^{me} Woods en raison d'une quelconque fin de non-recevoir qui joue à l'encontre des Racine. Le refus des Racine de remettre l'enfant à M^{me} Woods au mois d'octobre 1978 lorsqu'elle est apparue chez-eux tard le soir et qu'elle leur a indiqué qu'elle avait quitté Lloyd Woods, qu'elle déménageait à Regina et qu'elle voulait confier Leticia à sa soeur, constitue à mon avis un acte parfaitement responsable de leur part. Je ne crois pas, comme le laisse entendre le juge Matas, qu'ils s'érigaient en tribunal pour décider du sort définitif de l'enfant. Sauf pour une courte période au mois de mai 1978 après l'expiration de l'ordonnance de tutelle, ils avaient toujours eu soin de Leticia et s'y étaient attachés. Je crois que c'est leur inquiétude pour l'enfant qui les a poussés à agir ainsi. Ils étaient évidemment d'avis que si, en reprenant Leticia, M^{me} Woods avait l'intention de la confier à sa soeur plutôt que de l'élever elle-même, l'enfant serait peut-être bien mieux avec eux, du moins jusqu'à ce que les autorités compétentes aient examiné le genre de foyer qu'elle pourrait trouver chez la soeur. Il faut se rappeler que les Racine croyaient que M^{me} Woods leur avait confié Leticia en permanence au mois de mai, et qu'ils avaient l'intention de l'adopter. Ils n'avaient pas entendu parler d'elle depuis le mois de mai jusqu'à ce qu'elle apparaisse au mois d'octobre, et ils n'en ont plus entendu parler jusqu'au mois de janvier 1982, au moment de la délivrance du bref d'*habeas corpus*. Avec égards pour l'opinion de la majorité de la Cour d'appel, j'estime qu'il est tout à fait mal fondé d'assimiler la conduite des Racine à une sorte de revendication illégale de titre! On parle ici d'une enfant qui a été élevée chez-eux après qu'elle eut été prise en charge par la Société d'aide à l'enfance. Il appartenait à la Cour de décider si, par leur refus de laisser partir Leticia au mois d'octobre 1978, les Racine avaient agi de façon raisonnable dans les circonstances et si cette conduite a réellement empêché M^{me} Woods de faire valoir son droit à la garde de l'enfant. Le juge de première instance a clairement conclu que ce n'était pas le cas. Elle aurait pu présenter immédiatement sa demande d'*habeas corpus* sans attendre trois ans pour le faire. Lorsqu'il a conclu qu'en raison de leur refus de laisser partir l'enfant au mois d'octobre 1978, les Racine ne pouvaient invoquer l'abandon, le juge Matas a dit:

In my view, Mr. and Mrs. Racine cannot now rely on a claim that Mrs. Woods abandoned her child when they deliberately refused to return the child to Mrs. Woods in 1978 and embarked on a three-year waiting period to simplify the legal procedures to be followed in adopting Leticia. And it is impossible for us to say now what may have been the result if an application for adoption had been made properly in 1978. At least the court would not have been faced with the argument of the particularly long lapse of time.

With respect, I see nothing "improper" about the Racines proceeding by way of *de facto* adoption. The statute contemplates it. Moreover, in my view the crucial question is not what a court would have done with an adoption application made in 1978 but what it would have done with a *habeas corpus* application. Mrs. Woods might have succeeded on such an application in 1978 had she proceeded with it. Her failure to do so permitted her child to develop a dependency on the Racines as her psychological parents. It seems to me that Mrs. Woods had a responsibility when her rights were challenged to pursue them in the court if necessary and not to wait until her child was bonded to the Racines with all the problems for the child that the disruption of that bond was likely to create.

I frankly cannot see this as a situation for the application of the doctrine of estoppel. I believe there was evidence before the learned trial judge on which she could make her finding of abandonment between October 1978 and January 1982 although I feel impelled to say that I myself would probably not have made that finding. I believe that the significance of a person's conduct must be assessed in the context of that person's circumstances. Acts performed by one may constitute abandonment when the same acts performed by another may not. I think I would have been disposed to take a more charitable view of Mrs. Woods' failure to contact her child given her circumstances than that taken by the learned trial judge.

[TRADUCTION] À mon avis, M. et M^{me} Racine ne peuvent pas maintenant faire valoir que M^{me} Woods a abandonné son enfant lorsqu'ils ont délibérément refusé de la remettre à M^{me} Woods en 1978 et ont commencé une période d'attente de trois ans pour simplifier les procédures légales d'adoption de Leticia. Et il nous est impossible de dire maintenant quelle aurait été l'issue si une demande d'adoption avait été valablement faite en 1978. Au moins, la cour n'aurait pas eu à examiner l'argument du délai particulièrement long.

Avec égards, je ne vois rien d'«inopportun» au fait que les Racine ont procédé par voie d'adoption de fait. Cette procédure est prévue dans la Loi. Je suis en outre d'avis que la question primordiale n'est pas de savoir ce qu'une cour aurait décidé dans le cas d'une demande d'adoption faite en 1978, mais ce qu'elle aurait fait dans le cas d'une demande d'*habeas corpus*. Si M^{me} Woods avait fait une demande en ce sens en 1978, elle aurait pu avoir gain de cause. Comme elle ne l'a pas faite, son enfant s'est attachée aux Racine qui sont devenus ses parents psychologiques. Il me semble que lorsque ses droits ont été contestés, M^{me} Woods avait la responsabilité de les faire valoir, en justice si nécessaire, et de ne pas attendre que son enfant s'attache aux Racine, avec tous les problèmes que la rupture de ce lien était susceptible de causer à l'enfant.

Je ne vois franchement pas comment la doctrine de la fin de non-recevoir peut s'appliquer à cette situation. Je crois que la preuve faite devant le juge de première instance lui permettait de conclure à l'abandon entre le mois d'octobre 1978 et le mois de janvier 1982, même si je me sens forcée de dire que je n'aurais probablement pas conclu en ce sens. Je crois que la conduite d'une personne doit être évaluée dans le contexte de la situation de cette personne. Les actes d'une personne peuvent constituer un abandon alors que les mêmes actes de la part de quelqu'un d'autre peuvent ne pas être interprétés comme tel. Je pense que face au silence de M^{me} Woods vis à vis de sa fille, compte tenu de sa situation, j'aurais été prête à adopter une attitude plus charitable que celle qu'a adoptée le savant juge de première instance.

Be that as it may, I do not think a finding of abandonment was necessary to the trial judge's decision. I think the statute is clear and that s. 103(2) dispenses with parental consent in the case of a *de facto* adoption. This does not mean, of course, that the child's tie with its natural parent is irrelevant in the making of an order under the section. It is obviously very relevant in a determination as to what is in the child's best interests. But it is the parental tie as a meaningful and positive force in the life of the child and not in the life of the parent that the court has to be concerned about. As has been emphasized many times in custody cases, a child is not a chattel in which its parents have a proprietary interest; it is a human being to whom they owe serious obligations. In giving the court power to dispense with the consent of the parent on a *de facto* adoption the legislature has recognized an aspect of the human condition—that our own self interest sometimes clouds our perception of what is best for those for whom we are responsible. It takes a very high degree of selflessness and maturity—for most of us probably an unattainable degree—for a parent to acknowledge that it might be better for his or her child to be brought up by someone else. The legislature in its wisdom has protected the child against this human frailty in a case where others have stepped into the breach and provided a happy and secure home for the child for a minimum period of three consecutive years. In effect, these persons have assumed the obligations of the natural parents and taken their place. The natural parents' consent in these circumstances is no longer required.

Counsel for the respondent submits, however, that the word custody as used in s. 103 of the Act should be interpreted to mean legal custody and that Linda Woods never relinquished legal custody of the child and the Racines never obtained it. By legal custody I understood counsel to mean custody pursuant to a court order or some other lawful authority. Because they do not have this counsel submits that the Racines cannot meet the requirements of the section. I find no merit in this submission. Section 103 clearly provides for an application for adoption by a person having *de*

Quoi qu'il en soit, je ne crois pas que conclure à l'abandon était nécessaire à la décision du juge de première instance. À mon avis, la Loi est claire et le par. 103(2) dispense de l'autorisation parentale dans le cas d'une adoption de fait. Cela ne signifie évidemment pas que le lien de l'enfant avec ses parents naturels n'a rien à voir avec une ordonnance en vertu de cet article. Il a manifestement tout à voir avec la détermination de l'intérêt de l'enfant. Mais la cour doit se soucier du lien parental comme force positive et significative dans la vie de l'enfant, et non dans la vie du parent. Comme on l'a souvent souligné dans les affaires de garde d'enfant, un enfant n'est pas un bien sur lequel les parents ont un droit de propriété; c'est un être humain envers lequel ils ont des obligations sérieuses. Lorsqu'il a donné à la cour le pouvoir de se passer de l'autorisation des parents dans le cas d'une adoption de fait, le législateur a reconnu un aspect de la condition humaine, savoir que notre propre intérêt obscurcit parfois notre perception de ce qui convient le mieux aux personnes dont nous sommes responsables. Un père ou une mère doit avoir un très haut degré d'altruisme et de maturité, à un degré que la plupart d'entre nous ne pouvons probablement pas atteindre, pour reconnaître qu'il vaut mieux pour son enfant qu'il soit élevé par un autre. Dans sa sagesse, le législateur a protégé l'enfant contre cette faiblesse humaine lorsque d'autres personnes ont comblé la brèche et ont fourni à l'enfant pendant une période minimale de trois années consécutives un foyer heureux et stable. De fait, ces personnes ont assumé les obligations des parents naturels et ont pris leur place. Dans les circonstances, il n'est plus nécessaire d'obtenir le consentement des parents naturels.

L'avocat de l'intimée fait cependant valoir que le terme garde qu'emploie l'art. 103 de la Loi doit être interprété dans le sens de garde légale, que Linda Woods n'a jamais renoncé à la garde légale de l'enfant et que les Racine ne l'ont jamais obtenue. Par garde légale, je pense que l'avocat entend la garde en vertu d'une ordonnance judiciaire ou de quelque autre source légitime. Parce que ce n'est pas le cas, l'avocat prétend que les Racine ne peuvent répondre aux exigences de cet article. À mon avis, cette prétention est sans fondement. L'article 103 permet clairement une demande

facto custody of a child for the prescribed period of time. This is not to say that the means by which the *de facto* custody was obtained is irrelevant under the section. If it were obtained illegally, such as by kidnapping for example, this would certainly be a factor to be considered by the court in determining whether or not it was in the child's best interests to make the order. No such situation obtains here and I cannot read into the section something which is simply not there.

I turn now to the crucial issue on the appeal. Did the learned trial judge err in holding that Leticia's best interests lay with the Racines? The majority of the Court of Appeal thought she did. They appear to share a concern about the finality of an adoption order in terms of cutting Leticia off both from her natural mother and from her Indian heritage and culture. Matas J.A. said:

As part of his submission, counsel for Mrs. Woods argued that a transracial adoption results in the loss of contact by the child with his heritage and culture and that this would not be in the best interests of the child. I would reject this argument if counsel meant that no transracial adoption order should ever be granted by the courts in this province. The legislation is not restrictive. In an appropriate case, the court may grant a transracial order of adoption. However, I agree that a child's culture and heritage should be considered by the court as one of the factors to be weighed as part of the circumstances envisaged by s. 89 of the *Act*. Depending on the circumstances, it is a factor which could have greater or lesser influence in the court's final decision. In the case at bar, the evidence supports the view that the factor is an important one.

Hall J.A. did not underestimate the importance of the fact that the child was an Indian. However, he adopted the conclusion the trial judge drew from the expert evidence before her as to the Racines' sensitivity to the interracial aspect and their appreciation of the need to encourage and develop in Leticia a sense of her own worth and dignity and the worth and dignity of her people. The trial judge found that they had amply dis-

d'adoption par une personne qui exerce la garde de fait d'un enfant pendant le délai prescrit. Cela ne signifie pas que le moyen par lequel la garde de fait a été obtenue est sans importance aux termes de cet article. Si elle a été obtenue illégalement, par exemple au moyen d'un enlèvement, ce serait certainement un facteur dont la cour devrait tenir compte pour décider s'il est dans l'intérêt de l'enfant de rendre l'ordonnance. Une telle situation ne se pose pas en l'espèce, et je ne puis relever dans cet article une disposition qui ne s'y trouve tout simplement pas.

Passons maintenant à la question décisive du pourvoi. Le savant juge de première instance a-t-elle commis une erreur en décidant que l'adoption de Leticia par les Racine correspond à l'intérêt de l'enfant? C'est la conclusion à laquelle est arrivée la Cour d'appel à la majorité. Les juges de la Cour d'appel paraissent s'inquiéter du caractère définitif d'une ordonnance d'adoption qui coupe Leticia tant de sa mère naturelle que de son ascendance et de sa culture indiennes. Le juge Matas déclare:

[TRADUCTION] Dans ses prétentions, l'avocat de M^{me} Woods fait valoir que par l'effet d'une adoption interraciale, l'enfant perd contact avec son ascendance et sa culture et que ce résultat ne correspond pas à l'intérêt de l'enfant. Je rejetterais cet argument si l'avocat veut dire que les cours de cette province ne devraient jamais accorder une adoption interraciale. La Loi n'est pas restrictive. Dans un cas approprié, la cour peut délivrer une ordonnance d'adoption interraciale. Je conviens cependant que la cour doit tenir compte de la culture et de l'ascendance de l'enfant comme de l'un des facteurs à évaluer relativement aux circonstances qu'envisage l'art. 89 de la *Loi*. Selon les circonstances, c'est un facteur qui peut avoir une influence plus ou moins grande sur la décision finale de la cour. En l'espèce, la preuve révèle que ce facteur est important.

Le juge Hall n'a pas sous-estimé l'importance du fait que l'enfant est une Indienne. Cependant, il a adopté la conclusion qu'a tirée le juge de première instance des témoignages des experts quant à la sensibilité des Racine à l'aspect interracial et à la nécessité d'encourager et de développer chez Leticia le sens de sa valeur et de sa dignité propres et de la valeur et de la dignité de sa race. Le juge de première instance a constaté

played their ability to guide Leticia through any identity crisis she might face in her teenage years. Hall J.A. also accepted the trial judge's finding based on the psychiatric evidence that to risk the removal of Leticia from the Racines' home at this stage could cause her permanent psychological damage. This was the only home she had ever known and she was securely bonded to the Racines. Hall J.A. concluded that, important a factor as her Indian heritage and culture might be, the duration and strength of her attachment to the Racines was more important.

The majority of the Court of Appeal obviously saw in their alternate courses a means of keeping the door open for access to the natural mother. If the child were a ward of the Court the Court could grant her access while maintaining custody in the Racines if this seemed appropriate. Similarly, if a new trial were ordered as to custody, access rights could be claimed in those proceedings. The majority were loath to close the door on access by the finality of an adoption order. With respect, I think this overlooks something—something adverted to by Mr. Justice Hall when he said:

In my opinion, it is quite unlikely that a solution to the problem will be found in either of the ways proposed by my colleagues. Rather, my forecast is lengthy, bitter and costly litigation which in itself would not serve the best interests of Leticia. A difficult choice has to be made. Either the order of adoption should stand or she should be returned to Mrs. Woods. The record is as complete as it is ever likely to be.

I agree with Mr. Justice Hall that this child should not be allowed to become a battleground—in the courts or in the media—and I believe that there is a very real risk of this if the Court refuses to “bite the bullet”. In my view, when the test to be met is the best interests of the child, the significance of cultural background and heritage as opposed to bonding abates over time. The closer the bond that develops with the prospective adoptive parents the less important the racial element

qu'ils ont bien démontré leur aptitude à guider Leticia si elle devait faire face à une crise d'identité pendant son adolescence. Le juge Hall a également souscrit à la conclusion du juge de première instance fondée sur le témoignage des psychiatres que si on se hasarde à séparer Leticia des Racine à ce stade, cela pourrait lui causer un traumatisme psychologique permanent. C'est le seul foyer qu'elle a jamais connu et elle est étroitement liée aux Racine. Le juge Hall a conclu que quelle que soit l'importance du facteur de l'ascendance et de la culture indiennes, la durée et la force de son attachement aux Racine sont un facteur encore plus important.

Il est évident que dans les solutions qu'elle a adoptées, la Cour d'appel à la majorité a vu un moyen de permettre à la mère naturelle d'exercer un droit de visite. Si l'enfant est une pupille de la Cour, la Cour peut lui accorder un droit de visite tout en laissant l'enfant à la garde des Racine si c'est la meilleure solution. De même, si un nouveau procès est ordonné relativement à la garde, ces procédures peuvent comporter une demande de droit de visite. Il répugnait à la majorité d'empêcher tout droit de visite en raison du caractère définitif d'une ordonnance d'adoption. Avec égards, j'estime que cette solution fait abstraction d'un aspect du problème que le juge Hall a abordé lorsqu'il a dit:

[TRADUCTION] À mon avis, il est fort peu probable que l'une ou l'autre des solutions que proposent mes collègues puisse résoudre le problème. Je prévois plutôt qu'elles donneront lieu à des litiges longs, amers et coûteux qui ne serviront en rien l'intérêt de Leticia. Il faut faire un choix difficile. L'ordonnance d'adoption doit être maintenue, ou bien il faut que M^{me} Woods reprenne son enfant. Le dossier est aussi complet qu'il le sera jamais.

Je suis d'accord avec le juge Hall qu'il ne faut pas permettre que cette enfant devienne un objet de disputes devant les cours ou dans les médias, et je pense que c'est là un danger réel si la Cour refuse de trancher. À mon avis, lorsqu'il s'agit de décider de l'intérêt de l'enfant, l'importance de l'aspect culturel et de l'ascendance diminue avec le temps par rapport au lien parental. Plus le lien qui se développe avec les futurs parents adoptifs est

becomes. As the witness, Dr. McCrae, expressed it:

I think this whole business of racial and Indian and whatever you want to call it all has to do with a parameter of time and if we had gone back to day one and Letitia [*sic*] Woods is now being relinquished by her mother in terms of priorities at that time, we would have said—supported a hundred times over “let’s place the child with its cultural background.” That would be a very—would have been very reasonable. But if that is not done and time goes by, that priority drops down. The priority is no longer there, the priority of ethnic and cultural background. That drops and now must go way down because now it’s the mother-child relationship. It doesn’t matter if Sandra Racine was Indian and the child was white and Linda Woods was white. This same argument would hold. It has nothing to do with race, absolutely nothing to do with culture, it has nothing to do with ethnic background. It’s two women and a little girl, and one of them doesn’t know her. It’s as simple as that; all the rest of it is extra and of no consequence, except to the people involved, of course.

I think the learned trial judge recognized that reality, considered all the factors which were relevant to the determination of what was in the child’s best interests including the fact that she was of Indian parentage, and weighed them in the balance. I cannot find that she erred in carrying out this rather difficult process.

Much was made in this case of the interracial aspect of the adoption. I believe that interracial adoption, like interracial marriage, is now an accepted phenomenon in our pluralist society. The implications of it may have been overly dramatized by the respondent in this case. The real issue is the cutting of the child’s legal tie with her natural mother. This is always a serious step and clearly one which ought not to be taken lightly. However, adoption—given that the adoptive home is the right one and the trial judge has so found in this case—gives the child secure status as the child of two loving parents. While the Court can feel great compassion for the respondent, and respect for her determined efforts to overcome her adversities, it has an obligation to ensure that any order it makes will promote the best interests of her child. This and this alone is our task.

étroit, plus le lien racial perd de l’importance. Comme le D^r McCrae l’a dit dans son témoignage:

[TRADUCTION] Je pense que toute cette histoire de race et d’Indien et de tout ce que vous voudrez doit être envisagée en fonction du temps, et si nous revenions aux priorités du premier jour où Leticia Woods a été abandonnée par sa mère, nous aurions incontestablement raison de dire «plaçons l’enfant dans le milieu culturel qui est le sien». Ce serait, cela aurait été, une solution très raisonnable. Mais si on ne le fait pas et que le temps passe, cette priorité perd en importance. La priorité de l’appartenance ethnique et culturelle est disparue. Cette priorité perd sa place et doit être placée loin derrière parce qu’elle est remplacée par la relation mère-enfant. Il n’y aurait pas de différence si Sandra Racine était une Indienne, si l’enfant était blanche et si Linda Woods était blanche. Le même argument serait valable. Cela n’a rien à voir avec la race, cela n’a absolument rien à voir avec la culture, cela n’a rien à voir avec l’appartenance ethnique. Il s’agit de deux femmes et d’une petite fille, et l’une d’elles ne la connaît pas. C’est aussi simple que cela, et tout le reste est superflu et sans importance, sauf bien sûr pour les personnes concernées.

Je crois que le savant juge de première instance a reconnu cette réalité, qu’elle a examiné tous les facteurs importants pour décider quel était l’intérêt de l’enfant, y compris le fait que ses parents sont Indiens, et qu’elle en a tenu compte. Je ne peux pas conclure qu’elle a commis une erreur dans l’exécution de cette tâche plutôt difficile.

On a beaucoup parlé en l’espèce de l’aspect interracial de l’adoption. Je crois que l’adoption interraciale, tout comme le mariage interracial, est maintenant un phénomène accepté dans notre société pluraliste. Il est possible qu’en l’espèce l’intimée ait accordé une importance démesurée aux incidences de cet aspect du débat. La question véritable concerne la rupture du lien juridique entre l’enfant et sa mère naturelle. Il s’agit toujours là d’une décision grave qui ne doit pas être prise à la légère. Cependant, si le foyer adoptif est le foyer qui convient, comme l’a conclu le juge de première instance en l’espèce, l’adoption procure à l’enfant la sécurité de se savoir aimée de son père et de sa mère. L’intimée a toute la compassion de la Cour et son respect pour les efforts soutenus qu’elle a faits pour surmonter ses difficultés, mais la Cour a l’obligation de s’assurer que sa décision favorise l’intérêt de son enfant. C’est là notre seule tâche.

I would allow the appeal and reinstate the Order of Adoption made by the trial judge. I would dismiss the cross-appeal. I would make no order as to costs.

Appeal allowed and cross-appeal dismissed.

Solicitor for the appellants: Leon R. Fishman, Winnipeg.

Solicitors for the respondent: Savino and Company, Winnipeg.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, de rétablir l'ordonnance d'adoption délivrée par le juge de première instance et de rejeter le pourvoi incident. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

" Pourvoi accueilli et pourvoi incident rejeté.

Procureur des appelants: Leon R. Fishman, Winnipeg.

b Procureurs de l'intimée: Savino and Company, Winnipeg.

Gary Robert Morris *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

File No.: 17174.

1982: November 2; 1983: October 13.

Present: Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Evidence — Admissibility — Conspiracy to import and traffic in heroin — Evidence tending to show disposition — Whether or not trial judge erred in admitting into evidence a newspaper clipping tending to show interest by the accused in the heroin trade — Whether or not, given error on the part of the trial judge, evidence supported conviction — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 613(1)(b)(iii).

Appellant appealed as of right to this Court from a judgment of the British Columbia Court of Appeal upholding appellant's conviction of conspiracy to import heroin from Hong Kong and to traffic in heroin. The dissenting judge would have ordered a new trial because he maintained the trial judge wrongly admitted into evidence and took into consideration a newspaper clipping found in appellant's home and dealing with the heroin trade in Pakistan. At issue was whether or not the trial judge erred in admitting this newspaper clipping into evidence, and if so, whether or not the conviction should be upheld pursuant to s. 613(1)(b)(iii) of the *Criminal Code*.

Held (Dickson, Lamer and Wilson JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Beetz, Estey and McIntyre JJ.: The trial judge did not err in admitting evidence of the newspaper clipping. An inference could be drawn from the unexplained presence of the clipping among appellant's possessions that he had an interest in and had informed himself on the sources of supply of heroin—a subject of vital interest to one concerned with importing it. The probative value of such evidence may be low, but the trial judge did not consider its prejudicial effect to be so great as to be excluded. It would not be proper here for this Court to substitute its view on this matter of discretion for that of the trial judge.

Gary Robert Morris *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*.

^a N° du greffe: 17174.

1982: 2 novembre; 1983: 13 octobre.

^b Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Lamer et Wilson.

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

Preuve — Recevabilité — Complot en vue d'importer de l'héroïne et d'en faire le trafic — Preuve tendant à établir la propension — Le juge du procès a-t-il commis une erreur lorsqu'il a admis en preuve un article de journal tendant à indiquer que l'accusé s'intéressait au trafic de l'héroïne? — S'il y a eu erreur de la part du juge du procès, la preuve peut-elle fonder une déclaration de culpabilité? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 613(1)(b)(iii).

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique ayant confirmé sa déclaration de culpabilité d'avoir comploté en vue d'importer de l'héroïne de Hong Kong et d'en faire le trafic, l'appelant se pourvoit de plein droit devant la Cour. Le juge dissident aurait ordonné un nouveau procès parce que, selon lui, le juge du procès avait commis une erreur d'une part en recevant comme preuve un article de journal découvert chez l'appelant, portant sur le trafic de l'héroïne au Pakistan, et, d'autre part, en tenant compte de cet article. La question litigieuse est de savoir si le juge du procès a eu tort d'admettre l'article de journal en preuve et, dans l'affirmative, s'il y a lieu de confirmer la déclaration de culpabilité en vertu du sous-al. 613(1)(b)(iii) du *Code criminel*.

Arrêt (les juges Dickson, Lamer et Wilson sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

^h Les juges Ritchie, Beetz, Estey et McIntyre: Le juge du procès n'a pas commis d'erreur en admettant en preuve la coupure de journal. On pouvait déduire de la présence inexplicée de la coupure de journal dans les effets de l'appelant qu'il suivait la question des sources d'approvisionnement en héroïne et qu'il se tenait informé, ce qui constitue un sujet d'intérêt vital pour quelqu'un qui s'intéresse à l'importation du stupéfiant. La valeur probante de cette preuve peut être faible, mais le juge du procès a estimé que son effet préjudiciable n'était pas à ce point élevé qu'elle devait être exclue. Il n'est pas approprié en l'espèce que la Cour substitue son point de vue à celui du juge du procès alors qu'il s'agit d'une question relevant de son pouvoir discrétionnaire.

[*R. v. Gaich* (1956), 24 C.R. 196; *R. v. Hannam*, [1964] 2 C.C.C. 340; *Picken v. The King*, [1938] S.C.R. 457; *R. v. Mustafa* (1976), 65 C.A.R. 26; *R. v. Kanester*, [1966] 4 C.C.C. 231; *R. v. Jesseau and Breen* (1961), 129 C.C.C. 289; *R. v. Hull*, [1902] Q.S.R. 1; *R. v. Wray*, [1971] S.C.R. 272, referred to; *Cloutier v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 709, distinguished.]

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal 1982, 68 C.C.C. (3d) 115, dismissing an appeal from conviction by Anderson Co. Ct. J. sitting without a jury. Appeal dismissed, Dickson, Lamer and Wilson JJ. dissenting.

Kenneth S. Young, for the appellant.

Douglas J. A. Rutherford, Q.C., and *S. David Frankel*, for the respondent.

The judgment of Ritchie, Beetz, Estey and McIntyre JJ. was delivered by

MCINTYRE J.—I have had the opportunity of reading the reasons for judgment prepared in this case by my brother Lamer. I agree with his observation on the subject of the relevancy of evidence. I also agree with his exposition of the reason for and the development of the exclusionary rule which applies to evidence in criminal cases dealing only with the question of disposition and character of the accused. I am unable, however, to agree with his characterization of the newspaper clipping in this case as evidence indicating only a disposition on the part of the appellant.

In my view, an inference could be drawn from the unexplained presence of the newspaper clipping among the possessions of the appellant, that he had an interest in and had informed himself on the question of sources of supply of heroin, necessarily a subject of vital interest to one concerned with the importing of the narcotic. It is this feature which distinguishes the case at bar from *Cloutier v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 709, where the purpose of the impugned evidence was to show that the accused was a user of marijuana and had the necessary *mens rea* for the offence of import-

[Jurisprudence: arrêts mentionnés: *R. v. Gaich* (1956), 24 C.R. 196; *R. v. Hannam*, [1964] 2 C.C.C. 340; *Picken v. The King*, [1938] R.C.S. 457; *R. v. Mustafa* (1976), 65 C.A.R. 26; *R. v. Kanester*, [1966] 4 C.C.C. 231; *R. v. Jesseau and Breen* (1961), 129 C.C.C. 289; *R. v. Hull*, [1902] Q.S.R. 1; *R. c. Wray*, [1971] R.C.S. 272; distinction faite avec l'arrêt *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique 1982, 68 C.C.C. (3d) 115, qui a rejeté un appel d'une déclaration de culpabilité prononcée par le juge Anderson de la Cour de comté, siégeant sans jury. Pourvoi rejeté, les juges Dickson, Lamer et Wilson sont dissidents.

Kenneth S. Young, pour l'appellant.

Douglas J. A. Rutherford, c.r., et *S. David Frankel*, pour l'intimée.

Version française du jugement des juges Ritchie, Beetz, Estey et McIntyre rendu par

LE JUGE MCINTYRE — J'ai eu l'occasion de lire les motifs de jugement rédigés en l'espèce par mon collègue le juge Lamer. Je suis d'accord avec ses observations sur la question de la pertinence de la preuve. Je suis d'accord avec son analyse de la raison d'être et de l'évolution de la règle d'exclusion applicable dans les affaires criminelles à la preuve qui se rapporte seulement à la question de la propension et de la réputation de l'accusé. Je ne puis toutefois souscrire à la façon dont il qualifie la coupure de journal en l'espèce, soit de preuve indiquant seulement une propension de la part de l'appellant.

À mon avis, on pouvait déduire de la présence inexpliquée de la coupure de journal dans les effets de l'appellant qu'il suivait la question des sources d'approvisionnement en héroïne et qu'il se tenait informé, ce qui constitue nécessairement un sujet d'intérêt vital pour quelqu'un qui s'intéresse à l'importation du stupéfiant. C'est ce trait qui distingue la présente affaire de l'affaire *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709, où l'objet de la preuve contestée était de prouver que l'accusé utilisait de la marihuana et qu'il avait donc la *mens rea* nécessaire pour l'infraction d'importa-

ing. Pratte J. dealt with the matter in these words, at p. 734:

The question to be resolved in the case at bar is whether the fact that the accused uses marijuana creates a logical inference that he knew or ought to have known that the dresser contained a narcotic at the time it was imported. To me there is no connection or nexus between either of these two facts.

In the case at bar the connection of nexus, absent in the *Cloutier* case, was clearly present. Depending on the view of the trier of fact and the existence of other evidence, an inference could possibly have been drawn or could have been supported to the effect that preparatory steps in respect of importing narcotics had been taken or were contemplated.

The evidence of the newspaper clipping is similar in nature to the cheque forms of certain banks and the list of banks found in possession of the accused and admitted in evidence on a charge of fraudulently endorsing and cashing a cheque in *R. v. Gaich* (1956), 24 C.R. 196 (Ont. C.A.), or the list of burgled premises found upon one of the accused which was admitted in evidence on a charge of unlawful possession of house-breaking implements in *R. v. Hannam*, [1964] 2 C.C.C. 340 (N.B.C.A.) Other cases which have dealt with this issue are: *Picken v. The King*, [1938] S.C.R. 457; *R. v. Mustafa* (1976), 65 C.A.R. 26; *R. v. Kanester*, [1966] 4 C.C.C. 231 (B.C.C.A.); *R. v. Jesseau and Breen* (1961), 129 C.C.C. 289 (B.C.C.A.); and an Australian case, *R. v. Hull*, [1902] Q.S.R.1.

I agree that the probative value of such evidence may be low, especially since the newspaper article here concerns the heroin trade in Pakistan rather than in Hong Kong, which was apparently the source of the heroin involved in this case. However, admissibility of evidence must not be confused with weight. If the article had concerned the heroin trade in Hong Kong, it would of course have had greater probative value. If the article had been a manual containing a step-by-step guide to importing heroin into Vancouver from Hong Kong, the probative value would have been still greater. The differences between these examples,

tion. Le juge Pratte a traité de la question en ces termes, à la p. 734:

La question qu'il faut résoudre dans l'espèce est donc celle de savoir si le fait que l'accusé soit un usager de marihuana permet logiquement d'inférer qu'il savait ou aurait dû savoir que le vaisselier contenait un stupéfiant au moment de son importation. Pour moi, il n'y a aucun lien ni connexité entre l'un et l'autre de ces deux faits.

En l'espèce, il existe clairement le lien ou la connexité qui n'existait pas dans l'affaire *Cloutier*. Suivant l'opinion du juge des faits et l'existence d'autres éléments de preuve, il était possible d'inférer ou d'appuyer l'inférence que des préparatifs d'importation de stupéfiants avaient eu lieu ou étaient envisagés.

La preuve que constitue la coupure de journal est de même nature que les formules de chèque de certaines banques et la liste de banques trouvés en la possession de l'accusé et admis en preuve sur une accusation d'endossement et d'encaissement frauduleux d'un chèque dans l'affaire *R. v. Gaich* (1956), 24 C.R. 196 (C.A. Ont.), ou la liste de locaux cambriolés trouvée sur l'un des accusés et admise en preuve sur une accusation de possession illégitime d'instruments d'effraction dans l'affaire *R. v. Hannam*, [1964] 2 C.C.C. 340 (C.A.N.-B.). Les affaires suivantes traitent également de cette question: *Picken v. The King*, [1938] R.C.S. 457; *R. v. Mustafa* (1976), 65 C.A.R. 26; *R. v. Kanester*, [1966] 4 C.C.C. 231 (C.A.C.-B.); *R. v. Jesseau and Breen* (1961), 129 C.C.C. 289 (C.A.C.-B.) et une affaire australienne, *R. v. Hull*, [1902] Q.S.R.1.

Je conviens que la valeur probante de cette preuve puisse être faible, d'autant plus que l'article de journal en question traite du commerce de l'héroïne au Pakistan et non à Hong Kong d'où provenait apparemment l'héroïne en cause ici. On ne doit toutefois pas confondre l'admissibilité de la preuve avec son poids. Si l'article avait porté sur le commerce de l'héroïne à Hong Kong, sa valeur probante aurait bien sûr été supérieure. S'il s'était agi d'un manuel contenant un guide détaillé sur l'importation d'héroïne à Vancouver en provenance de Hong Kong, la valeur probante aurait été encore plus grande. Toutefois les différences entre

however, and the facts at bar are differences in degree, not kind. In other words, the differences go to weight and not to admissibility.

The weight to be given to evidence is a question for the trier of fact, subject of course to the discretion of the trial judge to exclude evidence where the probative value is minimal and the prejudicial effect great: see *R. v. Wray*, [1971] S.C.R. 272. In the present case the trial judge did not consider that the evidence should be thus excluded. In my opinion it would not be proper in the circumstances of this case for this Court to substitute its view on this matter of discretion for that of the trial judge. In my opinion the trial judge made no error in law in admitting evidence of the newspaper clipping and I would therefore dismiss the appeal.

The reasons of Dickson, Lamer and Wilson JJ. were delivered by

LAMER J. (*dissenting*)—The appellant, one Gary Robert Morris, was convicted in Vancouver, by a County Court Judge sitting without a jury, of having conspired with others to import and traffic heroin. He appealed from his conviction to the British Columbia Court of Appeal. His appeal was heard by a panel of three judges and was dismissed. One of the judges, Anderson J.A., dissented and would have allowed the appeal and ordered a new trial on the following ground of law, namely: That the learned trial Judge erred in admitting into evidence and in taking into consideration a newspaper clipping entitled, "The Heroin Trade Moves to Pakistan", being Exhibit 26 at the Appellant's trial.

Morris now comes to this Court as of right pursuant to the provisions of s. 618(1)(a) of the *Criminal Code* seeking that the appeal be allowed and that an acquittal be entered.

The Facts

The issue before us does not require so complete a review of the facts as that made by the Court of Appeal as they had to deal with numerous grounds of appeal.

ces exemples et les faits de l'espèce sont des différences de degré et non de genre. En d'autres termes, les différences touchent au poids et non à l'admissibilité.

^a Le poids à donner à la preuve relève du juge des faits, sous réserve évidemment du pouvoir discrétionnaire du juge du procès d'exclure les éléments dont la valeur probante est minime et l'effet préjudiciable élevé: voir *R. c. Wray*, [1971] R.C.S. 272. En l'espèce, le juge du procès n'a pas considéré que la preuve devrait être exclue. À mon avis, il n'est pas approprié dans les circonstances que cette Cour substitue son point de vue à celui du juge du procès alors qu'il s'agit d'une question relevant du pouvoir discrétionnaire de ce dernier. À mon avis, le juge du procès n'a pas commis d'erreur de droit en admettant en preuve la coupure de journal et je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi.

Version française des motifs des juges Dickson, Lamer et Wilson rendus par

^e LE JUGE LAMER (*dissident*)—L'appelant Gary Robert Morris a été reconnu coupable à Vancouver, par un juge de la Cour de comté siégeant sans jury, d'avoir comploté avec d'autres personnes en vue d'importer de l'héroïne et d'en faire le trafic. Il en a appelé de sa déclaration de culpabilité devant une formation de trois juges de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. L'appel a été rejeté. Le juge Anderson, dissident, aurait accueilli l'appel et ordonné un nouveau procès pour le motif suivant:

^g [TRADUCTION] Que le savant juge du procès a commis une erreur en recevant comme preuve un article de journal intitulé «The Heroin Trade Moves to Pakistan» et en tenant compte de cet article qui est la pièce à conviction n° 26 produite au procès de l'appelant.

^h Conformément à l'al. 618(1)a) du *Code criminel*, l'appelant s'adresse maintenant de plein droit à cette Cour, demandant que son pourvoi soit accueilli et qu'un acquittement soit inscrit.

Les faits

ⁱ La question dont nous sommes saisis ne requiert pas une analyse des faits aussi complète que celle effectuée par la Cour d'appel qui devait examiner de nombreux moyens d'appel.

Essentially the evidence is that of telephone conversations and meetings that took place during the course of one month between Morris and other persons who were in some way to various degrees directly or indirectly connected to one Wa Young who, having left for Hong Kong from Vancouver on February 9, 1979 was, upon his return on the 20th of the same month from Hong Kong, arrested after he had passed Canadian Customs and found wearing a body pack containing 472 grams of heroin. Appellant was arrested the next day. His apartment was searched and in a bottom drawer of a night table in his bedroom there was found an article which had been clipped from a newspaper. The article is undated but the fact it referred to "a 'disturbing new development' in 1977" indicates that it was written sometime since an unknown date in 1977. The article is headed "The heroin trade moves to Pakistan" and appears to have been written in Islamabad, Pakistan, by one Sharon Rosenhouse, who, the paper informs us, "writes for The Los Angeles Times". It is a rather short article and I find it convenient to reproduce it here in its entirety:

In the region northwest of here, where law and order gives way to tribal rule, there is enough raw opium to satisfy all of America's estimated 450,000 heroin addicts.

No one suggests that the drug supply even begins to rival that of Southeast Asia's Golden Triangle or Mexico, but as control efforts there succeed, authorities fear that Pakistan and neighboring Afghanistan could become the new suppliers.

The International Narcotics Control Board, a UN agency based in Geneva, cited the appearance of so-called Middle Eastern heroin as a 'disturbing new development' in 1977. Small quantities of the heroin have turned up in Western Europe and, the UN agency said in its annual report, it seems it is made from illicitly produced opium in Afghanistan or Pakistan. "This development merits close monitoring by all countries and enforcement agencies concerned," the board warned.

La preuve consiste essentiellement en des conversations téléphoniques et des rencontres qui ont eu lieu au cours d'un mois entre Morris et d'autres personnes qui, d'une façon quelconque, étaient plus ou moins liées directement ou indirectement à un nommé Wa Young. Parti de Vancouver à destination de Hong Kong le 9 février 1979, ce dernier a été arrêté à son retour le 20 du même mois, après avoir passé à la douane canadienne. On avait alors découvert attachés à sa personne des paquets contenant 472 grammes d'héroïne. L'appelant a été arrêté le lendemain. On a fouillé son appartement et, dans sa chambre à coucher, on a découvert une coupure de journal dans le tiroir inférieur d'une table de nuit. L'article ne porte pas de date, mais le fait qu'il parle d'un [TRADUCTION] «nouveau phénomène alarmant en 1977» indique qu'il a été écrit à une date quelconque en 1977 ou depuis. Intitulé «The heroin trade moves to Pakistan», l'article semble avoir été rédigé à Islamabad au Pakistan par une nommée Sharon Rosenhouse qui, nous apprend le journal, [TRADUCTION] «écrit pour The Los Angeles Times». Comme l'article est assez court, j'estime utile de le reproduire ici intégralement:

[TRADUCTION] Dans la région située au nord-ouest d'ici où seule règne la loi tribale, il y a de l'opium brut en quantité suffisante pour répondre aux besoins de tous les héroïnomanes d'Amérique, dont le nombre est estimé à 450 000.

Personne ne croit que cette source d'approvisionnement soit près de rivaliser avec celle du triangle d'or de l'Asie du Sud-est ou avec celle du Mexique, mais vu la réussite des mesures répressives entreprises dans ces régions, les autorités craignent que le Pakistan et son voisin l'Afghanistan ne deviennent les nouveaux fournisseurs de ce stupéfiant.

L'Organisme international de contrôle des stupéfiants, un organisme de l'O.N.U. ayant son siège à Genève, a qualifié l'apparition d'héroïne dite du Proche-Orient de «nouveau phénomène alarmant» en 1977. De petites quantités de cette héroïne ont été découvertes en Europe occidentale et, de souligner l'organisme dans son rapport annuel, elle semble avoir été fabriquée à partir d'opium produit illicitement en Afghanistan ou au Pakistan. «Ce phénomène mérite une surveillance étroite de la part de tous les pays et de tous les organismes d'application de la loi intéressés», avertit l'Organisme.

In mid-April, farmers in the North West Frontier province, a region often called Pakistan's "wild west," began harvesting what is expected to be a bumper crop of as much as 250 tons of raw gum opium.

According to knowledgeable sources, this is how the system works:

After the farmer plants opium seeds in September, a broker pays 50 per cent in advance for the expected yield. If the crop fails, the broker loses.

The opium usually winds up at one of several collection centres in tribal areas just west of Peshawar, the capital of the North West Frontier province, located at the top of the Khyber Pass, a virtual no-man's land and a traditional smuggling route.

Pakistan's national government has a political agent who has jurisdiction in the frontier; but the official is cautious, for reasons of political stability or physical safety. The practical effect is that there is no law in the tribal area.

This means that opium—including quantities brought by mule from Afghanistan—can be stored safely, that Pakistani opium can be shipped through the pass to Afghanistan and Iran, that the narcotic can be converted and then sent out for sale or shipment. The opium is moved by car, donkey, men and mail.

Morphine sulfate is the major product of Pakistan's conversion laboratories, authorities say. The tablet produces a heroin-like high but the high does not last as long as heroin. The drug is popular in Europe, where a tablet costs \$5 to \$10—the price in Pakistan for about 3,000 pills.

The growing conversion of raw opium into morphine and morphine sulfate, which can be swallowed as a tablet or dissolved and injected, indicates to observers that Pakistanis in the narcotics trade are aware of the international market.

There is said to be growing drug use—particularly morphine sulfate—among upper-class, affluent Pakistani college students. While there is no reliable estimate on how extensive this may be, Western officials predict: "Two or three years from now, they'll have an epidemic here."

At trial this evidence was found relevant and admissible over the appellant's objection. The accused offered a defence and put his character in

À la mi-avril, des fermiers de la province du Nord-Ouest, région souvent appelée le «wild west» du Pakistan, ont commencé une récolte que l'on prévoit exceptionnelle — jusqu'à 250 tonnes de latex d'opium brut.

Selon des sources bien informées, le système fonctionne de la manière suivante:

Le fermier sème les graines d'opium en septembre et un courtier lui paie à l'avance 50 pour 100 de la récolte escomptée. Si la récolte est mauvaise, le courtier perd.

L'opium est habituellement acheminé à l'un de plusieurs centres de distribution situés dans les régions tribales juste à l'ouest de Peshawar, la capitale de la province du Nord-Ouest, juchée au sommet du défilé de Khyber, un terrain quasi neutre qui est l'une des routes traditionnelles des contrebandiers.

La région frontalière relève de la compétence de l'agent politique nommé par le gouvernement national pakistanais; mais, soit pour des raisons de stabilité politique, soit par souci de sa propre sécurité, ce fonctionnaire agit avec circonspection. Il en résulte en pratique que dans la région tribale l'ordre public n'existe pas.

Cela signifie que l'opium, y compris les quantités transportées par mulets en provenance de l'Afghanistan, peut être emmagasiné en toute sécurité, que l'opium pakistanais peut être expédié par le défilé jusqu'en Afghanistan et en Iran et que le stupéfiant peut être transformé puis vendu ou expédié. L'expédition se fait par voiture, à dos d'âne, par les hommes et par la poste.

Les autorités affirment que c'est surtout du sulfate de morphine que produisent les laboratoires pakistanais. Les comprimés de sulfate de morphine provoquent une euphorie semblable à celle causée par l'héroïne, mais qui dure moins longtemps. Cette drogue est populaire en Europe où un comprimé se vend 5 \$ à 10 \$, soit le prix d'environ 3 000 comprimés au Pakistan.

La transformation, de plus en plus répandue, de l'opium brut en morphine et en sulfate de morphine qui peuvent être ingérés sous forme de comprimés, ou dissous et injectés, indique aux observateurs que les Pakistanais qui font le commerce des stupéfiants sont conscients du marché international.

Il y a, dit-on, un usage accru de stupéfiants, particulièrement du sulfate de morphine, parmi les riches étudiants pakistanais de la classe aisée. Bien qu'il n'existe pas de chiffres exacts quant à l'étendue de ce phénomène, des fonctionnaires occidentaux prévoient que «d'ici deux ou trois ans, ce sera épidémique.»

Au procès, cet élément de preuve a été jugé pertinent et recevable malgré l'opposition de l'appelant. L'accusé a présenté une défense et a mis en

issue through the testimony of several witnesses, a matter that he had not however previously raised through questions to witnesses in the course of the presentation of the Crown's case. He also testified and was cross-examined by the Crown.

The Trial Judgment

The County Court Judge listed "the significant evidence in chronological order . . ." and referred specifically to the article as follows:

On February 21, Carlson and Morris were arrested in front of Morris' West Boulevard residence as they were walking down the driveway. Nothing noteworthy was found on or about either Carlson or Morris. Police officers then searched the bedroom occupied by Morris. In the drawer of a night table beside Morris' bed along with a variety of personal papers and his current passport, police found a newspaper clipping of an article entitled, "Heroin Trade Moving [*sic*] to Pakistan".

He referred to the accused's answers in cross examination as regards the presence of the clipping in his room as follows:

As to the newspaper clipping found in his drawer with his other personal papers, he said he had no reason to have cut it out; that he had no recollection of cutting it out; that he had never read it; and that it was just part of the junk in his drawer.

Further on, when referring to Morris' testimony he said:

Morris did give evidence. However, I must state that I found him to be an unreliable and unbelievable witness. On many key issues, he was unable to offer any explanation or was unable to recall. Many of his answers were vague and imprecise and at times conflicting and depended to a large degree on unsubstantiated assumptions. In the result, I am led to the conclusion that his explanations were nothing but a deliberate deception. [Emphasis added.]

When concluding he again referred to the clipping:

When I consider the several matters I have dealt with above as well as the articles found by the police in their

cause sa réputation par le témoignage de plusieurs témoins, ce qu'il n'avait pas fait auparavant en interrogeant les témoins au cours de la présentation de la preuve du ministère public. Il a également témoigné et été contre-interrogé par le ministère public.

Le jugement de première instance

Le juge de la Cour de comté a énuméré [TRANSDUCTION] «dans l'ordre chronologique les éléments de preuve importants . . . » et il a évoqué tout particulièrement la coupure de journal en ces termes:

[TRANSDUCTION] Le 21 février, Carlson et Morris ont été arrêtés alors qu'ils descendaient l'allée devant le logis de ce dernier situé sur West Boulevard. Rien d'intéressant n'a été trouvé ni sur Carlson ni sur Morris. Les policiers ont ensuite fouillé la chambre à coucher de Morris. Dans le tiroir d'une table de nuit à côté du lit de Morris, ils ont découvert, en plus de divers documents personnels et de son passeport valide, un article de journal intitulé «Heroin Trade Moving (*sic*) to Pakistan».

En ce qui concerne la façon dont l'accusé a expliqué, au cours de son contre-interrogatoire, la présence de la coupure de journal dans sa chambre, le juge a affirmé ce qui suit:

[TRANSDUCTION] Quant à l'article de journal trouvé dans son tiroir avec ses autres documents personnels, il a affirmé n'avoir eu aucun motif de le découper, qu'il ne se souvenait pas de l'avoir découpé, qu'il ne l'avait jamais lu et qu'il faisait simplement partie des objets entassés dans son tiroir.

Plus loin, il affirme au sujet du témoignage de Morris:

[TRANSDUCTION] Morris a témoigné. Je dois dire, cependant, que j'ai jugé son témoignage invraisemblable et indigne de foi. À un bon nombre de questions clés, il n'a pu fournir aucune explication ou était incapable de se souvenir. Ses réponses, souvent vagues et imprécises et parfois contradictoires, reposaient dans une large mesure sur des hypothèses sans fondement. En définitive, cela m'amène à conclure que ses explications ne sont que pure tromperie. [C'est moi qui souligne.]

À la fin de ses motifs, il mentionne de nouveau la coupure de journal:

[TRANSDUCTION] Compte tenu des questions déjà examinées, compte tenu également de ce qu'ont trouvé les

searches of the Carlson and Young residences, the deliberate fabrication of evidence by Morris, the failure of Carlson to offer any explanation, and the evidence of the words and conduct of Carlson and Morris generally, I am satisfied beyond any reasonable doubt that Carlson, Morris and Young conspired together and with others to import heroin into Canada and accordingly I find Carlson and Morris guilty under count 1. [Emphasis added.]

The Court of Appeal

Taggart J.A. (Carrothers J.A. concurring) first found that it was "apparent that the judge took into account the existence of the article in question although I am bound to say having regard for the whole of his reasons for judgment I do not think he gave much weight to it." He then endorsed the trial judge's ruling on the basis that "The possession of the exhibit in question by the appellant . . . supports an inference that the appellant was interested in sources of heroin in the Orient and in the Middle East. I think that while little weight was given to the article by the judge he was right in law in admitting it as an exhibit." We do not know, however, what disposition of the appeal would have ensued had he come to the conclusion that the trial judge had given it more than "little weight".

Anderson J.A. was of the view that "the newspaper clipping was inadmissible as being completely irrelevant." He then went on to say:

Even if it was technically relevant (and I hold that it was not) it was of such trifling weight and so prejudicial to the accused it should not have been admitted or taken into account by the learned trial judge. See *R. v. Wray* (1970) 4 C.C.C. 1.

And when concluding on this ground of appeal said:

In the case on appeal, the newspaper clipping had no probative value in proving the offence charged. It was not relevant in any sense and as stated in *Cloutier* could only have been introduced for the purpose of raising a suspicion against the accused solely for the reason that a person who reads or keeps such clippings is more likely to commit the offences charged than someone who does

policiers en fouillant les logis de Carlson et de Young, du témoignage volontairement faux de Morris, de l'absence de toute explication de la part de Carlson et de la preuve quant à ce qu'ont fait et dit Carlson et Morris en général, je suis convaincu hors de tout doute raisonnable que Carlson, Morris et Young ont comploté ensemble et avec d'autres personnes en vue d'importer de l'héroïne au Canada et, par conséquent, je déclare Carlson et Morris coupables de l'infraction qui leur est imputée en vertu du premier chef d'accusation. [C'est moi qui souligne.]

La Cour d'appel

Le juge Taggart (à l'avis duquel souscrit le juge Carrothers) a d'abord conclu qu'il était [TRADUCTION] «évident que le juge a pris en considération l'existence de l'article en question, bien que je doive souligner, compte tenu de l'ensemble de ses motifs de jugement, que je doute qu'il y ait accordé beaucoup de poids». Puis il a approuvé la décision du juge du procès pour le motif que [TRADUCTION] «La possession de la pièce à conviction en question par l'appellant . . . permet de conclure qu'il s'intéressait à des sources d'héroïne en Orient et au Proche-Orient. Quoique le juge ait accordé peu de poids à l'article, j'estime qu'en droit il avait raison de le recevoir à titre de pièce à conviction.» Nous ignorons cependant quelle aurait été l'issue de l'appel s'il avait conclu que le juge du procès y a accordé plus que «peu de poids».

Le juge Anderson a exprimé l'avis que [TRADUCTION] «la coupure de journal n'avait absolument aucune pertinence et [que], partant, elle était irrecevable». Puis il a ajouté:

[TRADUCTION] Même si, d'un point de vue strictement technique, l'article était pertinent (et je conclus qu'il ne l'est pas), il a si peu de poids et est à ce point préjudiciable à l'accusé que le savant juge du procès n'aurait dû ni le recevoir en preuve ni en tenir compte. Voir l'arrêt *R. v. Wray* (1970), 4 C.C.C. 1.

Et, en terminant son examen de ce moyen d'appel, il a affirmé:

[TRADUCTION] En l'espèce, la coupure de journal n'a aucune valeur probante en ce qui concerne l'infraction imputée. Elle n'est en aucune manière pertinente et, pour reprendre les termes de l'arrêt *Cloutier*, elle n'a pu être produite que dans le but de faire naître un soupçon contre l'accusé pour la seule raison que quelqu'un qui lit ou qui conserve de telles choses est plus susceptible

not read or keep such clippings. It follows that the clippings should not have been admitted.

The reference to *Cloutier* was to a decision of this Court, *Cloutier v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 709.

The Law

While I agree with Anderson J.A. that the clipping should not have been admitted in evidence, it is not because I believe the clipping irrelevant but because it was, in my view, not admissible. His reference to the clipping as having "no probative value in proving the offence charged" is understandable given the language this Court resorted to when dealing with analogous evidence in the case of *Cloutier*. Cloutier was charged with importing a narcotic into Canada, namely twenty pounds of cannabis (marijuana). The evidence was that the merchandise was concealed in the false bottom of a dresser arriving from South America, which appellant asked his mother to store in her home, and it was there that the police made the seizure.

One of the grounds of appeal in this Court was that the trial judge refused to admit in evidence certificates of analysis to establish that the items seized at the accused's home—a cigarette butt, a pipe and a green substance—indicated that the accused was a user of marijuana.

Pratte J., writing for a majority of this Court, stated the following, at p. 731:

For one fact to be relevant to another, there must be a connection or nexus between the two which makes it possible to infer the existence of one from the existence of the other. One fact is not relevant to another if it does not have real probative value with respect to the latter (Cross, *On Evidence*, 4th ed., at p. 16).

Thus, apart from certain exceptions which are not applicable here, evidence is not admissible if its only purpose is to prove that the accused is the type of man who is more likely to commit a crime of the kind with which he is charged; such evidence is viewed as having no real probative value with regard to the specific crime

qu'une autre personne de commettre les infractions en cause. Il s'ensuit que les coupures de journaux n'auraient pas dû être reçues en preuve.

L'arrêt *Cloutier* dont on parle est l'arrêt de cette Cour, *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709.

Le droit

Je suis d'accord avec le juge Anderson que la coupure de journal n'aurait pas dû être reçue en preuve, non pas parce que je l'estime non pertinente, mais plutôt parce qu'elle est, selon moi, irrecevable. Vu le langage utilisé par cette Cour relativement à un élément de preuve semblable dans l'arrêt *Cloutier*, il est compréhensible que le juge Anderson affirme au sujet de l'article de journal qu'il n'a «aucune valeur probante en ce qui concerne l'infraction imputée». Cloutier avait été accusé d'avoir importé un stupéfiant au Canada, savoir 20 livres de cannabis (marihuana). La preuve révélait que la marchandise avait été dissimulée dans le double fond d'un vaisselier provenant de l'Amérique du Sud; l'appelant avait demandé à sa mère d'entreposer le vaisselier chez elle et c'est là que les policiers ont effectué la saisie.

L'un des moyens d'appel soulevés en cette Cour dans l'affaire *Cloutier* a été que le juge du procès a refusé de recevoir en preuve des certificats d'analyse permettant d'établir que les articles saisis chez l'accusé, savoir un mégot de cigarette, une pipe et une substance verte, indiquaient que celui-ci faisait usage de marihuana.

Dans les motifs qu'il a rédigés pour cette Cour à la majorité, le juge Pratte affirme, à la p. 731:

Pour qu'un fait soit pertinent à un autre, il faut qu'il existe entre les deux un lien ou une connexité qui permette d'inférer l'existence de l'un à raison de l'existence de l'autre. Un fait n'est pas pertinent à un autre s'il n'a pas par rapport à celui-ci une valeur probante véritable (Cross, *On Evidence*, 4^e éd., à la p. 16).

Ainsi, sauf certaines exceptions qui n'ont pas d'application ici, une preuve n'est pas admissible si son seul objet est de prouver que l'accusé est le type d'homme qui est plus susceptible qu'un autre de commettre un crime du genre de celui dont il est accusé; l'on dit que telle preuve n'a pas de valeur probante véritable par rapport

attributed to the accused: there is no sufficient logical connection between the one and the other.

It has been said that some might read in these comments (see Report of the Federal/Provincial Task Force On Uniform Rules of Evidence, at page 62 *et seq.*) a pronouncement by this Court indicating a departure from Thayer's premise of relevancy, logic and experience, and an adoption of Wigmore's concept of "legal relevancy" of which "the effect is to require a generally *higher degree of probative value for all evidence to be submitted to a jury*" and that "legal relevancy denotes, first of all, *something more than a minimum of probative value*. Each single piece of evidence must have a plus value" (*Wigmore on Evidence*, vol. 1, § 28.) I do not think that it was intended by the majority in this Court in *Cloutier* that such a departure be made. All agreed that the evidence could not be admitted to prove the accused's propensity, including the dissenting judges. In fact, the whole case in my view turned upon whether the evidence was relevant and admissible as tending to establish motive. On this aspect, Pratte J. said, at pp. 735-36:

Nor should this evidence be admitted because it may disclose the interest of the accused in the importation. Proof of the motive for a crime is generally admitted as circumstantial evidence: in his *Textbook of Criminal Law*, Glanville Williams writes at p. 56:

The prosecution may prove a motive for the crime if it helps them to establish their case, as a matter of circumstantial evidence; but they are not legally bound to prove motive, because a "motiveless" crime is still a crime.

However, I think it is clear that evidence as to the accused's motive cannot be admitted if it is not relevant, that is, if it does not disclose a sufficiently close logical connection between the facts that are to be proven as a motive and the crime committed. Proof of the accused's motive cannot be a means of circumventing the application of the rules of evidence regarding relevance and similar acts.

In the case at bar, I do not think it can be said that the use of marijuana by appellant is in itself a fact "seriously tending, when reasonably viewed, to establish

au crime spécifique qui est reproché à l'accusé: il n'y a pas entre l'un et l'autre de lien suffisamment logique.

On a affirmé que certains pourraient voir dans ces observations (voir le Rapport du groupe de travail fédéral-provincial sur l'uniformisation des règles de preuve, à la p. 62 et suiv.) une indication que cette Cour s'éloigne de la prémisse de pertinence, de logique et d'expérience de Thayer, pour adopter le concept de la [TRADUCTION] «pertinence juridique» que propose Wigmore, dont [TRADUCTION] «l'effet est d'exiger généralement *une plus grande valeur probante pour tous les éléments de preuve qui doivent être soumis à un jury*», et que [TRADUCTION] «la pertinence juridique dénote d'abord *quelque chose de plus qu'une certaine valeur probante minimale*. Chaque élément de preuve doit avoir une valeur supplémentaire» (*Wigmore on Evidence*, vol. 1, § 28.) À mon avis, ce n'était pas l'intention de cette Cour, à la majorité, dans l'arrêt *Cloutier* de s'éloigner ainsi de cette prémisse. Tous, même les juges dissidents, ont convenu que la preuve en question ne pouvait être admise pour établir la propension de l'accusé. En fait, selon moi, toute la question était de savoir si la preuve était pertinente et recevable du fait qu'elle tendait à prouver le mobile. Sur ce point, le juge Pratte affirme, aux pp. 735 et 736:

Cette preuve ne saurait davantage être admise parce qu'elle révélerait l'intérêt de l'accusé à l'importation. La preuve du mobile d'un crime est généralement permise à titre de preuve indirecte; dans son *Textbook of Criminal Law*, Glanville Williams écrit à la p. 56:

[TRADUCTION] La poursuite peut, à titre de preuve indirecte, faire la preuve du mobile du crime si cela contribue à justifier son accusation; mais elle n'est pas légalement tenue d'établir le mobile parce qu'un crime «sans mobile» demeure un crime.

Il m'apparaît cependant que la preuve relative au mobile de l'accusé ne saurait être admise si elle n'est pas pertinente, c'est-à-dire si elle ne fait pas voir un lien logique suffisamment étroit entre les faits que l'on veut prouver à titre de mobile et le crime qui est reproché. La preuve du mobile de l'accusé ne peut être un moyen d'é luder l'application des règles de preuve relatives à la pertinence et aux faits similaires.

Dans la présente espèce, je ne crois pas que l'on puisse dire que l'usage par l'appelant de marihuana est en lui-même un fait [TRADUCTION] «qui, examiné de façon

motive for the commission" of the crime of importation with which he is charged.

In *R. v. Barbour*, [1938] S.C.R. 465, from which Pratte J. found support, the Crown had adduced, on a charge of murder, evidence of quarrels between the alleged murderer, Barbour, and his lady victim. The quoted passage of Duff C.J.'s comments must be read in the light of what he stated at the outset of his remarks, at p. 467:

This appeal, in my view of it, does not raise any question of general principle.

And again:

While, as already observed, I do not consider any question of general principle is really involved in this case, I do not suggest for a moment that assistance in applying well known principles to the facts may not be gained by consulting the authorities.

When summarizing he then said, at p. 470:

By way of summary, it may perhaps be added that, first of all, the incidents in question do not appear to be such that they could reasonably be regarded as evidencing feelings of enmity or ill-will which could have been the motive actuating the homicide charged. I do not doubt that a quarrel might in its incidents or circumstances, or in its relation to other facts in evidence, have such a character as to entitle the jury to infer motive and intention and state of mind, even in the absence of verbal declaration; while, on the other hand, such an occurrence or series of occurrences might be so insignificant as to leave nothing for the jury to interpret and to afford no reasonable basis for a relevant inference adverse to the accused. The facts in each case must be looked at, and if, reasonably viewed, they have no probative tendency favourable to the Crown or adverse to the prisoner in respect of the issue joined between them, it is the duty of the court to exclude the evidence. The responsibility of the judge in such cases is a grave one if there is any risk that the evidence tendered may prejudice the prisoner. [Emphasis added.]

The *Barbour* decision, in my view, is not support for excluding proof of motive because of lack of sufficient logical connection, but is merely another illustration of the rule that requires a trial judge to

raisonnable, tend vraiment à établir la perpétration du crime d'importation dont il est accusé.

Dans l'affaire *R. v. Barbour*, [1938] R.C.S. 465, sur laquelle le juge Pratte s'est appuyé, le ministère public avait produit, relativement à une accusation de meurtre, une preuve quant aux querelles survenues entre l'accusé, Barbour, et la femme qui serait devenue sa victime. Le passage cité, tiré des motifs du juge en chef Duff, doit être lu en fonction de ce qu'il a dit au début de ses observations, à la p. 467:

[TRADUCTION] À mon avis, ce pourvoi ne soulève aucune question de principe général.

Puis:

[TRADUCTION] Même si, comme je l'ai déjà fait remarquer, j'estime que la présente affaire ne soulève pas vraiment de question de principe général, cela ne veut absolument pas dire que la consultation de la jurisprudence ne peut pas nous aider à appliquer aux faits des principes bien connus.

À la page 470, il dit en guise de sommaire:

[TRADUCTION] En résumé, on peut peut-être ajouter en premier lieu que les événements en cause ne semblent pas susceptibles d'être raisonnablement considérés comme une preuve de l'inimitié ou de l'animosité qui ont pu être le mobile de l'homicide imputé. Je ne doute pas que les incidents ou les circonstances qui accompagnent une querelle, ou que le lien entre la querelle et les autres faits en preuve puissent être de nature à permettre au jury de tirer des conclusions quant au mobile, quant à l'intention et quant à l'état d'esprit, même en l'absence d'une déclaration verbale; par contre, il se peut qu'un tel événement ou une telle série d'événements soient dénués d'importance au point de ne rien laisser à l'interprétation du jury et de n'offrir aucun fondement raisonnable à une inférence pertinente défavorable à l'accusé. Il faut dans chaque cas examiner les faits et si, selon une interprétation raisonnable, ils n'ont aucune valeur probante favorable au ministère public ou défavorable à l'accusé à l'égard du point litigieux, il est du devoir de la cour de les exclure comme preuve. Le juge assume dans ces cas une lourde responsabilité s'il y a un risque que la preuve produite soit préjudiciable à l'accusé. [C'est moi qui souligne.]

À mon avis, l'arrêt *Barbour* ne justifie pas l'exclusion de la preuve du mobile en raison de l'absence d'un lien suffisamment logique, mais illustre simplement, une fois de plus, la règle selon laquelle

exclude evidence that is of no probative value or because its probative value is outweighed by the prejudice it may cause the accused.

Thayer's¹ statement of the law which is still the law in Canada, was as follows:

(1) that nothing is to be received which is not logically probative of some matter requiring to be proved; and (2) that everything which is thus probative should come in, unless a clear ground of policy or law excludes it.

To this general statement should be added the discretionary power judges exercise to exclude logically relevant evidence

... as being of too slight a significance, or as having too conjectural and remote a connection; others, as being dangerous, in their effect on the jury, and likely to be misused or overestimated by that body; others, as being impolitic, or unsafe on public grounds; others, on the bare ground of precedent. It is this sort of thing, as I said before,—the rejection on one or another practical ground, of what is really probative,—which is the characteristic thing in the law of evidence; stamping it as the child of the jury system. [Thayer, at p. 266.]

It was through the exercise of this discretionary power that judges developed rules of exclusion. As said Thayer, at p. 265, when speaking of the rule of general admissibility of what is logically probative:

... in an historical sense it has not been the fundamental thing, to which the different exclusions were exceptions. What has taken place, in fact, is the shutting out by the judges of one and another thing from time to time; and so, gradually, the recognition of this exclusion under a rule. These rules of exclusion have had their exceptions; and so the law has come into the shape of a set of primary rules of exclusion; and then a set of exceptions to these rules.

Thus came about, as a primary rule of exclusion, the following: disposition, *i.e.*, the fact that the accused is the sort of person who would be likely to have committed the offence, though relevant, is not admissible. As a result evidence adduced solely

¹ Thayer, *A preliminary treatise on evidence at the common law*, p. 530.

un juge du procès doit écarter toute preuve qui n'a aucune valeur probante ou dont la valeur probante a moins de poids que le *préjudice* qu'elle peut causer à l'accusé.

Le principe de droit qui s'applique encore au Canada a été ainsi formulé par Thayer¹:

[TRADUCTION] (1) que rien ne doit être admis qui ne constitue pas une preuve logique d'un fait qui doit être prouvé; et (2) que tout ce qui constitue une telle preuve doit être admis, à moins qu'un motif de principe ou de droit n'entraîne manifestement son exclusion.

À cette déclaration générale doit être ajouté le pouvoir discrétionnaire qu'ont les juges d'exclure certains éléments de preuve logiquement pertinents:

[TRADUCTION] ... à cause de leur trop faible importance ou en raison de leur lien excessivement conjectural et indirect; d'autres, à cause de leur effet dangereux sur le jury qui est susceptible d'en faire un mauvais usage ou d'en surestimer la valeur; d'autres encore parce qu'ils sont impolitiques ou hasardeux pour des raisons d'intérêt public; d'autres simplement par l'application d'un précédent. Comme je l'ai déjà dit, c'est ce genre de chose — le rejet, pour un motif quelconque d'ordre pratique, de ce qui a une véritable valeur probante — qui caractérise le droit de la preuve et qui en fait le fruit du système de jurys. [Thayer, à la p. 266.]

C'est par l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire que les juges ont établi des règles d'exclusion. Comme le dit Thayer, à la p. 265, quand il parle de la règle générale de la recevabilité de ce qui est logiquement probant:

[TRADUCTION] ... sur le plan historique, ce n'est pas la règle fondamentale à laquelle font exception les différentes exclusions. Ce qui s'est passé en fait c'est que les juges ont, à l'occasion, écarté telle et telle chose de sorte que, progressivement, l'exclusion a été consacrée dans une règle. Ces règles d'exclusion ont elles aussi connu des exceptions; ainsi, le droit a pris la forme d'un ensemble de règles d'exclusion fondamentales auxquelles on a ajouté une série d'exceptions.

D'où l'avènement de ce qui suit, comme règle d'exclusion fondamentale: la propension, *c.-à-d.* le fait que l'accusé est le type de personne susceptible de commettre l'infraction en cause, bien que pertinente, n'est pas admissible en preuve. Par consé-

¹ Thayer, *A preliminary treatise on evidence at the common law*, p. 530.

for the purpose of proving disposition is itself inadmissible, or, to put it otherwise, evidence the sole relevancy of which to the crime committed is through proof of disposition, is inadmissible.

This is not to say that evidence which is relevant to a given issue in a case will of necessity be excluded merely because it also tends to prove disposition. Such evidence will be admitted subject to the judge weighing its probative value to that issue (e.g., identity), also weighing its prejudicial effect, and then determining its admissibility by measuring one to the other. The degree of probative value required to overcome the exclusionary rule is presently the object of some disagreement and the law is as a result somewhat unclear. We do not need consider this aspect of the rule at any length as the facts of this case do not bring us within the exception.

Lord Cross of Chelsea, in his speech in *Director of Public Prosecutions v. Boardman*, [1975] A.C. 421, (H.L.), at p. 456 rationalised the coming into being of the rule by noting with approval Lord Simon of Glaisdale's remarks in *Director of Public Prosecutions v. Kilbourne*, [1973] A.C. 729, where he said, at p. 757:

... the reason for this general rule is not that the law regards such evidence as inherently irrelevant but that it is believed that if it were generally admitted jurors would in many cases think that it was more relevant than it was, so that, as it is put, its prejudicial effect would out weigh its probative value. Circumstances, however, may arise in which such evidence is so very relevant that to exclude it would be an affront to common sense.

With this statement I agree.

In *Boardman*, Lord Hailsham rationalised the rule as follows, at p. 451:

Two theories have been advanced as to the basis of this, and both have respectable judicial support. One is that such evidence is simply irrelevant. No number of similar offences can connect a particular person with a particular crime, however much they may lead the police, or anyone else investigating the offence, to concentrate their inquiries upon him as their prime suspect. According to this theory, similar fact evidence excluded under Lord Herschell L.C.'s first sentence has no probative value and is to be rejected on that ground. The second theory is that the prejudice created by the admis-

quent, est inadmissible la preuve produite à seule fin d'établir la propension; en d'autres termes, est inadmissible la preuve dont l'unique lien avec l'infraction perpétrée est qu'elle établit la propension.

Cela ne signifie pas qu'une preuve qui se rapporte à une question litigieuse donnée sera nécessairement exclue simplement parce qu'elle tend également à établir la propension. Une telle preuve sera recevable à la condition que le juge en détermine d'abord la recevabilité en comparant sa valeur probante relativement à la question soulevée (par exemple, l'identité) et l'effet préjudiciable qu'elle risque d'avoir. Le degré de valeur probante requis pour surmonter la règle d'exclusion fait actuellement l'objet d'un désaccord et le droit est donc quelque peu incertain. Point n'est besoin de nous attarder sur cet aspect de la règle, puisque l'exception ne s'applique pas aux faits en l'espèce.

Lord Cross of Chelsea, en se prononçant dans l'arrêt *Director of Public Prosecutions v. Boardman*, [1975] A.C. 421 (H.L.), à la p. 456 a justifié l'avènement de la règle en citant et en approuvant les observations de lord Simon of Glaisdale dans l'arrêt *Director of Public Prosecutions v. Kilbourne*, [1973] A.C. 729, à la p. 757:

[TRADUCTION] ... la raison d'être de cette règle générale est non pas que le droit considère une telle preuve comme non pertinente en soi, mais qu'on estime que si elle était généralement admise, les jurés seraient, dans bien des cas, portés à y attacher trop d'importance de sorte que, affirme-t-on, son effet préjudiciable aurait plus de poids que sa valeur probante. Il peut toutefois se présenter des circonstances où elle est à ce point pertinente que son exclusion choquerait le bon sens.

Je suis d'accord avec ces observations.

Dans l'arrêt *Boardman*, à la p. 451, lord Hailsham explique ainsi l'existence de la règle:

[TRADUCTION] Deux théories ont été proposées au sujet du fondement de cette règle et les deux jouissent d'un appui judiciaire respectable. La première porte que cette preuve est simplement non pertinente. Quel que soit le nombre d'infractions similaires, elles ne peuvent établir de lien entre une personne particulière et un crime particulier, peu importe à quel point elles peuvent amener les policiers ou toute autre personne chargée d'enquêter sur l'infraction, à concentrer leurs efforts sur cette personne en tant que suspect principal. Selon cette théorie, la preuve de faits similaires, exclue par le lord

sion of such evidence outweighs any probative value it may have.

He then quoted that passage I have already quoted of Lord Simon's speech with which Lord Cross agreed and continued:

When there is nothing to connect the accused with a particular crime except bad character or similar crimes committed in the past, the probative value of the evidence is nil and the evidence is rejected on that ground. When there is some evidence connecting the accused with the crime, in the eyes of most people, guilt of similar offences in the past might well be considered to have probative value. . . . Nonetheless, in the absence of a statutory provision to the contrary, the evidence is to be excluded under the first rule in *Makin* [1894] A.C. 57, 65 because its prejudicial effect may be more powerful than its probative effect, and thus endanger a fair trial because it tends to undermine the integrity of the presumption of innocence and the burden of proof. [Emphasis added.]

With respect I cannot agree. Disposition the nature of which is of no relevance to the crime committed has no probative value and as such is as any other such fact irrelevant and for that reason excluded. But if relevant to the crime, even though there is nothing else connecting the accused to that crime, it is of some probative value, be it slight, and it should be excluded as inadmissible not as irrelevant. The fact that there is little or even no other evidence connecting the accused to the crime does not diminish the intrinsic probative value proof of disposition would have in the case, but gives "more power" to "its prejudicial effect" were it not to be excluded; it is no less relevant; it is only all the more inadmissible. In that respect I differ from Lord Hailsham, and agree with Lord Cross in *Boardman* (*supra*) and Lord Simon in *Kilbourne* (*supra*).

chancelier Herschell dans sa première phrase, n'a aucune valeur probante et doit pour cette raison être rejetée. Suivant la seconde théorie, le préjudice qui résulte de l'admission de cette preuve l'emporte sur toute valeur probante qu'elle peut avoir.

Puis il cite le passage tiré des motifs de lord Simon, que j'ai déjà reproduit et qui a reçu l'approbation de lord Cross, avant d'ajouter:

[TRADUCTION] Lorsqu'il n'y a rien qui lie l'accusé à un crime particulier, si ce n'est la mauvaise réputation ou des crimes similaires commis dans le passé, la preuve n'a aucune valeur probante et est rejetée pour ce motif. Lorsqu'il existe des éléments de preuve qui établissent un lien entre l'accusé et le crime, la plupart des gens pourront bien accorder une certaine valeur probante à une déclaration de culpabilité antérieure pour des infractions similaires . . . Néanmoins, en l'absence d'une disposition législative contraire, cette preuve doit être exclue en vertu de la première règle énoncée dans l'arrêt *Makin* [1894] A.C. 57, à la p. 65, parce que son effet préjudiciable risque d'être plus puissant que son effet probant, et ainsi de compromettre l'impartialité du procès en tendant à miner l'intégrité de la présomption d'innocence et du fardeau de la preuve. [C'est moi qui souligne.]

Avec égards, je ne suis pas d'accord. La propension, si elle ne se rapporte pas au crime perpétré, n'a aucune valeur probante; elle est donc non pertinente au même titre que tout autre fait du même genre et doit pour cette raison être exclue. Mais si la propension se rapporte au crime, même en l'absence de tout autre lien entre l'accusé et ce crime, elle a une certaine valeur probante, si minime soit-elle, et elle doit être exclue parce qu'elle est inadmissible et non parce qu'elle n'est pas pertinente. L'insuffisance ou même l'absence d'autres éléments de preuve qui lient l'accusé au crime perpétré, loin de diminuer la valeur probante qu'aurait en soi la preuve de la propension en l'espèce, confère «plus de puissance» à «son effet préjudiciable» si jamais cette preuve n'est pas exclue; elle n'en est pas moins pertinente, au contraire elle n'en devient que plus inadmissible. À cet égard, je suis en désaccord avec lord Hailsham et en accord avec lord Cross dans l'arrêt *Boardman* (précité) et lord Simon dans l'arrêt *Kilbourne* (précité).

Now to consider the "clipping". The presence of the clipping in the room tends to prove that the accused either clipped it or received it and kept it for future reference. Had the article referred to movement of drugs in Hong Kong, to a laxity in that colony on the part of the customs officials, and so forth, it would have found its relevancy as proving the accused's participation to the conspiracies through his possession of a document that might have been instrumental to the commission of the crimes. But such is not the case. Its sole relevancy is through proof of the accused's disposition, the reasoning being as follows: that, because persons who are traffickers are more likely to keep such information than not, people who keep such information are more likely to be traffickers than people who do not, and that a person who traffics is more likely to have committed the alleged offence than a person who does not. The ultimate purpose of placing the accused in the first category (people who keep such information for future reference) is to put him in a category of people the character of which indicates a propensity to commit the offences of which he was charged. This is clearly inadmissible evidence.

The accused did, through his defence, put his character in issue. While evidence of disposition is admissible to rebut such a defence, the admissibility must be determined at the time the evidence is tendered. Had the accused, through his examination of the witness for the Crown, raised the issue of his character, evidence of his disposition could have as of then been adduced. I say "could" because, even if such had been the case, this evidence is of such slight probative value that it should even then have been excluded in any event under the judge's general discretionary power.

Taggart J.A., in his reasons indicated that he did not think the trial judge gave much weight to the clipping, probably suggesting, though not mentioning it specifically, that in any event this would be a case for the application of s. 613(1)(b)(iii) of the *Criminal Code*. Anderson J.A., felt that the trial judge had indeed taken into account this

Passons maintenant à l'«article de journal». Sa présence dans la chambre tend à prouver soit que l'accusé l'a découpé, soit qu'il lui a été donné et qu'il l'a conservé pour consultation future. Si cet article avait traité du trafic des stupéfiants à Hong Kong, d'un relâchement de la part des douaniers de cette colonie, etc., il aurait été pertinent à titre de preuve de la participation de l'accusé aux complots par sa possession d'un document qui a pu servir à la perpétration de ces crimes. Toutefois, ce n'est pas le cas. L'article est pertinent à un seul titre, savoir qu'il établit la propension de l'accusé; on en arrive à cette conclusion par le raisonnement suivant: parce que les trafiquants sont davantage susceptibles de garder de tels renseignements, les gens qui conservent ce type de renseignements sont plus susceptibles d'être des trafiquants que les gens qui ne le font pas, et l'infraction reprochée est plus susceptible d'avoir été commise par un trafiquant que par un non-trafiquant. En situant l'accusé dans la première catégorie (celle des gens qui conservent de tels renseignements pour consultation future), on vise finalement à le situer dans une catégorie de gens dont la réputation indique une propension à commettre les infractions en cause. Il s'agit là d'une preuve nettement irrecevable.

En présentant sa défense, l'accusé a effectivement mis en cause sa réputation. Quoiqu'une preuve quant à la propension puisse être admise pour repousser une telle défense, sa recevabilité doit être déterminée au moment où elle est produite. Si, en interrogeant le témoin du ministère public, l'accusé avait soulevé la question de sa réputation, on aurait pu dès lors produire des preuves quant à sa propension. Je dis «aurait pu» parce que, même si une telle preuve avait été présentée, elle a une valeur probante à ce point minime que le juge aurait dû l'exclure en tout état de cause dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire général.

Le juge Taggart de la Cour d'appel fait observer dans ses motifs qu'il n'est pas d'avis que le juge du procès a accordé beaucoup de poids à la coupure de journal, laissant entendre probablement, bien qu'il ne le dise pas expressément, que de toute manière il y avait lieu d'appliquer le sous-al. 613(1)(b)(iii) du *Code criminel*. Le juge Anderson,

evidence. As to the strength of the Crown's case he said:

The case for the Crown is not strong and is dependent entirely on the inferences to be drawn from the record of the telephone calls from Carlson to Morris. There is no evidence of overt acts on the part of the appellant and, in addition, there is little or no evidence of association between the appellant and Young. The existence of a cheque written by Young (if Young Buck Wa is the same person as the accused Young) in the amount of \$500.00 to the appellant some eighteen months earlier, while some evidence of association was of so little weight it could add little or nothing to the Crown's case.

I have read the evidence and agree with Anderson J.A. that this is not the proper case for the application of s. 613(1)(b)(iii). I cannot say however that, once the clipping and the answers of the accused when cross-examined as to the reasons for its presence in his room are excluded, there is left no evidence upon which a trier of fact might reasonably convict. As a result, I would allow the appeal, quash the conviction and order a new trial.

Appeal dismissed, DICKSON, LAMER and WILSON JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Raibmon, Young, Campbell & Goulet, Vancouver.

Solicitors for the respondent: Department of Justice, Vancouver.

pour sa part, a estimé que le juge du procès a bel et bien tenu compte de cette preuve. Quant au poids de la preuve apportée par le ministère public, il a affirmé:

^a [TRADUCTION] La preuve présentée par le ministère public est faible et se fonde entièrement sur les conclusions qui peuvent être tirées de la teneur des conversations téléphoniques entre Carlson et Morris. Il n'y a aucune preuve d'actes manifestes de la part de l'appellant et, en outre, il y a insuffisance ou absence de preuves concernant l'existence d'une association entre l'appellant et Young. L'existence d'un chèque de 500 \$ fait par Young (à supposer que Young Buck Wa et l'accusé Young soient la même personne) à l'ordre de l'appellant quelque dix-huit mois auparavant, même si elle démontre jusqu'à un certain point l'existence d'une association, a si peu de poids qu'elle n'ajoute pas grand-chose, pour ne pas dire rien du tout, à la preuve du ministère public.

^d J'ai examiné la preuve et je suis d'accord avec le juge Anderson qu'il n'y a pas lieu en l'espèce d'appliquer le sous-al. 613(1)(b)(iii). Je ne puis toutefois affirmer que, si l'on fait abstraction de l'article de journal et de la façon dont l'accusé, au cours de son contre-interrogatoire, a expliqué la présence dudit article dans sa chambre, il ne reste aucun élément de preuve sur lequel un juge des faits aurait pu raisonnablement fonder un verdict de culpabilité. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler la déclaration de culpabilité et d'ordonner un nouveau procès.

^g *Pourvoi rejeté, les juges DICKSON, LAMER et WILSON sont dissidents.*

Procureurs de l'appellant: Raibmon, Young, Campbell & Goulet, Vancouver.

^h *Procureurs de l'intimée: Ministère de la Justice, Vancouver.*

The Attorney General of Canada *Appellant*;
and

**Canadian National Transportation, Limited,
Canadian National Railway Company**
Respondents;

and between

The Attorney General of Canada *Appellant*;
and

**Canadian Pacific Transport Company
Limited and Kenneth G. Paulley**
Respondents;

and

**The Attorney General for Ontario, the
Attorney General of Quebec, the Attorney
General for New Brunswick, the Attorney
General of British Columbia, the Attorney
General for Saskatchewan, the Attorney
General for Alberta** *Intervenors*.

File No.: 16998.

1982: September 23 and 24; 1983: October 13.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA

Constitutional law — Criminal law — Administration of justice — Charge under s. 32(1)(c) of Combines Investigation Act — Proceedings conducted by counsel authorized by federal Attorney General — Prohibition sought to prevent Provincial Court from proceeding while prosecution conducted by federal Attorney General — Whether or not s. 32(1)(c) of the Combines Investigation Act depends on the federal criminal law power (s. 91(27) of the Constitution Act) — If so, whether or not Parliament competent to authorize the federal Attorney General or his agents to prefer indictments and conduct proceedings — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(14) — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2) — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 15(2), 32(1)(c).

Le procureur général du Canada *Appelant*;
et

**Les Transports Nationaux du Canada,
Limitée, Compagnie des Chemins de fer
nationaux du Canada** *Intimées*;

et entre

Le procureur général du Canada *Appelant*;
et

**Compagnie de Transport Canadien Pacifique
Limitée et Kenneth G. Paulley** *Intimés*;

et

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

N° du greffe: 16998.

1982: 23 et 24 septembre; 1983: 13 octobre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Droit constitutionnel — Droit criminel — Administration de la justice — Accusation en vertu de l'art. 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions — Procédures dirigées par un avocat mandaté par le procureur général fédéral — Demande de prohibition pour empêcher la cour provinciale de procéder pendant la poursuite dirigée par le procureur général fédéral — L'article 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions relève-t-il du pouvoir en matière de droit criminel (art. 91(27) de la Loi constitutionnelle)? — Si oui, le Parlement a-t-il la compétence pour autoriser le procureur général ou ses substituts à porter des accusations et à conduire des procédures? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(14) — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2) — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 15(2), 32(1)(c).

Respondents and others were charged with unlawful conspiracy to lessen competition in interprovincial transport under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* and conduct of the proceedings was given to counsel authorized by the Attorney General of Canada. Parliament had given prosecuting authority under the *Criminal Code* to the provincial authorities and had limited federal prosecutors to prosecuting proceeding instituted at the suit of the Government of Canada and dealing with a violation or conspiracy to violate any federal Act or regulation other than the *Criminal Code*.

Held: The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Ritchie, Estey and McIntyre JJ.: The federal Attorney General, even assuming that the *Combines Investigation Act* rest only on the criminal law power is entitled to prosecute under the Act and may enforce federal criminal legislation without provincial consent. Provincial prosecutorial power rested only on the abstention of the federal authorities from intervening in the prosecution of federal offences.

Section 92(14) does not embrace prosecutorial authority respecting the federal criminal law and does not diminish the *ex facie* impact of s. 91(27), which includes procedure in criminal matters. Although s. 92(14) grants jurisdiction over the administration of justice, it narrows the scope of the s. 91 criminal law power only with respect to "the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts . . . of Criminal jurisdiction" and could not be construed as including jurisdiction over the conduct of criminal prosecutions. Further, the general administration of justice power cannot be preferred over the special criminal law and procedure power; neither the language of s. 92(14), nor logic, would support such a construction. The practice of provincial prosecution continued as a practical accommodation in the post-Confederation period. The authorities indicated that this practical accommodation cast no doubt on the federal authority to invest and regulate the provincial prosecutorial power to enforce the federal criminal law. Section 92(14) was a grant of legislative power. If it encompassed authority over criminal prosecutions, federal legislation conferring prosecutorial power would be *ultra vires*, and any grant of prosecutorial authority by Parliament but with provincial consent would involve an unconstitutional delegation of legislative power.

Les intimés et d'autres personnes et sociétés ont été accusés d'avoir comploté illégalement en vue de diminuer la concurrence dans le transport interprovincial au sens de l'al. 32(1)(c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et les procédures ont été confiées à un avocat mandaté par le procureur général du Canada. Le Parlement a accordé aux autorités provinciales le pouvoir de poursuivre en vertu du *Code criminel* et a limité les poursuivants fédéraux aux procédures intentées sur l'instance du gouvernement du Canada relativement à une violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi ou d'un règlement fédéral autre que le *Code criminel*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Estey et McIntyre: Même en présumant que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ressortit seulement à la compétence en matière criminelle, le procureur général fédéral a le droit de poursuivre en vertu de la Loi et peut faire appliquer les lois criminelles fédérales sans le consentement des provinces. Le pouvoir de la province de poursuivre est uniquement fondé sur l'abstention des autorités fédérales d'intervenir dans les poursuites relatives à des infractions à des lois fédérales.

Le paragraphe 92(14) ne vise pas le pouvoir de poursuivre en matière de droit criminel fédéral et ne diminue pas l'effet *ex facie* du par. 91(27) qui comprend la procédure en matière criminelle. Bien que le par. 92(14) accorde la compétence sur l'administration de la justice, il ne réduit la portée de la compétence en matière criminelle conférée par l'art. 91 seulement pour ce qui touche la «création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction . . . criminelle» et on ne saurait dire qu'il vise la compétence en matière de poursuites criminelles. En outre on ne peut préférer le pouvoir général sur l'administration de la justice au pouvoir particulier sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle; ni le texte du par. 92(14) ni la logique n'appuient pareille interprétation. La pratique des poursuites par les provinces a été maintenue pour des motifs pratiques au cours de la période qui a suivi la Confédération. La jurisprudence indique que cet arrangement ne met pas en doute le pouvoir fédéral d'accorder aux provinces le pouvoir d'engager des poursuites en vue d'appliquer le droit criminel fédéral et de réglementer ce pouvoir. Le paragraphe 92(14) est attributif de compétence législative. S'il accordait le pouvoir sur les poursuites criminelles, les lois fédérales qui confèrent le pouvoir en matière de poursuites seraient *ultra vires* et si le Parlement n'accordait le pouvoir de poursuivre qu'avec le consentement des provinces, il y aurait une délégation inconstitutionnelle de compétence législative.

Parliament is competent to legislate respecting the prosecution of all federal law offences, without distinguishing whether or not those offences were dependent on the criminal law power. That the prosecution of a non-*Criminal Code* offence might oblige resort to the criminal law power does not make the offence a *Criminal Code* offence. Parliament can view the wide criminal law power disjunctively—as establishing offences and as prescribing penalties. Parliament did so here, by vesting prosecutorial authority in the federal Attorney General under s. 2 of the *Criminal Code* when it referred to non-*Criminal Code* offences, leaving the question of penal liability dependent on what is prescribed with respect to such offences.

Per Dickson J.: Section 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* can be upheld as valid federal legislation under both the criminal law power and the trade and commerce power. The federal trade and commerce power in s. 91(2) cannot be read in a literal sense. It is narrowed by a subtraction of provincial regulatory competence under s. 92(13). The federal power includes arrangements with regard to international and interprovincial trade and the general regulation of trade affecting the whole Dominion. Regulation of a single trade or business cannot be a question of general interest throughout the Dominion so as to be supportable under the “general” power in s. 91(2). Such regulation is at the heart of the local autonomy envisaged by the *Constitution Act, 1867*. A different situation obtains when what is at issue is general legislation aimed at the economy as a single integrated national unit rather than as a collection of separate local enterprises. Among the *indicia* for a valid exercise of the general trade and commerce power are the presence of a national regulatory scheme, the oversight of a regulatory agency and a concern with trade in general. Even stronger indications would be that the provinces were jointly or severally incapable of passing such an enactment and that failure to include one or more provinces or localities would jeopardize successful operation in other parts of the country.

When read in the context of s. 32 as a whole, of Part V of the *Combines Investigation Act* and of the entire Act, s. 32(1)(c) appears not as an isolated provision, but

Le Parlement est compétent pour légiférer en matière de poursuites à l'égard de toutes les infractions au droit fédéral peu importe que ces infractions relèvent du pouvoir en matière de droit criminel. Même si les poursuites relatives à une infraction qui ne relève pas du *Code* peuvent obliger de recourir à la compétence en matière criminelle, cela n'en fait pas une infraction au *Code criminel*. Le Parlement peut ne pas considérer d'un seul tenant la compétence très générale en matière de droit criminel, comme définissant des infractions et les assortissant de peines. C'est ce que le Parlement a fait ici en conférant le pouvoir de poursuivre au procureur général fédéral en vertu de l'art. 2 du *Code criminel* lorsqu'il parle d'infractions qui ne relèvent pas du *Code criminel*, tout en laissant la question de la responsabilité pénale dépendre de ce qui est prescrit en vertu de ces infractions.

Le juge Dickson: L'alinéa 32(1)(c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* en tant que législation fédérale valide peut être confirmée tant en vertu de la compétence en matière de droit criminel que de celle en matière d'échanges et de commerce. L'interprétation de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce au par. 91(2) ne peut être littérale. Cette dernière est restreinte par l'existence de la compétence réglementaire accordée aux provinces par le par. 92(13). Le pouvoir fédéral comprend les ententes relatives au commerce international et interprovincial et la réglementation du commerce qui touche tout le pays. La réglementation d'un seul commerce ne peut constituer une question d'intérêt général pour tout le pays de façon à s'appuyer sur le pouvoir «général» du par. 91(2). Cette réglementation constitue un aspect fondamental de l'autonomie locale envisagée par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il en va autrement lorsqu'on se trouve en présence d'une législation d'application générale ayant pour objet l'économie non en tant que série d'entreprises locales distinctes, mais en tant qu'entité nationale intégrée. Parmi les indices possibles d'un exercice valide de la compétence générale en matière d'échanges et de commerce, on trouve l'existence d'un système de réglementation nationale, la surveillance exercée par un organisme de réglementation et le fait de viser le commerce en général. Des indications encore plus sûres seraient que les provinces ne puissent pas, conjointement ou séparément, adopter une telle loi et que l'omission d'inclure une seule ou plusieurs provinces ou localités compromettent l'application de cette loi dans d'autres parties du pays.

Interprété dans le contexte global de l'art. 32, de l'ensemble de la partie V de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et de la loi entière, l'al. 32(1)(c) n'est

as part of a regulatory scheme. This scheme is one of national scope, general application and is concerned with trade as a whole rather than a single business. The scheme, aimed at the regulation of competition is an example of the *genre* of legislation that could not practically or constitutionally be enacted by a provincial government.

Since s. 32(1)(c) is valid under both the criminal law and trade and commerce powers there is concurrent federal and provincial prosecutorial authority. Were s. 32(1)(c) supportable solely under the criminal law power, only the provincial Attorney General could validly prosecute. Since the investigative aspect of anti-combines enforcement is properly conferred on federal officials and boards, concurrent prosecutorial authority, with its attendant prospect of federal paramountcy does not imperil effective enforcement of s. 32(1)(c), neither does it offend historical tradition or constitutional precedent. Accordingly s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* and s. 2 of the *Criminal Code*, in so far as they refer to prosecutions under the *Combines Investigation Act* are both *intra vires* and the Attorney General of Canada has authority under s. 15(2) to conduct the prosecution at issue in this case. To the extent, however, that s. 2 of the *Criminal Code* grants the Attorney General of Canada authority to initiate and conduct prosecutions resting on offences created solely under the criminal law power, it is *ultra vires*, since authority with respect to those offences lies exclusively with the province.

Per Beetz and Lamer JJ.: Section 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* was validly enacted under Parliament's trade and commerce power and therefore its validity did not depend on the criminal law power, whether or not it could also be supported under that power.

R. v. Pelletier (1974), 4 O.R. (2d) 677; *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984, reversing but on other grounds, (1977), 37 C.C.C. (2d) 129; *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, 24 C.R. (3d) 193, affirming (1980), 28 O.R. (2d) 164, 14 C.R. (3d) 289; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada (Canada Standard Trade Mark Case)*, [1937] A.C. 405, affirming *Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act*, [1936] S.C.R. 379; *R. v. Pontbriand* (1978), 1 C.R. (3d) 97; *Re Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act*,

pas une disposition isolée, mais fait partie d'un système de réglementation. Ce système a une portée nationale, une application générale et vise le commerce dans son ensemble plutôt qu'une seule entreprise. Le système visant à réglementer la concurrence est un exemple du genre de législation qu'il serait pratiquement et constitutionnellement impossible à un gouvernement provincial d'adopter.

Puisque l'al. 32(1)c) est valide à la fois en vertu de la compétence en matière criminelle et de la compétence en matière d'échanges et de commerce, le fédéral et les provinces détiennent des pouvoirs concurrents d'engager des poursuites. Si l'al. 32(1)c) relevait seulement de la compétence en matière criminelle, seul le procureur général de la province pourrait valablement engager des poursuites. Puisque l'aspect investigation de l'application des lois contre les coalitions est du ressort légitime de commissions et de fonctionnaires fédéraux, l'existence de pouvoirs concurrents en matière de poursuites, avec la prépondérance fédérale que cela peut comporter, ne compromet nullement l'application efficace de l'al. 32(1)c), ni ne s'oppose aux vieilles traditions et aux précédents constitutionnels. Par conséquent, le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et l'art. 2 du *Code criminel* dans la mesure où ils visent des poursuites en vertu de la première loi sont tous les deux *intra vires* et le procureur général du Canada a le pouvoir en vertu du par. 15(2) de diriger les poursuites en cause ici. Toutefois, dans la mesure où l'art. 2 du *Code criminel* confère au procureur général du Canada le pouvoir d'intenter et de diriger des poursuites fondées sur des infractions créées seulement en vertu de la compétence en matière criminelle, il est *ultra vires* puisque la compétence relativement à ces infractions ressortit exclusivement à la province.

Les juges Beetz et Lamer: L'alinéa 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* a été validement adopté par le Parlement en vertu de sa compétence sur les échanges et le commerce. Par conséquent sa validité ne dépend pas de la compétence en matière criminelle, peu importe qu'on puisse aussi l'appuyer sur ce pouvoir.

Jurisprudence: arrêts examinés: *R. v. Pelletier* (1974), 4 O.R. (2d) 677; *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, infirmant pour d'autres motifs, (1977), 37 C.C.C. (2d) 129; *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, 24 C.R. (3d) 193, confirmant (1980), 28 O.R. (2d) 164, 14 C.R. (3d) 289; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, (arrêt sur la marque de commerce «Canada Standard»), [1937] A.C. 405, confirmant *Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act*, [1936] R.C.S. 379; *R. c. Pontbriand* (1978), 1 C.R. (3d) 97; *Re Board of Commerce Act*,

1919, [1922] 1 A.C. 191, on appeal from (1920), 60 S.C.R. 456; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1937] S.C.R. 403; *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134; *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, considered; *Toronto v. Attorney-General for Canada*, [1946] A.C. 32; *R. v. Lawrence* (1878), 43 U.C.Q.B. 164; *Ex parte Duncan* (1872), 16 L.C.J. 188; *R. v. Bush* (1888), 15 O.R. 398; *R. v. St. Louis* (1897), 1 C.C.C. 141; *Re Public Inquiries Act* (1919), 3 W.W.R. 115; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31; *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada (Assignments and Preferences case)*, [1894] A.C. 189; *Attorney General of Canada v. C.P.R. and C.N.R.*, [1958] S.C.R. 285; *Nykorak v. Attorney-General of Canada*, [1962] S.C.R. 331; *Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada*, [1907] A.C. 65; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Section 498A of the Criminal Code*, [1936] S.C.R. 363; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368; *R. v. Campbell* (1965), 58 D.L.R. (2d) 673, affirming (1964), 46 D.L.R. (2d) 83; *Goodyear Tire and Rubber Co. v. The Queen*, [1956] S.C.R. 303; *Jabour v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, [1931] S.C.R. 357; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.* (1912), 1 D.L.R. 681; *Reference re Natural Products Marketing Act*, [1936] S.C.R. 398; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100; *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, [1925] 2 D.L.R. 5; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Insurance Reference)*, [1916] 1 A.C. 588; *Aetna Insurance Co. v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 731; *P.G. du Canada v. Miracle Mart Inc.*, [1982] C.S. 342; *Rocois Construction Inc. v. Quebec Ready Mix Inc.*, [1980] 1 F.C. 184; *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434, [1925] 3 D.L.R. 1; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284, referred to.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1982), 135 D.L.R. (3d) 89, 66 C.C.C. (2d) 241, 27 C.R. (3d) 138, 35 A.R. 132, 18 Alta.

1919, and the *Combines and Fair Prices Act*, 1919, [1922] 1 A.C. 191, en appel de (1920), 60 R.C.S. 456; *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada*, [1937] R.C.S. 403; *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914; arrêts mentionnés: *Toronto v. Attorney-General for Canada*, [1946] A.C. 32; *R. v. Lawrence* (1878), 43 U.C.Q.B. 164; *Ex parte Duncan* (1872), 16 L.C.J. 188; *R. v. Bush* (1888), 15 O.R. 398; *R. v. St. Louis* (1897), 1 C.C.C. 141; *Re Public Inquiries Act* (1919), 3 W.W.R. 115; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31; *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada (arrêt sur les Cessions volontaires)*, [1894] A.C. 189; *Attorney General of Canada v. C.P.R. and C.N.R.*, [1958] R.C.S. 285; *Nykorak v. Attorney-General of Canada*, [1962] R.C.S. 331; *Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada*, [1907] A.C. 65; *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Reference re Section 498A of the Criminal Code*, [1936] R.C.S. 363; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368; *R. v. Campbell* (1965), 58 D.L.R. (2d) 673, confirmant (1964), 46 D.L.R. (2d) 83; *Goodyear Tire and Rubber Co. v. The Queen*, [1956] R.C.S. 303; *Jabour c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, [1931] R.C.S. 357; *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575; *City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.* (1912), 1 D.L.R. 681; *Reference re Natural Products Marketing Act*, [1936] R.C.S. 398; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100; *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, [1925] 2 D.L.R. 5; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (renvoi sur les assurances)*, [1916] 1 A.C. 588; *Aetna Insurance Co. c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 731; *P.G. du Canada c. Miracle Mart Inc.*, [1982] C.S. 342; *Rocois Construction Inc. c. Quebec Ready Mix Inc.*, [1980] 1 C.F. 184; *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434, [1925] 3 D.L.R. 1; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1982), 135 D.L.R. (3d) 89, 66 C.C.C. (2d) 241, 27 C.R. (3d) 138, 35 A.R. 132,

L.R. (2d) 233, [1982] 2 W.W.R. 673, allowing an appeal from a judgment of Medhurst J. dismissing an application for an order in the nature of prohibition preventing the Provincial Court of Alberta from allowing proceedings to continue. Appeal allowed.

J. J. Robinette, Q.C., and D. H. Cristie, Q.C., for the appellant.

E. C. Chiasson, R. W. Lusk, and P. G. Foy, for the respondents Canadian National Transportation, Limited, and Canadian National Railway Company.

N. D. Mullins, Q.C., and M. M. Szel, for the respondents Canadian Pacific Transport Company Limited and Kenneth G. Paulley.

William Henkel, Q.C., and Nolan D. Steed, for the intervener the Attorney General for Alberta.

John Cavarzan, Q.C., for the intervener the Attorney General for Ontario.

Henri Brun, Lorraine Pilette, and Jean-François Dionne, for the intervener the Attorney General of Quebec.

John H. Evans and Claude Pardons, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

E. R. A. Edwards and Joseph J. Arvay, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

James C. MacPherson, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

The judgment of Laskin C.J. and Ritchie, Estey and McIntyre JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this appeal engages the constitutional power of the provincial legislatures to control through their own officers the prosecution in the provincial courts of offences validly created by legislation of the Parliament of Canada. Although the constitutional questions posed in this appeal have a narrower compass by being limited to the preferring of indictments and the conduct of prosecutions under the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, as amend-

18 Alta. L.R. (2d) 233, [1982] 2 W.W.R. 673 qui a accueilli un appel d'un jugement du juge Medhurst qui avait rejeté une demande de prohibition pour empêcher la Cour provinciale de l'Alberta d'autoriser la poursuite des procédures. Pourvoi accueilli.

J. J. Robinette, c.r., et D. H. Cristie, c.r., pour l'appelant.

E. C. Chiasson, R. W. Lusk, et P. G. Foy, pour les intimées Les Transports Nationaux du Canada, Limitée, et la Compagnie des Chemins de fer nationaux du Canada.

N. D. Mullins, c.r., et M. M. Szel, pour les intimés la Compagnie de Transport Canadien Pacifique Limitée et Kenneth G. Paulley.

William Henkel, c.r., et Nolan D. Steed, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

John Cavarzan, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Henri Brun, Lorraine Pilette et Jean-François Dionne, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

John H. Evans et Claude Pardons, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

E. R. A. Edwards et Joseph J. Arvay, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

James C. MacPherson, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Estey et McIntyre rendu par

LE JUGE EN CHEF—La question en litige dans le présent pourvoi porte sur la compétence constitutionnelle des législatures provinciales pour diriger, par l'entremise de leurs propres représentants, les poursuites devant les tribunaux provinciaux relativement aux infractions valablement créées par des lois du Parlement du Canada. Bien que les questions constitutionnelles soulevées dans le présent pourvoi aient une portée plus restreinte vu qu'elles se limitent à la présentation des actes

ed, it became obvious during the course of the argument in this Court that the constitutional issues require a broader and principled canvass of the scope of provincial power under s. 92(14) of the former *British North America Act*, now the *Constitution Act, 1867*, and its relation to the federal power under s. 91(27).

Section 92(14) gives powers to the provincial Attorneys General in relation to

92. ...

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

Section 91(27) is among the federal powers that are confided to the exclusive legislative authority of Parliament "notwithstanding anything in this Act" and embraces the following:

91. ...

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

It will be seen in what is said later in these reasons that it is logically, and in practical terms as well, impossible to fasten on s. 92(14) and s. 91(27) without also considering whether s. 92(14), if it has the scope contended for by the provincial legislatures, also extends to other grants of federal power under s. 91, including s. 91(2), being legislative authority in relation to the regulation of trade and commerce, which is implicitly included in the constitutional questions posed in this appeal.

Confining myself for the time being to the particular questions raised in this appeal, they read as follows:

1. Does the constitutional validity of Section 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*, S.C. 1970, c. C-23,

d'accusation et à l'engagement de poursuites en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23 et modifications, il est devenu évident pendant les plaidoiries en cette Cour que les questions constitutionnelles exigent un examen plus général, selon les principes, de la portée de la compétence provinciale que confère le par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, autrefois l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, et de ses rapports avec la compétence fédérale conférée par le par. 91(27).

Le paragraphe 92(14) confère au procureur général d'une province des pouvoirs quant à

92. ...

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;

Le paragraphe 91(27) se situe dans la catégorie des pouvoirs réservés à l'autorité législative exclusive du Parlement «nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte» et vise notamment:

91. ...

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

On verra plus loin dans les présents motifs qu'il est logiquement et pratiquement impossible d'étudier les par. 92(14) et 91(27) sans aussi se demander si le par. 92(14), en supposant que celui-ci ait la portée que les procureurs généraux provinciaux veulent lui donner, vise également d'autres attributions de compétence fédérale en vertu de l'art. 91, notamment celle du par. 91(2), savoir la compétence législative en matière de réglementation des échanges et du commerce, qui est implicitement visée par les questions constitutionnelles soumises dans le présent pourvoi.

Je me bornerai pour le moment à étudier les questions précises soulevées dans le présent pourvoi, dont voici le texte:

1. La validité constitutionnelle de l'alinéa 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C.

depend upon Section 91(27) of the *British North America Act*?

2. If so, is it within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation as in Section 2 of the *Criminal Code*, and Section 15(2) of the *Combines Investigation Act*, to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of the aforementioned provision?

They require fleshing out to show how they arose and I turn to the relevant facts.

II

An officer under the federal *Combines Investigation Act* swore an information against the respondents, charging them and other corporations and individuals with unlawful conspiracy to prevent or lessen unduly competition in the interprovincial transportation of general merchandise in shipments weighing up to and including ten thousand pounds from points in Alberta to points in British Columbia, Saskatchewan and Manitoba to points in Alberta. The charge alleged a violation of s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* which is in the following terms:

32. (1) Every one who conspires, combines, agrees or arranges with another person

(c) to prevent, or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, barter, sale, storage, rental, transportation or supply of a product, or in the price of insurance upon persons or property, . . .

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for five years or a fine of one million dollars or to both.

The conduct of the proceedings was put in the hands of counsel authorized by the Attorney General of Canada. Prohibition was thereupon sought by various of those charged with the offence to restrain the Alberta Provincial Court, before

1970, chap. C-23, dépend-elle du paragraphe (27) de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

2. Si oui, est-il de la compétence du Parlement du Canada d'adopter des textes de loi tels l'article 2 du *Code criminel* et le paragraphe 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui autorisent le procureur général du Canada ou ses substituts à porter des accusations et à conduire des procédures relativement à des violations alléguées de ladite disposition?

Puisqu'il faut indiquer le contexte dans lequel ces questions se posent, j'exposerai les faits pertinents.

II

Un agent d'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* fédérale a déposé une dénonciation sous serment contre les intimés, par laquelle ils sont accusés, avec d'autres sociétés et d'autres particuliers, d'avoir comploté illégalement en vue d'empêcher ou de diminuer indûment la concurrence dans le transport interprovincial de marchandises générales par envois pesant jusqu'à dix mille livres, entre certains points sis en Alberta et d'autres points en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Manitoba. L'accusation porte sur une contravention à l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui se lit ainsi:

32. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans ou d'une amende d'un million de dollars, ou de l'une et l'autre peine, toute personne qui complot, se coalise, se concerte ou s'entend avec une autre

c) pour empêcher ou diminuer, indûment, la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, le troc, la vente, l'entreposage, la location, le transport ou la fourniture d'un produit, ou dans le prix d'assurances sur les personnes ou les biens; . . .

Les procédures ont été confiées à un avocat mandaté par le procureur général du Canada. Diverses parties accusées de cette infraction ont cherché, par voie de prohibition, à empêcher la Cour provinciale de l'Alberta, devant laquelle

which the information was brought, from proceeding thereon so long as the prosecution was to be conducted by counsel for the federal Attorney General. Medhurst J. of the Alberta Court of Queen's Bench dismissed the application brought by the respondents herein, Canadian Pacific Transport Company Limited and Kenneth G. Paulley and by Canadian National Transportation, Limited. He held that s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* expressly, if valid, authorized the intended prosecution by or under the federal Attorney General and noted also that s. 27(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, made provisions of the *Criminal Code* of Canada applicable equally to all federal statutes unless otherwise provided.

Section 15(2) of the *Combines Investigation Act* reads as follows:

15. ...

(2) The Attorney General of Canada may institute and conduct any prosecution or other proceedings under this Act, and for such purposes he may exercise all the powers and functions conferred by the *Criminal Code* on the attorney general of a province.

The definition of s. 2 (hereinafter referred to as s. 2(2)) of "Attorney General" in the *Criminal Code* embraces the Attorney General or Solicitor General of a province and as well federal prosecuting authorities in the following specification:

2. In this Act

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

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

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

means the Attorney General of Canada and, except for the purposes of subsections 505(4) and 507(3),

avait été déposée la dénonciation, de procéder aussi longtemps que les poursuites seraient confiées à un avocat représentant le procureur général fédéral. Le juge Medhurst de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a rejeté la demande formée par les intimés aux présentes, savoir la Compagnie de Transport Canadien Pacifique, Limitée, Kenneth G. Paulley et Les Transports Nationaux du Canada, Limitée. Le juge a conclu que le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, en supposant qu'il est valide, permet expressément au procureur général fédéral ou à son mandataire d'engager les poursuites projetées et il a souligné de plus que le par. 27(2) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, rend les dispositions du *Code criminel* du Canada également applicables à toutes les lois fédérales à moins de dispositions contraires.

Le paragraphe 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est ainsi rédigé:

15. ...

(2) Le procureur général du Canada peut intenter et conduire toutes poursuites ou autres procédures prévues par la présente loi. A ces fins, il peut exercer tous les pouvoirs et fonctions que le *Code criminel* confère au procureur général d'une province.

La définition de «procureur général» donnée à l'art. 2 (ci-après appelé le par. 2(37)) du *Code criminel* vise le procureur général ou le solliciteur général d'une province aussi bien que les substituts agissant pour le compte du gouvernement fédéral.

Voici cette définition:

2. Dans la présente loi

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

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

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

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

includes the lawful deputy of the said Attorney General, Solicitor General and Attorney General of Canada;

It was the federal Parliament's decision to give general prosecuting authority under the *Criminal Code* to the provincial Attorneys General or Solicitors General and to limit federal prosecutors to the prosecution of proceedings instituted at the suit of the Government of Canada in respect of a violation or conspiracy to violate any federal Act or regulation thereunder other than the *Criminal Code*.

Medhurst J. considered, *inter alia*, the judgments of the Ontario Court of Appeal in *R. v. Pelletier* (1974), 4 O.R. (2d) 677, and of the Alberta Court of Appeal and the Supreme Court of Canada in *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984. He concluded that although the *Combines Investigation Act* had previously been considered as validly authorized under the federal criminal law power, amendments in 1975 had enlarged its reach to make it supportable as federal legislation in relation to the regulation of trade and commerce. He adopted the approach taken in that respect by Linden J. in *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1980), 14 C.R. (3d) 289, and rejected the application for prohibition. I shall return shortly to the judgments in *Pelletier*, *Hauser* and *Hoffman-LaRoche*.

On the appeal to the Alberta Court of Appeal, Prowse J.A., speaking for the Court consisting of himself, Haddad and Laycraft J.J.A., held that s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* does not depend for its validity in whole or in part on the federal trade and commerce power. Indeed, if it was to be viewed as a regulatory scheme and not as criminal law under s. 91(27) it would be *ultra vires* as beyond federal competence. Viewed as an exercise of the federal criminal law power under s. 91(27), he concluded that the *Hauser* case applied to preclude the federal conduct of the prosecution under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*. He rejected the judgment in *Hoffman-LaRoche*, being unwilling to see the *Combines Investigation Act* as a conjoint exercise of federal power in relation to the regulation of trade and commerce as well as in relation to the criminal

légitime desdits procureur général, solliciteur général et procureur général du Canada;

C'est le Parlement fédéral qui a décidé d'accorder le pouvoir général de poursuivre en vertu du *Code criminel* aux procureurs généraux ou solliciteurs généraux des provinces et de limiter les poursuites fédérales aux procédures intentées sur l'instance du gouvernement du Canada relativement à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi fédérale autre que le *Code criminel* ou d'un règlement établi en vertu d'une telle loi.

Le juge Medhurst a notamment étudié l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, *R. v. Pelletier* (1974), 4 O.R. (2d) 677, et ceux de la Cour d'appel de l'Alberta et de la Cour suprême du Canada, *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984. Il a conclu que même si on a déjà décidé que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* relevait de la compétence fédérale en matière de droit criminel, les modifications apportées en 1975 en avaient étendu la portée au point d'en faire une loi fédérale relative à la réglementation des échanges et du commerce. Il a suivi en cela le point de vue adopté par le juge Linden dans *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1980), 14 C.R. (3d) 289, et il a rejeté la demande de prohibition. Je reviendrai un peu plus loin aux arrêts *Pelletier*, *Hauser* et *Hoffman-LaRoche*.

Le juge Prowse, qui a rédigé les motifs de la Cour d'appel de l'Alberta composée des juges Haddad, Laycraft et de lui-même, a conclu que la validité de l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne dépend aucunement de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce. En réalité, si on considérait cet alinéa comme un plan de réglementation et non comme une disposition de droit criminel relevant du par. 91(27), il serait *ultra vires* de la compétence fédérale. Le juge Prowse a conclu que, considéré comme un exercice de la compétence fédérale attribuée en matière de droit criminel par le par. 91(27), l'arrêt *Hauser* a pour effet d'empêcher le gouvernement fédéral d'engager des poursuites en vertu de l'art. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Il a écarté l'arrêt *Hoffman-LaRoche*, refusant de considérer la *Loi*

law. This, however, appeared to be the contrary view both of Linden J. in *Hoffman-LaRoche* and of Medhurst J. here.

I would add at this point that after leave was given to the Attorney General of Canada to bring the case here, interventions were allowed by the Attorneys General of Alberta, Ontario, Quebec, British Columbia, Saskatchewan, and New Brunswick.

III

Implicit in the first of the two questions raised in this appeal was the contention, pursued by the Attorney General of Canada, that if the *Combines Investigation Act*, and especially s. 32(1)(c) thereof, was supportable under the federal trade and commerce power, the assertion of exclusive provincial prosecutorial authority would be precluded even if (and this was also contested) it was sustainable in relation to the prosecution of criminal offences. I may say that I find it impossible to separate prosecution for offences resting on a violation of valid trade and commerce legislation and those resting on a violation of the federal criminal law. If exclusive provincial authority rests in the latter, it must equally rest in the former. Indeed, counsel for the respondent Canadian National Transportation, Limited was bold enough—and I think he was logically right—to sweep all offences under federal legislation, enacted pursuant to federal enumerated power under s. 91, into the exclusive care and authority of provincial prosecuting officers. In short, if the provinces are constitutionally in control of criminal prosecutions, they must equally be in control of other prosecutions resting on violation of federal legislation other than under the criminal law, at least so far as the prosecutions are brought in provincial courts. Any reading of s. 92(14) of the provincial catalogue of powers does not exhibit any special mention, indeed there is no

relative aux enquêtes sur les coalitions comme un exercice de compétence fédérale à la fois en matière de réglementation des échanges et du commerce et de droit criminel. Toutefois, cela semble contraire à l'avis du juge Linden dans l'arrêt *Hoffman-LaRoche* et à celui du juge Medhurst en l'espèce.

J'ajouterai ici qu'après avoir donné au procureur général du Canada l'autorisation de se pourvoir en cette Cour, nous avons autorisé les procureurs généraux de l'Alberta, de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Nouveau-Brunswick à intervenir.

III

La première des deux questions soulevées dans le présent pourvoi comprend implicitement la prétention du procureur général du Canada que si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, et en particulier son al. 32(1)c), relevait de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce, la province ne pourrait revendiquer le pouvoir exclusif de poursuivre même si (ce qui est également contesté) il était possible de le faire pour des poursuites relatives à des infractions criminelles. Je puis dire que je ne vois pas comment on peut distinguer les poursuites relatives à des infractions fondées sur la violation de lois valides en matière d'échanges et de commerce des poursuites fondées sur la violation du droit criminel fédéral. Si la province a compétence exclusive sur ces dernières, elle doit aussi l'avoir sur les premières. En réalité, l'avocat de l'intimée Les Transports Nationaux du Canada, Limitée a été assez audacieux — et je crois qu'en toute logique il a eu raison de le faire — pour confier toutes les infractions aux lois fédérales adoptées en application des pouvoirs énumérés à l'art. 91, aux soins et aux pouvoirs exclusifs des officiers de justice provinciaux. En bref, si les provinces ont, en vertu de la Constitution, la direction des poursuites criminelles, elles doivent aussi avoir la direction des autres poursuites fondées sur la violation de lois fédérales qui ne relèvent pas du droit criminel, dans la mesure au moins où ces poursuites sont intentées devant des tribunaux provinciaux. Le texte du par. 92(14), qui fait partie de la nomenclature des pouvoirs des provinces, ne révèle aucune mention

mention, of criminal offences.

I am content, however, to limit my examination of the constitutional submissions in this appeal to the question whether, assuming that the *Combines Investigation Act* rests only on the criminal law power (as distinguished from a *Criminal Code* offence, an important distinction in my opinion), the federal Attorney General is not entitled to prosecute offences under the Act and, as was alleged in argument for the respondents and for the intervening provinces, may only intrude to enforce federal criminal legislation by permission or delegation or nomination of a province.

IV

Until the *Criminal Code* was amended by 1968-69 (Can.), c. 38, s. 2(1), the federal Attorney General, his lawful deputy and the Solicitor General were excluded from the general definition of Attorney General in that section, although there are references elsewhere to provisions requiring the federal Attorney General's consent to prosecute, as for example, in ss. 592 and 593 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1906, c. 146. This was not, however, the first time in federal legislation that the federal Attorney General was given prosecutorial authority. It was given under the *Combines Investigation Act* by 1960 (Can.), c. 45, ss. 6, 11, 12 and 16 under which the then Exchequer Court of Canada was given a limited jurisdiction over criminal prosecutions under that Act. That jurisdiction is now generalized in s. 15(2) of the present Act which also confers specified jurisdiction on the Federal Court of Canada under s. 29, where patents are allegedly used to restrain trade, or on both the Federal Court of Canada or a provincial superior court of criminal jurisdiction, where injunctive relief is sought against a violation of the prohibition of anti-competitive practices, for example, s. 32(1)(c).

spéciale des infractions criminelles et, en fait, il n'en comporte aucune.

Je limiterai cependant mon étude des questions constitutionnelles soulevées dans le présent pourvoi à celle de savoir si, en présumant que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ressortit seulement à la compétence en matière de droit criminel (à la différence d'une infraction au *Code criminel*, ce qui est à mon avis une distinction importante), le procureur général fédéral n'a pas le droit de poursuivre relativement aux infractions à la Loi et, comme les intimés et les provinces intervenantes l'ont soutenu dans leur argumentation, ne peut s'immiscer dans l'application des lois criminelles fédérales qu'avec la permission d'une province ou par voie de délégation ou de nomination de la part de celle-ci.

IV

Jusqu'à ce que le *Code criminel* soit modifié à 1968-69 (Can.), chap. 38, par. 2(1), le procureur général fédéral, son substitut légitime et le solliciteur général étaient exclus de la définition générale que donnait ce paragraphe de l'expression «procureur général», même s'il existe ailleurs des renvois à des dispositions exigeant l'obtention du consentement du procureur général du Canada pour tenter des poursuites, comme par exemple les art. 592 et 593 du *Code criminel*, S.R.C. 1906, chap. 146. Ce n'était cependant pas la première fois qu'une loi fédérale accordait au procureur général fédéral le pouvoir de poursuivre. Il avait été accordé en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, à 1960 (Can.), chap. 45, art. 6, 11, 12 et 16, qui conférait à ce qui était alors la Cour de l'Échiquier du Canada une compétence limitée en matière de poursuites criminelles fondées sur cette loi. Cette compétence est maintenant généralisée par le par. 15(2) de la Loi actuelle qui accorde aussi une compétence spécifique à la Cour fédérale du Canada, en vertu de l'art. 29, dans les cas où des brevets sont présumément utilisés pour restreindre le commerce, ou à la fois à la Cour fédérale du Canada et à une cour supérieure de juridiction criminelle d'une province lorsqu'on demande une injonction à l'encontre d'une violation de l'interdiction de s'adonner à des pratiques restrictives du commerce, comme c'est le cas par exemple à l'al. 32(1)(c).

There were even earlier instances of federal prosecutorial authority under the federal *Dominion Trade and Industry Commission Act*, 1935 (Can.), c. 59, s. 22. There the Attorney General of Canada was authorized in certain circumstances to institute criminal proceedings for violation of federal laws prohibiting unfair trade practices and this authority was held to be validly conferred: see *Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act*, [1936] S.C.R. 379, aff'd [1937] A.C. 405.

In an almost contemporaneous case, *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada*, [1937] S.C.R. 403, the Court was concerned with a prosecution brought under the *Customs Act* and under the *Criminal Code* and with the disposition of certain fines and costs. The validity of the proceedings which had been instituted by the federal Government was expressly approved by the Court, although the issue was clouded (as was said in the *Pelletier* case at p. 689), by Rinfret J.'s reliance on a statement by Chisholm C.J., suggesting that in prosecuting revenue laws the federal government acted nominally under the provincial Attorney General. There was an unqualified recognition of federal prosecutorial authority in *Toronto v. Attorney-General for Canada*, [1946] A.C. 32, involving a right to receive fines imposed by the Ontario Supreme Court for convictions under a combines offence under the *Criminal Code*. Indeed, the Attorney General of Ontario expressly disavowed any intention to interfere when the combines involved other provinces besides Ontario. The Government of Canada, in the result, was held entitled to receive the fines.

The constitutional question which is raised as a result of the foregoing decisions is whether provincial prosecutorial power rested and has rested only on the abstention of the federal authorities from

Il y a même eu des exemples antérieurs du pouvoir fédéral de poursuivre en vertu de la *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie*, 1935 (Can.), chap. 59, art. 22. Le procureur général du Canada y était autorisé, dans certaines circonstances, à instituer des procédures criminelles pour les infractions aux lois fédérales interdisant les pratiques déloyales en matière de commerce et l'attribution de cette compétence a été jugée valide: voir *Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act*, [1936] R.C.S. 379, confirmé par [1937] A.C. 405.

Dans une affaire qui remonte à peu près à la même époque, savoir *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada*, [1937] R.C.S. 403, la Cour était saisie de poursuites intentées en vertu de la *Loi des douanes* et du *Code criminel* et devait se prononcer sur certaines amendes et certains dépens. La Cour a expressément confirmé la validité des procédures intentées par le gouvernement fédéral, même si la question en litige était embrouillée (pour reprendre les termes de l'arrêt *Pelletier*, à la p. 689) par le fait que le juge Rinfret s'était fondé sur une déclaration du juge en chef Chisholm, en laissant entendre qu'en matière de poursuites relatives à des lois fiscales, le gouvernement fédéral agit sous le nom du procureur général de la province. Dans l'arrêt *Toronto v. Attorney-General for Canada*, [1946] A.C. 32, on a reconnu sans réserve le pouvoir fédéral de poursuivre, lequel comportait le droit de percevoir des amendes imposées par la Cour suprême de l'Ontario à la suite de déclarations de culpabilité d'actes de coalition à l'encontre du *Code criminel*. En réalité, le procureur général de l'Ontario avait expressément nié toute intention d'intervenir dans les cas où les coalitions visaient aussi des provinces autres que l'Ontario. En définitive, il a été statué que le gouvernement du Canada avait le droit de percevoir les amendes.

La question constitutionnelle qui découle des arrêts qui précèdent est celle de savoir si le pouvoir de la province de poursuivre est fondé, et uniquement fondé, sur l'abstention des autorités fédérales

intervening in the prosecution of federal offences. I start at the beginning in the consideration of this question, namely, the initial creation of the Canadian federation in 1867 under the then *British North America Act*.

V

When the Canadian federation came into being, it was obvious that existing laws of the confederating provinces and existing courts, powers and authorities had to be continued subject to being altered in accordance with the distribution of legislative power under the federating Act. Section 129 covered the matter in these words.

129. Except as otherwise provided by this Act, all Laws in force in Canada, Nova Scotia, or New Brunswick at the Union, and all Courts of Civil and Criminal Jurisdiction, and all legal Commissions, Powers, and Authorities, and all Officers, Judicial, Administrative, and Ministerial, existing therein at the Union, shall continue in Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick respectively, as if the Union had not been made; subject nevertheless (except with respect to such as are enacted by or exist under Acts of the Parliament of Great Britain or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland), to be repealed, abolished, or altered by the Parliament of Canada, or by the Legislature of the respective Province, according to the Authority of the Parliament or of that Legislature under this Act.

Since the Province of Canada was to be separated into the two provinces of Ontario and Quebec, provision had to be made for maintaining the power and authority of certain executive officers "until the Legislature of Ontario or Quebec otherwise provides", as set out in s. 135. This section, specially tailored to the pre-Confederation Province of Canada, was as follows:

135. Until the Legislature of Ontario or Quebec otherwise provides, all Rights, Powers, Duties, Functions, Responsibilities, or Authorities at the passing of this Act vested in or imposed on the Attorney General, Solicitor General, Secretary and Registrar of the Prov-

d'intervenir dans les poursuites relatives à des infractions aux lois fédérales. Je commencerai l'examen de cette question par le début, en remontant notamment à la création de la fédération canadienne en 1867 en vertu de ce qui s'appelait alors l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

V

Lors de la création de la fédération canadienne, il était évident que les lois déjà en vigueur dans les provinces qui formaient la confédération, de même que les tribunaux, les compétences et les pouvoirs existants devaient subsister sous réserve des modifications qu'il serait nécessaire d'apporter pour tenir compte du partage des pouvoirs législatifs en vertu de l'Acte constituant la fédération. L'article 129 traite la question comme suit:

129. Sauf toute disposition contraire prescrite par le présent acte, — toutes les lois en force en Canada, dans la Nouvelle-Écosse ou le Nouveau-Brunswick, lors de l'union, — tous les tribunaux de juridiction civile et criminelle, — toutes les commissions, pouvoirs et autorités ayant force légale, — et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels, en existence dans ces provinces à l'époque de l'union, continueront d'exister dans les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, comme si l'union n'avait pas eu lieu; mais ils pourront, néanmoins (sauf les cas prévus par des actes du parlement de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués, abolis ou modifiés par le parlement du Canada, ou par la législature de la province respective, conformément à l'autorité du parlement ou de cette législature en vertu du présent acte.

Puisque la province du Canada devait être partagée en deux provinces, le Québec et l'Ontario, il fallait prévoir la continuation des pouvoirs et compétences de certains fonctionnaires de l'exécutif «jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement», selon le texte de l'art. 135. Cet article, qui est spécialement conçu en fonction de la province du Canada antérieure à la Confédération, se lit comme suit:

135. Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement, — tous les droits, pouvoirs, devoirs, fonctions, obligations ou attributions conférés ou imposés aux procureur-général, solliciteur-général, secrétaire et registraire de la province du Canada,

ince of Canada, Minister of Finance, Commissioner of Crown Lands, Commissioner of Public Works, and Minister of Agriculture and Receiver General, by any Law, Statute or Ordinance of Upper Canada, Lower Canada, or Canada, and not repugnant to this Act, shall be vested in or imposed on any Officer to be appointed by the Lieutenant Governor for the Discharge of the same or any of them; and the Commissioner of Agriculture and Public Works shall perform the Duties and Functions of the Office of Minister of Agriculture at the passing of this Act imposed by the Law of the Province of Canada, as well as those of the Commissioner of Public Works.

I need only add that there is nothing in this section which overrides or qualifies the governing provisions of s. 129.

The Parliament of Canada moved, soon after Confederation, to exercise the new federal legislative power conferred upon it under s. 91. One of its early exercises of power was in relation to the substantive criminal law and this was almost coincident with a statute, 1869 (Can.), c. 29, respecting procedure in criminal matters. The preamble referred to an earlier federal Act which had assimilated, amended and consolidated and extended to all of Canada certain provisions of the statute law of the several provinces respecting certain crimes and offences. It then rehearsed (in the preamble) that in like manner it was expedient to assimilate, amend and consolidate and to extend certain other provisions of the said statute law respecting procedure and other matters not included in the previous Act. The 1869 Act dealt with the prosecution of indictable offences and it defined indictment widely to include information, inquisition and presentment. Section 28 treated the role of the provincial Attorney General or Solicitor General as coming under the scope of the federal Act. It provided that no bill of indictment for certain specified offences should be presented or found by any grand jury unless, *inter alia*, the indictment for such offence was preferred by the direction of the Attorney General or Solicitor General for the Province or of a Judge of a Court having jurisdiction to give such direction or to try the offence.

ministre des finances, commissaire des terres de la couronne, commissaire des travaux publics, et ministre de l'agriculture et receveur-général, lors de la passation du présent acte, par toute loi, statut ou ordonnance du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada, — n'étant pas d'ailleurs incompatibles avec le présent acte, — seront conférés ou imposés à tout fonctionnaire qui sera nommé par le lieutenant-gouverneur pour l'exécution de ces fonctions ou d'aucune d'elles; le commissaire d'agriculture et des travaux publics remplira les devoirs et les fonctions de ministre d'agriculture prescrits, lors de la passation du présent acte, par la loi de la province du Canada, ainsi que ceux de commissaire des travaux publics.

Il me suffit d'ajouter que rien dans cet article ne l'emporte sur les dispositions essentielles de l'art. 129 ou ne les modifie.

Peu de temps après la Confédération, le Parlement du Canada a voulu exercer la nouvelle compétence législative que lui accordait l'art. 91. L'un des premiers exercices de cette compétence avait trait aux dispositions de fond du droit criminel et il a presque coïncidé avec l'adoption d'une loi, 1869 (Can.), chap. 29, concernant la procédure en matière criminelle. Le préambule de cette loi renvoyait à une loi fédérale antérieure qui avait assimilé, modifié, refondu et rendu applicables à tout le Canada certaines dispositions des lois des diverses provinces, relatives à certains actes criminels et infractions. Le préambule précisait ensuite qu'il était pareillement expédient d'assimiler, de modifier et de refondre certaines autres dispositions desdites lois qui ont trait à la procédure et à d'autres sujets non visés par la loi antérieure, et d'en étendre la portée. L'Acte de 1869 traite des poursuites relatives aux actes criminels et il donne une définition large de l'expression «acte d'accusation» de manière à inclure une plainte, une enquête et une dénonciation. L'article 28 traite le rôle du procureur général ou du solliciteur général de la province comme relevant de l'Acte fédéral. L'article édicte que nul acte d'accusation pour certaines infractions précises ne doit être présenté à un grand jury ou rapporté par un grand jury, à moins notamment que l'acte d'accusation relatif à une telle infraction ne soit formulé sur l'ordre du procureur général ou du solliciteur général de la province ou d'un juge d'une cour compétente pour donner tel ordre ou connaître de l'infraction.

In this and related legislation, prosecutors or complainants had standing to invoke the criminal law, in broader compass than was later permitted. Some of the late nineteenth century legislation, as for example, *The Canada Temperance Act*, R.S.C. 1886, c. 106, and *The General Inspection Act*, R.S.C. 1886, c. 99 provided for prosecutions by federally-appointed inspectors. Other legislation of the period, for example, legislation respecting safety of ships, 1891 (Can.), c. 38, and *The Live Stock Shipping Act* 1891 (Can.), c. 36, provided for prosecution only upon consent of the federal Minister. An Act of 1890 (Can.), c. 10, respecting *Prevention of Disclosure of Official Documents and Information* provided for prosecution only with the consent of the Attorney General of Canada or of the province. Penalties for violation of *The Bank Act*, 1890 (Can.), c. 31, were recoverable and enforceable at the suit of Her Majesty, instituted by the Attorney General of Canada, or the Minister of Finance or the Receiver General. These are merely samples of legislation preceding the enactment of the *Criminal Code* in 1892 which showed the wide authority exercised by and under federal legislation in matters of criminal procedure or prosecution.

I am not aware that during this period there was any attempt by a province to enact legislation that would limit prosecution for federal criminal offences, let alone any other types of offences, to a provincial Attorney General or prosecutor. Nor did the provinces purport to enact post-Confederation legislation of their own to command prosecutorial authority in respect of federal criminal law offences. Until federal legislation embraced the provincial Attorney General and Solicitor General within the scope of its criminal enactments, those officers exercised their prosecutorial authority pursuant to pre-Confederation legislation as continued under s. 129, which I have previously quoted.

Dans cette loi et dans des lois connexes, l'accusation avait qualité pour invoquer le droit criminel de manière plus générale que ce ne fut le cas par la suite. Certaines lois de la fin du dix-neuvième siècle, par exemple, l'*Acte de tempérance du Canada*, S.R.C. 1886, chap. 106 et l'*Acte d'inspection générale*, S.R.C. 1886, chap. 99 prévoyaient l'engagement de poursuites par des inspecteurs nommés par le gouvernement fédéral. D'autres lois de la même époque, telles les lois concernant la sûreté des navires, 1891 (Can.), chap. 38 et l'*Acte de l'expédition du bétail*, 1891 (Can.), chap. 36 ne prévoyaient l'engagement de poursuites qu'avec le consentement du ministre fédéral. L'Acte de 1890 (Can.), chap. 10 intitulé *Acte à l'effet de prévenir la révélation des documents et renseignements officiels* ne prévoyait l'engagement de poursuites qu'avec le consentement du procureur général du Canada ou du procureur général de la province. Le montant des amendes pour infraction à l'*Acte des banques*, 1890 (Can.), chap. 31 était recouvrable et exigible par poursuites de Sa Majesté intentées par le procureur général du Canada, le ministre des Finances ou le Receveur général. Ce sont là quelques exemples de lois antérieures à l'adoption du *Code criminel* de 1892 qui laissent voir l'étendue de la compétence exercée en vertu des lois fédérales en matière de procédures ou de poursuites criminelles.

À ma connaissance, il n'y a eu, au cours de cette période, aucune tentative de la part d'une province d'adopter des lois qui auraient réservé les poursuites relatives à des infractions relevant du droit criminel fédéral, sans compter celles relatives à tout autre genre d'infractions, au procureur général ou aux poursuivants de la province. Les provinces n'ont pas voulu non plus, après la Confédération, adopter des lois qui préciseraient qui a compétence pour intenter des poursuites relatives à des infractions relevant du droit criminel fédéral. Jusqu'à ce que la législation fédérale vise les procureurs généraux et les solliciteurs généraux des provinces en vertu de ses dispositions relatives au droit criminel, ceux-ci exerçaient leur pouvoir en matière de poursuites conformément aux lois antérieures à la Confédération, maintenues en vigueur en vertu de l'art. 129 que j'ai déjà cité.

The generalized definition of provincial Attorney General or Solicitor General appeared in the original *Criminal Code*, 1892 (Can.), c. 29. Section 3(b) of the *Code* was as follows:

3. In this Act the following expressions have the meanings assigned to them in this section unless the context requires otherwise:

(b) The expression "Attorney-General" means the Attorney-General or Solicitor-General of any province in Canada in which any proceedings are taken under this Act, and, with respect to the North-west Territories and the district of Keewatin, the Attorney-General of Canada;

This provision had its origin in s. 2 of *The Explosive Substances Act*, R.S.C. 1886, c. 150, which was in these terms:

2. In this Act, unless the context otherwise requires,—

(a) The expression "Attorney General" means the Attorney General of the Province of Canada in which any proceedings are taken under this Act, and, with respect to the North-West Territories and the District of Keewatin, the Attorney General of Canada;

In the revised *Criminal Code* of 1906, R.S.C. 1906, c. 146, the definition of "Attorney General of Canada" was slightly altered by replacing the earlier term "district of Keewatin" by the term "the Yukon Territory".

This limited reference to the Attorney General of Canada remained unaltered until the *Criminal Law Amendment Act, 1968-69*, 1968-69 (Can.), c. 38, introduced a major change under s. 2, which I have already quoted. In the meantime, the definition and reference to provincial Attorney General remained the same. It appears that it was this introduction of a generalized prosecutorial authority in the Attorney General of Canada that brought about the provincial claim that criminal procedure under s. 91(27) of the then *British North America Act* did not give legislative authority to Parliament against the mandate of s. 92(14) so as to empower the federal Attorney General to prosecute offences engaging the violation of validly

La définition générale de procureur général ou de solliciteur général de la province figurait dans le premier *Code criminel*, 1892 (Can.), chap. 29. L'alinéa 3(aa.) du *Code* se lisait comme suit:

3. Dans le présent acte, les expressions suivantes ont la signification qui leur est attribuée dans le présent article, à moins que le contexte ne s'y oppose:

(aa.) L'expression «procureur général» signifie le procureur général ou le solliciteur général de toute province du Canada dans laquelle des procédures se feront sous l'empire du présent acte; et quant aux territoires du Nord-Ouest et au district de Kéewatin, elle signifie le procureur général du Canada;

Cette disposition tire son origine de l'art. 2 de l'*Acte concernant les explosifs*, S.R.C. 1886, chap. 150, qui était ainsi rédigé:

2. Dans le présent acte, à moins que le contexte n'exige une interprétation différente,—

(a.) L'expression «procureur général» signifie le procureur général de la province du Canada dans laquelle les procédures se feront sous l'empire du présent acte; et quant aux territoires du Nord-Ouest et au district de Kéewatin, elle signifie le procureur général du Canada;

Dans le *Code criminel* révisé de 1906, S.R.C. 1906, chap. 146, la définition de «procureur général du Canada» a été légèrement modifiée par le remplacement de l'expression «district de Kéewatin» par l'expression «le territoire du Yukon».

La mention restreinte du procureur général du Canada est demeurée inchangée jusqu'à l'adoption de la *Loi de 1968-69 modifiant le droit pénal*, 1968-69 (Can.), chap. 38, qui a apporté un changement important à l'art. 2 que j'ai déjà cité. Pendant la même période la définition de procureur général de la province et la mention de celui-ci sont demeurées inchangées. Il appert que c'est l'attribution d'un pouvoir général de poursuivre au procureur général du Canada qui est à l'origine de la prétention de la part des provinces que la procédure en matière criminelle mentionnée au par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne confère pas au Parlement une compétence législative qui irait à l'encontre des pouvoirs attribués en vertu du par. 92(14) en autorisant le procureur général du Canada à engager des

enacted federal criminal law.

VI

Language and logic inform constitutional interpretation, and they are applicable in considering the alleged reach of s. 92(14) and the allegedly correlative limitation of criminal procedure in s. 91(27). I find it difficult, indeed impossible, to read s. 92(14) as not only embracing prosecutorial authority respecting the enforcement of federal criminal law but diminishing the *ex facie* impact of s. 91(27) which includes procedure in criminal matters. As a matter of language, there is nothing in s. 92(14) which embraces prosecutorial authority in respect of federal criminal matters. Section 92(14) grants jurisdiction over the administration of justice, including procedure in civil matters and including also the constitution, maintenance and organization of civil and criminal provincial courts. The section thus narrows the scope of the criminal law power under s. 91, but only with respect to what is embraced within "the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts . . . of Criminal Jurisdiction". By no stretch of language can these words be construed to include jurisdiction over the conduct of criminal prosecutions. Moreover, as a matter of conjunctive assessment of the two constitutional provisions, the express inclusion of procedure in civil matters in provincial Courts points to an express provincial exclusion of procedure in criminal matters specified in s. 91(27).

There is, in addition, an attempt here to prefer the general administration of justice over the special criminal law and procedure, when there is no language in the former to override or even suggest the latter. The respondents and the supporting interveners submit that because s. 92(14) includes the constitution of courts of "criminal jurisdiction", the word "criminal" must be imported into the opening words of the section, which must be construed as if they said "the Administration of Civil and Criminal Justice in the Province". How-

poursuites pour des infractions à des lois criminelles fédérales valides.

VI

^a Le langage utilisé et la logique constituent le fondement de l'interprétation constitutionnelle et il faut y avoir recours pour examiner la portée qu'aurait le par. 92(14) et la limitation correspondante de la procédure en matière criminelle prévue au ^b par. 91(27). Je trouve difficile voire impossible d'interpréter le par. 92(14) comme englobant non seulement le pouvoir de poursuivre en matière d'application du droit criminel fédéral mais aussi ^c comme diminuant la portée littérale du par. 91(27) qui inclut la procédure en matière criminelle. Rien dans le texte du par. 92(14) ne vise le pouvoir de poursuivre à l'égard de matières relevant du droit criminel fédéral. Le paragraphe ^d 92(14) confère une compétence sur l'administration de la justice, pour ce qui est notamment de la procédure en matière civile et de la création, du maintien et de l'organisation de tribunaux de juridiction civile et criminelle dans la province. Le ^e paragraphe réduit donc la portée de la compétence en matière de droit criminel conférée par l'art. 91, mais seulement quant à ce qui touche la «création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction . . . criminelle». Aucune extension du sens de ces mots ne peut leur faire dire qu'ils visent la compétence en matière de poursuites criminelles. De plus, si on examine de concert les deux dispositions constitutionnelles, l'inclusion expresse de la procédure en matière civile devant les tribunaux provinciaux emporte l'exclusion expresse de toute compétence provinciale relativement à la procédure en matière criminelle mentionnée au par. 91(27). ^h

ⁱ En outre, il y a ici une tendance à préférer l'expression générale de l'administration de la justice à l'expression particulière du droit criminel et de la procédure en matière criminelle, lorsque rien dans le texte de la première n'écarte la seconde ni même n'en fait mention. Les intimés et les intervenants qui soutiennent leur point de vue prétendent que, puisque le par. 92(14) vise la création de tribunaux de «juridiction criminelle», le mot «criminelle» doit être sous-entendu dans les premiers ^j mots du paragraphe, qu'il faut interpréter comme

ever, this is not how the section was drafted; neither logic nor grammar support this construction.

I have not been able to find any recognition in post-Confederation texts, such as Lefroy, *Legislative Power in Canada* (1897-98), of provincial prosecutorial authority of offences under the federal criminal law. Indeed, such cases as *R. v. Lawrence* (1878), 43 U.C.Q.B. 164, and *Ex parte Duncan* (1872), 16 L.C.J. 188, affirm the federal authority not only in relation to criminal law, but in relation to criminal procedure, that is as said in the *Duncan* case, to punish and to that end to regulate procedure.

It has been urged, however, that there are other post-Confederation cases that recognized an alleged primacy, if not exclusiveness, in provincial authority in respect of prosecutions of federal crimes. I can find nothing in *R. v. Bush* (1888), 15 O.R. 398, that recognizes provincial primacy or exclusiveness. This case dealt with the appointment of justices of the peace, a matter of the constitution of courts and not with the conduct of prosecutions. Indeed, in referring to s. 92(14), Street J. reserved "procedure in criminal matters". Nothing said in *R. v. St. Louis* (1897), 1 C.C.C. 141, indicates anything different. At the time the case was heard there was no provision for interposition by the federal Attorney General in what was an ordinary criminal prosecution, obtaining money by false pretences. It was, however, open to him to intervene with the leave of the Court, at least in respect of a matter relating to the Government of Canada. The remarks of Wurtele J. suggesting provincial primacy were merely *obiter* and, indeed, are difficult to reconcile with the ratio.

It must be remembered, at the risk of undue repetition, that the practice of provincial prosecu-

s'ils étaient les suivants: «l'administration de la justice en matière civile et criminelle dans la province». Ce n'est cependant pas la façon dont le paragraphe est rédigé; ni la logique ni la grammaire ne justifient cette interprétation.

Je n'ai pu trouver aucun texte postérieur à la Confédération, comme Lefroy, *Legislative Power in Canada* (1897-98), qui reconnaît aux provinces le pouvoir d'engager des poursuites relatives à des infractions relevant du droit criminel fédéral. En réalité, des décisions comme *R. v. Lawrence* (1878), 43 U.C.Q.B. 164 et *Ex parte Duncan* (1872), 16 L.C.J. 188 confirment la compétence fédérale non seulement à l'égard du droit criminel, mais aussi à l'égard de la procédure en matière criminelle, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de la décision *Duncan*, la compétence pour punir et, à cette fin, pour réglementer la procédure.

Toutefois, on a soutenu que d'autres décisions judiciaires postérieures à la Confédération reconnaissent une certaine prépondérance, voire exclusivité, à la compétence provinciale en matière de poursuites relatives à des infractions aux lois fédérales. Je ne vois rien dans la décision *R. v. Bush* (1888), 15 O.R. 398 qui reconnaisse une prépondérance ou une exclusivité à la compétence provinciale. Cette affaire portait sur la nomination de juges de paix, une question relative à la création de tribunaux et non à l'engagement de poursuites. En effet, en mentionnant le par. 92(14), le juge Street a exclu «la procédure en matière criminelle». Rien dans la décision *R. v. St. Louis* (1897), 1 C.C.C. 141 n'indique un changement à ce propos. À l'époque où cette affaire a été entendue, aucune disposition ne permettait au procureur général du Canada d'intervenir dans ce qui constituait une poursuite criminelle ordinaire, c'est-à-dire l'extorsion par faux semblants. Il lui était cependant possible d'intervenir, avec l'autorisation de la cour, du moins à l'égard d'une question qui concernait le gouvernement du Canada. Les observations du juge Wurtele qui donnaient à entendre que les provinces avaient prépondérance ne constituaient qu'une opinion incidente et sont, en fait, difficiles à concilier avec le fondement de la décision.

Au risque de me répéter, je dois rappeler qu'après 1867, la pratique des poursuites par la pro-

tion was continued after 1867 into post-1867 by virtue of s. 129. It was a practical accommodation to allow this to continue, and the affirmation of this practice under the 1892 *Criminal Code* and in ensuing years did not, as I read the authorities, cast any doubt on federal authority to invest and regulate provincial prosecutorial power to enforce the federal criminal law. *Re Public Inquiries Act* (1919), 3 W.W.R. 115, does not disturb this view. One would have expected an attempt by the provinces, soon after Confederation, or even later at some point in constitutional evolution, to assert an independent provincial authority to control prosecutions of the criminal law. There was none, and there is still none, save for the objection taken to the inclusion of the federal Attorney General in the definition of s. 2.

It must be remembered that s. 92(14) is a grant of legislative power and if it gave the provinces legislative authority over the conduct of criminal prosecutions, then federal legislation conferring prosecutorial authority on either provincial or federal Attorneys General would be *ultra vires*. It cannot be argued that Parliament confers prosecutorial authority only with the consent of the provinces, for this would involve an unconstitutional delegation of legislative power: see *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31. The provincial position appears to blur legislative and executive power and to treat s. 92(14) as if it were a grant of executive power to which the legislative power of Parliament under s. 91(27) was subordinate.

I have examined the pre-Confederation debates in the then provincial Parliament of Canada. The resolutions introduced on February 3, 1865 into the Legislative Council were in pursuance of those that were adopted at the Charlottetown Conference of 1864 and included what were and what remained the terms included in s. 92(14) (it was originally s. 43(17)) and s. 91(27) (it was originally s. 29(32)).

vince a été maintenue en vertu de l'art. 129. Des motifs pratiques en justifiaient le maintien et la confirmation de cette pratique, dans le *Code criminel* de 1892 et au cours des années suivantes, n'a nullement, selon mon interprétation de la jurisprudence, mis en doute le pouvoir fédéral d'accorder aux provinces le pouvoir d'engager des poursuites en vue d'appliquer le droit criminel fédéral, et de réglementer ce pouvoir. Le renvoi *Re Public Inquiries Act* (1919), 3 W.W.R. 115 ne modifie pas cette opinion. On aurait pu s'attendre à ce que, peu après la Confédération ou même plus tard dans l'histoire constitutionnelle, les provinces tentent de revendiquer un pouvoir autonome de diriger les poursuites en matière de droit criminel. Il n'y a eu aucune tentative de la sorte et il n'y en pas encore si ce n'est l'opposition manifestée à l'encontre de l'inclusion du procureur général du Canada dans la définition de l'art. 2.

Il faut se rappeler que le par. 92(14) est attributif de compétence législative et que s'il accordait aux provinces la compétence législative en matière de poursuites criminelles, les lois fédérales qui confèrent un pouvoir en matière de poursuites au procureur général du Canada ou aux procureurs généraux des provinces, seraient *ultra vires*. On ne peut prétendre que le Parlement n'attribue la compétence en matière de poursuites qu'avec le consentement des provinces, parce qu'il y aurait là une délégation inconstitutionnelle de compétence législative: voir *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31. La thèse des provinces semble confondre les compétences législative et exécutive et considérer le par. 92(14) comme attributif de compétence exécutive à laquelle est subordonnée la compétence législative que confère au Parlement le par. 91(27).

J'ai étudié les débats préparatoires à la Confédération qui ont eu lieu au Parlement de la province du Canada. Les résolutions présentées le 3 février 1865 au Conseil législatif faisaient suite aux résolutions adoptées à la conférence de Charlottetown de 1864 et comportaient ce qui est devenu le texte du par. 92(14) (à l'origine le par. 43(17)) et celui du par. 91(27) (à l'origine le par. 29(32)).

There are, at best, general observations in the Confederation Debates respecting criminal law and procedure. John A. Macdonald referred (at p. 41) to the principle that the determination of what is a crime and how crime shall be punished is to be left to the general government. References to the administration of justice were in such general terms (see pp. 69, 215, 248) as to be of no particular significance. Mr. Hector Langevin, then Solicitor General East, viewed what is now s. 92(14) as providing protection to Quebec civil law. Mr. Christopher Dunkin raised the question (at p. 508) that there is a special refinement of confusion as to criminal matters. He put the matter as follows (at p. 508 bottom):

... Criminal procedure is to be federal; civil procedure, provincial; criminal legislation, proper, is to be federal; but with a most uncertain quantity of what one may call legislation about penalties, provincial; civil rights, in the main, provincial; but with no one can tell how much of federal interference and over-ruling, and all with courts provincial in constitution, but whose judges hold by federal tenure and under federal pay. I pity the poor man who is at once a criminal judge and a civil judge.

Nothing in these observations touch the issue now before us, nor is there any basis for any special reading of the Charlottetown or the subsequent London Palace Hotel resolutions to gloss the present s. 92(14) and s. 91(27) in the way proposed by the respondents and their supporting interveners.

VII

It is patent that neither the respondents nor their supporting interveners view the present case as pointing to possible concurrency. Since Parliament has in fact legislated, that would defeat their contention without more. Yet there is good reason to say that even if there is merit in the respondents' position, there is at least equal merit in the assertion of parliamentary authority to control

Il y a tout au plus, dans les débats préparatoires à la Confédération, des observations générales sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle. John A. Macdonald parle (à la p. 41) du principe selon lequel il appartient au gouvernement central de déterminer ce qui constitue un acte criminel et la peine relative à cet acte criminel. Les mentions de l'administration de la justice sont si générales (voir aux pp. 69, 215 et 248) qu'elles n'ont aucune importance particulière. M. Hector Langevin, alors solliciteur général pour l'Est a considéré que ce qui constitue aujourd'hui le par. 92(14) protégeait le droit civil du Québec. M. Christopher Dunkin a souligné (à la p. 508) qu'il y a une confusion particulièrement raffinée quant aux questions de droit criminel. Il a exposé la question de la façon suivante (au bas de la p. 508):

[TRANSDUCTION] ... La procédure en matière criminelle sera de juridiction fédérale; la procédure en matière civile, de juridiction provinciale; le droit criminel comme tel sera de juridiction fédérale tandis qu'une certaine partie très indéterminée de ce qu'on peut appeler la législation en matière pénale sera de juridiction provinciale; les droits civils seront essentiellement de compétence provinciale; mais personne ne peut préciser l'étendue de l'empiètement et de la suprématie du fédéral, le tout avec des tribunaux constitués par les provinces mais dont les juges sont nommés et payés par le fédéral. Je plains le pauvre homme qui est à la fois juge au criminel et juge au civil.

Rien dans ces observations n'a trait à la question dont nous sommes saisis. Rien non plus ne justifie une interprétation particulière des résolutions de Charlottetown ou des résolutions subséquentes du London Palace Hotel qui permettrait d'expliquer les par. 92(14) et 91(27) dans le sens que proposent les intimés et les intervenants qui soutiennent leur point de vue.

VII

Il est évident que ni les intimés, ni les intervenants qui les appuient, ne voient dans la présente affaire un cas possible de compétence concurrente. Vu que le Parlement a effectivement légiféré, cela aurait pour effet de contredire leurs prétentions sans plus. Il y a toutefois des motifs valables d'affirmer que, même si le point de vue des intimés est fondé, la revendication de la compétence du

prosecution for violation of the federal criminal law. The issue, put in these terms, is not a new one. The Privy Council explained the matter in terms of the so-called trenching doctrine in *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, as supporting a privileged encroachment on provincial legislative authority to give effect to exclusive and paramount federal power in relation to the classes of subjects assigned to Parliament under the enumerated heads of s. 91. The obverse view arises, as shown in the *Assignments and Preferences case, Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*, [1894] A.C. 189, when there is an absence of federal legislation to supersede the lawful enactment of provincial legislation within one of its assigned powers.

Two observations, one by former Justice Rand and the second by former Justice Judson, are, in my opinion, a more reasonable approach to the so-called trenching doctrine and its associated "ancillary" or necessarily incidental doctrines than those expressed by the Privy Council in *Tennant v. Union Bank of Canada*. In *Attorney General of Canada v. C.P.R. and C.N.R.*, [1958] S.C.R. 285, at pp. 290-91, Rand J. said this:

Powers in relation to matters normally within the provincial field, especially of property and civil rights, are inseparable from a number of the specific heads of s. 91 of the *British North America Act* under which scarcely a step could be taken that did not involve them. In each such case the question is primarily not how far Parliament can trench on s. 92 but rather to what extent property and civil rights are within the scope of the paramount power of Parliament. *Tennant v. The Union Bank of Canada* [[1894] A.C. 31] in which a provision under the *Bank Act* for taking security for loans made by a bank in disregard of provincial forms of security and registration was upheld, is a characteristic example.

Judson J. was even more emphatic in his judgment in *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331. That case concerned the validity of federal legislation under which the Crown

Parlement pour diriger les poursuites dans les cas d'infractions au droit criminel fédéral l'est tout autant. Posée en ces termes, la question n'est pas nouvelle. Le Conseil privé a expliqué la question en fonction du principe dit de l'empiétement dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, en affirmant qu'elle justifie un empiétement privilégié sur la compétence législative des provinces afin d'exercer la compétence exclusive et prépondérante du Parlement fédéral sur les catégories de sujets qui lui sont attribués en vertu de l'art. 91. Le contraire se présente, comme le démontre l'arrêt sur les *Cessions volontaires, Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada*, [1894] A.C. 189, lorsqu'il n'y a pas de loi du Parlement fédéral pour écarter l'adoption valide d'une loi provinciale relevant d'un sujet de compétence qui lui est attribué.

Deux observations, l'une du juge Rand et l'autre du juge Judson constituent, à mon avis, une façon plus raisonnable d'aborder le principe dit de l'empiétement et le principe connexe de «l'accessoire» ou du nécessairement incident, que celle énoncée par le Conseil privé dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*. Dans l'arrêt *Attorney General of Canada v. C.P.R. and C.N.R.*, [1958] R.C.S. 285, aux pp. 290 et 291, le juge Rand affirme:

[TRADUCTION] Les pouvoirs quant aux sujets qui sont normalement de compétence provinciale, spécialement la propriété et les droits civils, sont indissociables d'un certain nombre de sujets spécifiques de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en vertu desquels on ne peut presque rien entreprendre sans leur toucher. Dans chacun de ces cas, la question qui se pose d'abord n'est pas de savoir jusqu'à quel point le Parlement peut empiéter sur les sujets énumérés à l'art. 92, mais plutôt de savoir dans quelle mesure la propriété et les droits civils relèvent de la compétence prépondérante du Parlement. L'arrêt *Tennant v. The Union Bank of Canada* [[1894] A.C. 31] qui confirme une disposition prise en vertu de l'*Acte des banques* quant à l'acceptation de sûretés pour les prêts consentis par la banque sans tenir compte des formalités provinciales quant aux sûretés et à l'enregistrement constitue un exemple caractéristique de ce cas.

Le juge Judson a été encore plus catégorique dans les motifs qu'il a rédigés dans l'arrêt *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331. Cette affaire portait sur la validité d'une loi

had assumed liability for the conduct of members of the armed forces under a statutorily prescribed master-servant relationship and sought to recover from a wrongdoer expenses incurred in the case of an injured serviceman. The learned Justice upheld the legislation, saying that "legislation of this kind comes squarely under head 7 of s. 91, notwithstanding the fact that it may incidentally affect property and civil rights within the province. It is meaningless to support this legislation as was done in the *Grand Trunk* case, [*Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada*], [1907] A.C. 65, on the ground that it is 'necessarily incidental' to legislation in relation to an enumerated class of subject in s. 91."

Those two references exhibit the strength of the force residing in an enumerated class of subject in s. 91 when all those classes are expressed to repose legislative authority in Parliament, both exclusively and notwithstanding anything in s. 92. The effect so given resides in s. 91(27) no less than in other enumerations in s. 91.

VIII

I come now, at long last, to consider the case law which has developed around s. 92(14) and s. 91(27) since the introduction of federal prosecution of criminal law offences under the amendment of the *Criminal Code* by 1968-69 (Can.), c. 38, s. 2(1). There are four cases to be considered, apart from the present one, the first in time being *R. v. Pelletier*, *supra*, (leave to appeal here refused: see [1974] S.C.R. x); the second in time being *Re Hauser and The Queen* (1977), 37 C.C.C. (2d) 129, rev'd here on other grounds, [1979] 1 S.C.R. 984; the third being *R. v. Pontbriand* (1978), 1 C.R. (3d) 97, [1978] C.S. 134 and the fourth, *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1980), 14 C.R. (3d) 289, aff'd on appeal (1981), 24 C.R. (3d) 193.

Pelletier, which was decided by Gale C.J.O., Estey and Martin J.J.A., involved a charge of

fédérale en vertu de laquelle Sa Majesté avait assumé la responsabilité des actes de certains militaires conformément à une relation de maître-serviteur prescrite par la loi, et réclamait des dommages-intérêts à l'auteur d'un méfait pour compenser les frais occasionnés par les blessures causées à un des militaires. Le savant juge a confirmé la loi en question en affirmant que [TRANSLATION] «une loi de ce genre relève nettement du par. 7 de l'art. 91, même si elle peut, de manière incidente, toucher la propriété et les droits civils dans la province. C'est un non sens de justifier une telle loi, comme on l'a fait dans l'arrêt *Grand Trunk* [*Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada*], [1907] A.C. 65, par le fait qu'elle est «nécessairement incidente» à une loi relative à une catégorie de sujets énumérés à l'art. 91.»

Ces deux citations montrent la force que présentent les catégories de sujets énumérés à l'art. 91, lesquelles sont énoncées pour confirmer que le Parlement a une compétence législative exclusive, nonobstant l'art. 92. Le paragraphe 91(27) n'a pas une portée moindre que les autres catégories de sujets énumérés à l'art. 91.

VIII

J'en arrive enfin à la jurisprudence liée aux par. 92(14) et 91(27) depuis l'introduction du pouvoir fédéral d'intenter des poursuites relatives aux infractions relevant du droit criminel, en vertu de la modification apportée au *Code criminel* à 1968-69 (Can.), chap. 38, par. 2(1). Il y a quatre arrêts à examiner outre la présente affaire: le premier étant, selon l'ordre chronologique, *R. v. Pelletier*, précité (l'autorisation d'appeler à cette Cour a été refusée: voir [1974] R.C.S. x), le deuxième étant, toujours selon le même ordre, *Re Hauser and The Queen* (1977), 37 C.C.C. (2d) 129, infirmé en cette Cour pour d'autres motifs, [1979] 1 R.C.S. 984, le troisième, *R. c. Pontbriand* (1978), 1 C.R. (3d) 97, [1978] C.S. 134, et le quatrième, *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1980), 14 C.R. (3d) 289, confirmé en appel (1981), 24 C.R. (3d) 193.

L'arrêt *Pelletier*, rendu par le juge en chef Gale de l'Ontario et les juges Estey et Martin, portait

conspiracy to traffic in a narcotic contrary to s. 4(1) of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, and the then s. 408 (now s. 423(1) (d)) of the *Criminal Code*. The issue relevant to the present case was whether it was open to the federal Attorney General to prosecute the offence, pursuant to the authority conferred upon him under s. 2(2) of the *Criminal Code*, as introduced by 1968-69 (Can.), c. 38. There is no doubt that, absent federal authorizing legislation, prosecution of criminal law offences (and this charge was so characterized in *Pelletier*), lay in the provincial Attorney General under the original terms of s. 2(2) of the *Code* and, also, prior to that time as a historical continuation of pre-Confederation authority. The Ontario Court of Appeal in *Pelletier* found no difficulty in finding proper constitutional authority in the federal Attorney General under s. 91(27) of the *British North America Act, 1867*.

There was an extensive examination in *Pelletier* of various instances, prior to the 1968-69 amendment to s. 2(2) of the *Code*, under which federal prosecution took place without objection. I have dealt with these in an earlier part of these reasons and need not repeat them here. I would add that the Ontario Court of Appeal had no difficulty in finding constitutional authority to authorize prosecution by the federal Attorney General in s. 91(27). I may, however, refer to a passage in *Pelletier* which underlines the scope of the authority in the federal Attorney General in his prosecutorial role. Estey J.A., as he then was, delivered the judgment of the Ontario Court of Appeal and said this (at pp. 695-96):

The status of the Attorney-General of Canada in relation to certain proceedings under the *Criminal Code* is particularized in the *Code* itself:

- (a) By ss. 624, 748, 762(3) and 771(5), the Attorney-General of Canada has the same rights of appeal in proceedings instituted at the instance of the Government of Canada and conducted by or on behalf of that Government as the Attorney General of a province has . . .

sur une accusation de complot en vue de faire le trafic d'un stupéfiant contrairement au par. 4(1) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1 et à ce qui était alors l'art. 408 (maintenant l'al. 423(1)d)) du *Code criminel*. La question pertinente à l'espèce était de savoir si le procureur général du Canada avait le droit d'engager des poursuites relatives à cette infraction en vertu du pouvoir que lui confère le par. 2(37) du *Code criminel*, tel que modifié à 1968-69 (Can.), chap. 38. Il n'y a pas de doute qu'en l'absence de loi fédérale habilitante, les poursuites relatives à des infractions criminelles (ainsi qu'on les a décrites dans l'arrêt *Pelletier*) relevaient du procureur général de la province en vertu du texte initial du par. 2(37) du *Code* et aussi, avant cela, à titre de continuation historique de la compétence antérieure à la Confédération. Dans l'arrêt *Pelletier*, la Cour d'appel de l'Ontario n'a pas hésité à conclure que le procureur général du Canada a la compétence constitutionnelle nécessaire en vertu du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

On trouve dans l'arrêt *Pelletier* une étude approfondie de différents cas, survenus avant la modification de 1968-69 du par. 2(37) du *Code*, où le fédéral a intenté des poursuites sans qu'aucune objection ne soit soulevée. J'ai analysé ces cas dans la partie précédente de mes motifs et je n'ai pas besoin d'y revenir. Je me permets d'ajouter que la Cour d'appel de l'Ontario n'a pas hésité à conclure que le par. 91(27) de la Constitution autorise les poursuites par le procureur général du Canada. Je puis cependant citer un extrait de l'arrêt *Pelletier* qui souligne la portée de la compétence que possède le procureur général du Canada dans son rôle de poursuivant. Le juge Estey, alors à la Cour d'appel de l'Ontario, a rendu les motifs de cette cour et a affirmé ceci (aux pp. 695 et 696):

[TRADUCTION] Le statut du procureur général du Canada à l'égard de certaines procédures prises en vertu du *Code criminel* est précisé dans le *Code* lui-même:

- a) En vertu des art. 624 et 748 et des par. 762(3) et 771(5), le procureur général du Canada a les mêmes droits d'appel dans les procédures intentées sur l'instance du gouvernement du Canada et dirigées par ce gouvernement, ou pour son compte, que ceux que possède le procureur général d'une province . . .

(b) By s. 617 the Minister of Justice of Canada is given power to direct a new trial or to refer a matter to the Court of appeal for an opinion.

(c) By s. 6(5) and several other sections to the *Code*, the consent of the Attorney-General of Canada is required before certain proceedings may be instituted.

In passing it is observed that the requirement imposed by the *Code* is simply that the proceedings "be instituted at the *instance* of the Government of Canada" and not a more exacting requirement that the information be sworn by an officer thereof. In the case before us the indictment was preferred by an officer of the Government of Canada and, for reasons mentioned earlier, these proceedings come squarely within the prerequisite mentioned in many of the foregoing sections.

Furthermore, it is noted that s. 2 of the *Code* defines prosecutor as follows:

"prosecutor" means the Attorney General or, where the Attorney General does not intervene, means the person who *institutes* proceedings to which this act applies, and includes counsel acting on behalf of either of them;

(Emphasis added.) Once again it appears from the wording adopted that Parliament has intended to include in this definition persons other than the provincial Attorneys-General, whatever the definition of "Attorney General" may be elsewhere in the same s. 2, and to include counsel acting on behalf of such other persons including, in my view, counsel acting for the Attorney-General of Canada. This definition of prosecutor when read along with ss. 504 and 505(1)(b), the latter being the section under which the indictment herein was preferred by the agent of the Attorney-General for Canada, appears to accord to the Attorney-General of Canada a status as prosecutor and does not require a Court to follow to the strained conclusion reached in *The Queen v. St. Louis, supra*, that the Attorney-General of Canada stands in the provincial criminal Courts in a position analogous to that of a private prosecutor.

I add another passage from these reasons, as set out at p. 697:

By s. 27 of the *Interpretation Act* of Canada, which I have set out above, all the provisions of the *Criminal Code* relating to indictable offences are made applicable to indictable offences created by other statutes. It may therefore be argued that in both cases the proceedings

b) En vertu de l'art. 617, le ministre de la Justice du Canada peut prescrire un nouveau procès ou renvoyer la cause devant la Cour d'appel pour connaître son opinion.

c) En vertu du par. 6(5) et de plusieurs autres articles du *Code*, le consentement du procureur général du Canada est requis pour pouvoir intenter certaines procédures.

Notons au passage que la condition imposée par le *Code* est simplement que les procédures soient «intentées sur l'*instance* du gouvernement du Canada» et non la condition plus exigeante que la dénonciation soit faite sous serment par un représentant de ce gouvernement. En l'espèce, l'accusation a été présentée par un représentant du gouvernement du Canada et, pour les motifs déjà mentionnés, ces procédures remplissent nettement toutes les conditions préalables mentionnées dans un bon nombre des articles précités.

De plus, on constate que l'art. 2 du *Code* définit le terme «poursuivant» de la façon suivante:

«poursuivant» désigne le procureur général ou, lorsque celui-ci n'intervient pas, la personne qui *intente* des procédures visées par la présente loi, et comprend un avocat agissant pour le compte de l'un ou de l'autre;

(Les italiques sont de moi.) Encore une fois, il ressort des termes utilisés que le Parlement a voulu inclure dans cette définition des personnes autres que le procureur général d'une province quelle que soit la définition de «procureur général» qui peut se trouver ailleurs dans le même art. 2, et inclure les avocats agissant pour le compte de ces autres personnes y compris, à mon avis, les avocats agissant pour le compte du procureur général du Canada. Si on la rapproche de l'art. 504 et de l'al. 505(1)(b), qui est l'alinéa en vertu duquel le présent acte d'accusation a été présenté par le représentant du procureur général du Canada, cette définition semble attribuer au procureur général du Canada le statut de poursuivant sans obliger une cour à se conformer à la conclusion forcée à laquelle on est arrivé dans l'affaire *La Reine c. St. Louis*, précitée, que la position du procureur général du Canada, dans les cours provinciales de juridiction criminelle, est analogue à celle d'un poursuivant privé.

Je citerai un autre passage de ces motifs qui figure à la p. 697:

[TRADUCTION] En vertu de l'art. 27 de la *Loi d'interprétation* du Canada, que j'ai déjà cité, toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par d'autres textes législatifs. On peut donc soutenir que dans les deux cas

resulting from the charges directly or ultimately relating to the *Narcotic Control Act* are "proceedings . . . in respect of a violation of . . . any Act . . . other than this Act", that is to say, other than the *Code*. If that be so, then provided that that portion of s. 2(2) is *intra vires* the Parliament of Canada, the Attorney-General of Canada has been granted status in both proceedings.

Although the Court was prepared to uphold the prosecutorial authority of the federal Attorney General on the basis of federal executive authority, it was not necessary for it to do so because of the consideration it gave to the definition of Attorney General in s. 2. This is evident from what the Court said at pp. 700-01:

However, because of the view I have taken, as indicated below, of the executive authority of the Government of Canada to enforce the statutes of Parliament, it becomes unnecessary to resolve finally this interpretive question but I do not rest this decision on the narrow ground of executive authority of the Government of Canada to enforce the statutes of Parliament, but also place my conclusion on the basis that s. 2(2)(b), properly interpreted, does not exclude the Attorney-General of Canada from the definition of Attorney-General in s. 2 of the *Criminal Code*. In the result, therefore, s. 2(2) in my view qualifies the Attorney-General of Canada to participate in these proceedings quite apart from any executive status that officer may have so to do.

In any case I do not read s. 2(2), in the event that it were to be construed as excluding the Attorney-General of Canada from these proceedings, as evincing parliamentary intent to deny the right or duty of the Government of Canada to exercise the executive authority which follows the legislative authority to enact criminal statutes including the *Criminal Code* under s. 91(27) of the *British North America Act, 1867*. I have come to this conclusion because of the clear intention revealed in the plain language employed by the Legislature to qualify the status of the Attorney-General of Canada in proceedings with reference to statutes of Canada other than the *Criminal Code* in which the provisions of the *Code* are imported by way of the *Interpretation Act* provision quoted above. This object, in my view, has been accomplished without in any way creating an inference (because it is clearly not expressed) that in respect of the *Criminal Code* the Attorney-General of

les procédures qui résultent d'accusations qui ont trait directement, ou en fin de compte, à la *Loi sur les stupéfiants* sont «des procédures . . . relatives à la violation . . . d'une loi . . . sauf la présente loi», c'est-à-dire, autre que le *Code*. S'il en est ainsi, alors pourvu que cette partie du par. 2(37) soit *intra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada, le procureur général du Canada a reçu qualité pour agir dans les deux procédures.

Même si la cour était disposée à confirmer la compétence du procureur général du Canada en matière de poursuites en se fondant sur la compétence exécutive fédérale, il ne lui était pas nécessaire de le faire en raison de sa prise en considération de la définition de procureur général à l'art. 2. Cela ressort clairement de ce que la Cour affirme aux pp. 700 et 701:

[TRADUCTION] Toutefois, à cause de l'avis que j'exprime plus loin quant à la compétence exécutive du gouvernement du Canada pour appliquer les lois du Parlement, il devient inutile de donner une réponse définitive à cette question d'interprétation, mais je ne fonde pas cette décision sur le seul motif de la compétence exécutive du gouvernement du Canada pour appliquer les lois du Parlement, mais je fonde aussi ma conclusion sur ce que l'al. 2(37)b), bien interprété, n'exclut pas le procureur général du Canada de la définition de procureur général que donne l'art. 2 du *Code criminel*. En définitive, le par. 2(37) autorise donc, selon moi, le procureur général du Canada à participer aux présentes procédures tout à fait indépendamment de toute compétence exécutive que ce fonctionnaire peut avoir de le faire.

De toute façon, même s'il fallait interpréter le par. 2(37) comme excluant le procureur général du Canada des présentes procédures, je n'y vois pas une preuve de l'intention du Parlement de nier au gouvernement du Canada le droit ou l'obligation d'exercer la compétence exécutive qui découle du pouvoir législatif d'adopter des lois criminelles, dont le *Code criminel*, en vertu du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. J'en suis venu à cette conclusion à cause de l'intention qui ressort clairement des termes utilisés par le législateur pour définir le statut du procureur général du Canada dans les procédures engagées en application de lois du Canada autres que le *Code criminel*, auxquelles les dispositions du *Code* sont rendues applicables en vertu de la disposition de la *Loi d'interprétation* que j'ai déjà citée. À mon avis, ce but se trouve réalisé sans sous-entendre (parce que ce n'est évidemment pas exprimé) que, relativement au *Code criminel*, le procu-

Canada has no status in the criminal Courts in the Provinces.

There was an added reference in *Pelletier* to federal power in relation to the peace, order and good government of Canada but, obviously, it could not stand alone in this case and I do not regard the reference as importing that consideration to support the federal prosecutorial power.

For convenience, I prefer to deal with *Pontbriand* before considering *Hauser*. Although the latter was decided by the Alberta Court of Appeal before *Pontbriand* was decided, it was not heard by this Court until after *Pontbriand*. The same issue was considered in *Pontbriand* as in *Pelletier*, namely, offences of conspiracy to violate the *Narcotic Control Act*. The prosecutorial authority of the federal Attorney General was challenged not only on the statutory ground that his jurisdiction was not encompassed by the charges, but also on constitutional grounds challenging the conferring of prosecutorial power on the federal Attorney General with respect to *Criminal Code* offences which were regarded by Hugessen A.C.J., the presiding Judge in *Pontbriand*, as encompassed thereunder through the *Narcotic Control Act*.

Hugessen A.C.J. rejected the decision in *Pelletier* and endorsed the majority opinion of the Alberta Court of Appeal in *Hauser*. The latter was, of course, later reviewed in this Court and will be canvassed below. There are two or three observations in *Pontbriand* with which I cannot agree. The first has to do with its considerable reliance on s. 135 of the *British North America Act*, as it then was. I have already dealt with this provision which was, as I said, specially tailored to the pre-Confederation Province of Canada, designed to create a bridge to the post-Confederation provinces of Ontario and Quebec. Section 135 cannot, in my view, be considered as overriding the governing provisions of s. 129. To read it in the way suggested would put the two provincial attorneys general in a position of ascendancy over the attorneys general of the other

reur général du Canada n'a pas qualité pour agir devant les cours provinciales de juridiction criminelle.

On mentionne également, dans l'arrêt *Pelletier*, la compétence fédérale relativement à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, mais elle ne peut manifestement pas être la seule justification en l'espèce et je ne considère pas que cette mention signifie que cet élément doit être pris en considération pour étayer la compétence fédérale en matière de poursuites.

Pour des motifs de commodité, je préfère étudier l'arrêt *Pontbriand* avant l'arrêt *Hauser*. Même si la Cour d'appel de l'Alberta a rendu ce dernier arrêt avant l'autre, cette Cour n'a procédé à l'audition de l'affaire *Hauser* qu'après l'affaire *Pontbriand*. L'affaire *Pontbriand* soulevait la même question que l'affaire *Pelletier*, c.à-d. qu'il s'agissait d'accusations de complot en vue de violer la *Loi sur les stupéfiants*. Le pouvoir du procureur général fédéral d'intenter des poursuites était contesté non seulement pour le motif que les accusations ne relevaient pas de sa compétence, mais aussi pour des motifs constitutionnels mettant en question l'attribution au procureur général fédéral du pouvoir d'intenter des poursuites relatives à des infractions au *Code criminel*, que le juge en chef adjoint Hugessen, présidant l'affaire *Pontbriand*, avait considérées comme en relevant par le biais de la *Loi sur les stupéfiants*.

Le juge en chef adjoint Hugessen a rejeté l'arrêt *Pelletier* et adopté l'opinion de la majorité de la Cour d'appel de l'Alberta dans l'arrêt *Hauser*. Ce dernier arrêt a été infirmé en cette Cour et j'y reviendrai plus loin. Il y a deux ou trois observations dans l'arrêt *Pontbriand* avec lesquelles je ne puis être d'accord. La première tient à ce que l'arrêt se fonde considérablement sur l'art. 135 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. J'ai déjà parlé de cette disposition qui, comme je l'ai dit, était spécialement conçue pour la province du Canada d'avant la Confédération et visait à créer un régime de transition à l'égard de ce qui deviendrait, après la Confédération, l'Ontario et le Québec. L'article 135 ne peut, à mon avis, être considéré comme prévalant sur les dispositions essentielles de l'art. 129. Si on l'interprétait de la façon proposée, on accorderait aux procureurs

provinces. Its limited application does not support any reliance which Hugessen A.C.J. seemed to find in it.

The second point I take against *Pontbriand* is its view that the central conclusion in *Pelletier* was *obiter* and, indeed, relied on the federal peace, order and good government clause. Of course, the Court in *Pontbriand* was not bound by *Pelletier*, but it deserved more than a mere relegation of the Ontario Court of Appeal to an irrelevant *obiter*.

A greater objection to *Pontbriand* is the repeated intrusion of the word "criminal" in s. 92(14), as if the administration of justice in the province was to be read as administration of criminal justice. Section 92(14) does not disclose any such limitation and any authority of the kind which it may confer cannot be read as excluding paramount federal authority under s. 91(27). Moreover, I am bound to note that *Pontbriand* has exaggerated the effect of *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152. The majority judgment sustaining the exercise of provincial authority to investigate organized crime made it clear that there was no attempt at particular accusations of crime, no attempt to create crimes or to alter criminal procedure. There was merely authority to investigate and report and, even so, subject to compliance with federal procedural standards, as, for example, to give protection against self-crimination. The present case rests on a different base, involving not the scope of provincial investigatory authority, but rather the scope of actual prosecutorial authority.

Coming now to the *Hauser* case in the Alberta Court of Appeal, it exhibited a clear difference of opinions between the majority and the minority of

généraux des deux provinces un statut supérieur à celui des procureurs généraux des autres provinces. L'application limitée de l'article ne permet pas d'étayer la justification que le juge en chef adjoint
a Hugessen semble y avoir puisée.

Le deuxième point sur lequel je désapprouve l'arrêt *Pontbriand* est l'avis qui y est exprimé selon lequel la conclusion principale de l'arrêt *Pelletier*
b est une opinion incidente et elle se fonde en fait sur la clause d'attribution de compétence fédérale relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement. Il va de soi que la cour, dans l'affaire *Pontbriand*, n'était pas tenue de suivre l'arrêt *Pelletier*,
c mais celui-ci méritait un meilleur sort que celui d'être relégué par la Cour d'appel de l'Ontario au rang d'opinion incidente non pertinente.

Le reproche le plus sérieux que l'on puisse faire
d à l'arrêt *Pontbriand* est l'addition répétée du mot «criminelle» au par. 92(14), comme si l'administration de la justice dans la province devait signifier l'administration de la justice criminelle. Le paragraphe 92(14) ne comporte pas une telle limitation
e et toute compétence du genre qu'il peut attribuer ne peut s'interpréter comme écartant la compétence fédérale prépondérante qui est conférée par le par. 91(27). De plus, je me dois de souligner que
f l'arrêt *Pontbriand* a exagéré la portée de l'arrêt *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152. La Cour qui à la majorité approuve l'exercice, par la province, du pouvoir d'enquêter sur le crime organisé, a souligné clairement qu'il
g n'y était question d'aucune tentative de porter des accusations pour des infractions en particulier, ni de créer des infractions ou de modifier la procédure en matière criminelle. Il n'était question que
h du pouvoir de faire enquête et de faire rapport et, même là, sous réserve d'observer les normes de procédure fédérales, en accordant, par exemple, une protection contre l'auto-incrimination. La présente affaire repose sur un fondement différent
i puisqu'elle ne porte pas sur l'étendue de la compétence de la province en matière d'enquête, mais plutôt sur l'étendue de sa compétence réelle en matière de poursuites.

Passons maintenant à l'arrêt *Hauser* de la Cour d'appel de l'Alberta. Cet arrêt démontre une nette divergence d'opinions entre la majorité et la mino-

a five-judge Court. The case arose out of a charge of possession for the purpose of trafficking contrary to s. 4(2) of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1. An indictment having been preferred on behalf of the Attorney General of Canada, a motion to quash was immediately brought on the ground that the Attorney General of Canada was not entitled to pursue the prosecution, not being so validly authorized under s. 2 of the *Criminal Code*. The motion was quashed at first instance, but on appeal, three of the members of the Court of Appeal, McGillivray C.J.A., Lieberman and Morrow J.J.A. granted prohibition. McDermid and Haddad J.J.A. dissented.

The majority took the view that the violation of the *Narcotic Control Act* was criminal law in its strict sense and hence that the federal Attorney General was excluded from any role in prosecution, even under the definition of Attorney General fixed by s. 2 of the *Code*. This must be taken to mean that when the offence involves a violation or conspiracy to violate any Act of the Parliament of Canada other than the *Criminal Code*, the federal Attorney General is excluded because, literally, the violation is a criminal law violation and, constitutionally, the authority to prosecute falls within s. 92(14) and not under s. 91(27).

The dissenting judges held that the indictment was properly preferred because the provincial Attorney General evinced no intention to prosecute for a narcotic control offence. They took the position that it was open to the Parliament of Canada to authorize indictments to be preferred by the federal Attorney General in respect of an offence under a federal Act other than the *Criminal Code* and that although the provincial Attorney General is not expressly excluded from his role in a case like the present, the question of conflict has generally been resolved by the provincial Attorney General not taking any objection to the pursuit of the matter by the federal Attorney General.

rité de la formation de cinq juges. Il résulte d'une accusation de possession de stupéfiants en vue d'en faire le trafic contrairement au par. 4(2) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1. Après qu'une accusation eût été portée au nom du procureur général du Canada, une requête en annulation a été immédiatement déposée pour le motif que le procureur général du Canada n'avait pas le droit d'intenter les poursuites, étant donné qu'il n'y était pas autorisé valablement par l'art. 2 du *Code criminel*. La requête a été annulée en première instance, mais trois des juges de la Cour d'appel, savoir le juge en chef McGillivray et les juges Lieberman et Morrow, ont accueilli la demande de prohibition. Les juges McDermid et Haddad étaient dissidents.

La Cour a décidé, à la majorité, que la violation de la *Loi sur les stupéfiants* relevait du droit criminel au sens strict et qu'en conséquence, le procureur général fédéral ne pouvait nullement engager les poursuites à quelque titre que ce soit, même en vertu de la définition de procureur général donnée à l'art. 2 du *Code*. Cela doit s'interpréter comme signifiant que lorsque l'infraction comporte la contravention ou le complot en vue de contrevenir à une loi quelconque du Parlement du Canada autre que le *Code criminel*, le procureur général du Canada est exclu parce que, littéralement, il s'agit d'une violation du droit criminel et, du point de vue constitutionnel, le pouvoir de poursuivre découle du par. 92(14) et non du par. 91(27).

Les juges dissidents ont conclu que l'accusation avait été valablement présentée parce que le procureur général de la province n'avait manifesté aucune intention d'intenter des poursuites relatives à une infraction à la *Loi sur les stupéfiants*. Ils ont estimé qu'il était loisible au Parlement du Canada d'autoriser le procureur général du Canada à présenter des actes d'accusation relativement à des infractions à des lois fédérales autres que le *Code criminel* et que, même si le procureur général de la province n'est pas expressément exclu dans un cas comme celui-ci, la question du conflit a généralement été résolue par le fait que le procureur général de la province ne s'opposait pas à ce que le procureur général du Canada poursuivît en la matière.

I have dealt with the position of the Alberta Court of Appeal rather briefly, having in mind the subsequent overlay of the issue by this Court in *Hauser*. What has dismayed me in both the majority and minority reasons is the rather “heavy going” that is exhibited in order to preserve provincial prosecutorial authority in respect of the federal criminal law. The matter seems to have “boiled up” rather late in our constitutional jurisprudence, since prior to 1968-69 what had evolved as a matter of practical accommodation in the post-Confederation period was preserved under the new *Criminal Code* in a statutory definition, but there was no suggestion at the time or even later that a constitutional limitation would be imposed upon the Parliament of Canada when it sought to administer its own criminal law.

Although it is possible to tease from the case law some support for a limitation on federal prosecutorial authority, the issue must be decided on the basis of the language of ss. 91 and 92 and the principles of federal exclusiveness and paramountcy embodied therein. It would be one thing to assert that practical considerations would best be served by recognizing provincial prosecutorial authority in the general run of criminal law offences, but this is a matter to be considered by the legislature that has constitutional authority to enact the relevant provisions. It cannot of itself determine where that constitutional authority lies.

What then does the *Hauser* case in this Court say about the matter? Although McGillivray C.J.A., Lieberman J.A. concurring, left open the possibility of prosecutorial authority in the federal Attorney General if the peace, order and good government power called for particular application, Pigeon J., speaking for the majority of the Court (Martland, Ritchie and Beetz JJ.) held that the *Narcotic Control Act* was properly classifiable under the federal general residual power, dealing as it did with a new problem which did not exist at Confederation. Accordingly, he did not have to go beyond recognition of the authority of the federal

J’ai examiné plutôt brièvement la position de la Cour d’appel de l’Alberta, vu que cette Cour s’est penchée sur la question, plus tard, dans l’affaire *Hauser*. Ce qui m’a consterné à la lecture des motifs tant de la majorité que de la minorité, c’est le raisonnement plutôt forcé auquel on recourt pour préserver le pouvoir provincial de poursuivre en matière de droit criminel fédéral. La question semble avoir émergé plutôt sur le tard dans notre jurisprudence constitutionnelle étant donné qu’avant 1968-69, l’arrangement pratique auquel on en était arrivé après la Confédération était préservé par une définition du nouveau *Code criminel*, mais il n’y avait eu aucune indication, ni à l’époque, ni même par la suite, que le Parlement du Canada se verrait imposer une limitation constitutionnelle lorsqu’il voudrait administrer son propre droit criminel.

Même s’il est possible de faire ressortir de la jurisprudence une justification de la limitation de la compétence fédérale en matière de poursuites, la question doit être tranchée en fonction de la formulation des art. 91 et 92 et des principes de l’exclusivité et de la prépondérance fédérales qui s’y trouvent enchâssés. C’est une chose que d’affirmer que, sur le plan pratique, il vaudrait mieux reconnaître aux provinces une compétence générale en matière de poursuites relativement à toutes les infractions de droit criminel, mais il s’agit là d’une question qui doit être examinée par la législature qui a le pouvoir constitutionnel d’adopter les dispositions pertinentes. Elle ne peut pas en soi déterminer où réside cette compétence constitutionnelle.

Quel est donc le sens de l’arrêt *Hauser* de cette Cour sur la question? Bien que le juge en chef McGillivray, aux motifs duquel le juge Lieberman a souscrit, n’ait pas écarté la possibilité que le procureur général du Canada ait compétence pour poursuivre si la compétence relative à la paix, à l’ordre et au bon gouvernement doit être exercée d’une manière particulière, le juge Pigeon, qui a rédigé les motifs à la majorité (auxquels les juges Martland, Ritchie et Beetz ont souscrit) a conclu que la *Loi sur les stupéfiants* relevait vraiment du pouvoir résiduel général du Parlement fédéral, puisqu’elle porte sur un problème nouveau qui

Attorney General to prosecute for an offence which did not depend upon s. 91(27). Pigeon J. made it clear that no opinion was being expressed of any federal prosecutorial competence beyond that point. In the result, the appeal was allowed and Spence J. joined in that result but on a different plane than that of the majority, exhibiting in this respect a difference of opinion from Dickson J., with whom Pratte J. concurred.

In referring to the definition of "Attorney General" in s. 2 of the *Code*, Pigeon J. proceeded on what was essentially a constructional application, having regard to the fact that the definition itself, so far as it embraced the federal Attorney General, limited its prosecutorial authority to offences or conspiracy to commit such offences arising under statutes of Canada other than the *Criminal Code*. It might have been open to the Courts to read any non-*Criminal Code* offences as having an independent vitality, even though they introduce criminal law conceptions. That, however, has not been the approach, and hence where the criminal law is engaged even though arising otherwise than under the *Code*, it has been considered that this brings in s. 91(27) and ensuing prosecutorial consequences. That is certainly the view taken by respondents in the present appeal, as I have noted earlier in these reasons.

Spence J. took a strict view of the two questions that were posed by the Court. These questions were as follows:

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

- (1) to prefer indictments for an offence under the *Narcotic Control Act*,
- (2) to have the conduct of proceedings instituted at the instance of the Government of Canada in respect of a violation or conspiracy to violate any Act of the Parliament of Canada or regulations made thereunder other than the *Criminal Code*?

n'existait pas à l'époque de la Confédération. En conséquence, il ne pouvait que reconnaître que la compétence du procureur général fédéral d'inter-
 a ter des poursuites relatives à une infraction ne relevait pas du par. 91(27). Le juge Pigeon a affirmé clairement que la Cour ne se prononçait alors que sur le pouvoir fédéral de poursuivre dans ce cas précis sans plus. En définitive, le pourvoi a été accueilli et le juge Spence a souscrit à l'issue
 b du pourvoi, mais pour des motifs différents de ceux de la majorité, exprimant à cet égard un avis différent de celui du juge Dickson, aux motifs duquel le juge Pratte a souscrit.

c Parlant de la définition de «procureur général» donnée à l'art. 2 du *Code*, le juge Pigeon l'a essentiellement appliquée par voie d'interprétation, compte tenu du fait que la définition elle-même, dans la mesure où elle vise le procureur général
 d fédéral, limite sa compétence en matière de poursuites à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi du Canada autre que le *Code criminel*. Les cours auraient peut-être pu conclure que toutes les infractions qui ne relèvent pas du
 e *Code criminel* ont une existence indépendante même si elles comportent des notions de droit criminel. Toutefois, ce n'est pas la façon de procéder qui a été adoptée et on a donc considéré que
 f chaque fois qu'il y a application du droit criminel, même en vertu de dispositions autres que celles du *Code*, le par. 91(27) s'applique de même que les droits de poursuivre qui en découlent. C'est là certainement le point de vue adopté par les intimés
 g en l'espèce, comme je l'ai déjà souligné dans les présents motifs.

Le juge Spence a analysé de façon stricte les deux questions formulées par la Cour. Voici ces
 h questions:

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

- i (1) à présenter des actes d'accusation pour une infraction à la *Loi sur les stupéfiants*,
- (2) à diriger les procédures instituées sur l'instance du gouvernement du Canada, qui sont relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi du Parlement du Canada ou de règlements établis en vertu d'une telle loi, à l'exclusion du *Code criminel*?

As he noted, the first question concerned breaches of the *Narcotic Control Act* and, indeed, breaches of the *Criminal Code* were not the subject matter of the first question. There are passages in his reasons which it is important to reproduce, as follows:

I commence with what may well be regarded as a trite statement of a fundamental principle of Canadian constitutional law. Federal legislation powers under s. 91 of the *British North America Act* are conferred upon Parliament exclusively notwithstanding anything in that Act and particularly s. 92 thereof. The imposition of duties by Parliament and the conferring of powers of Parliament upon provincial courts and provincial officials comes from the exercise of federal legislative power and needs no enabling legislation or any type of permission from the provinces. I cite but one of many statements to that effect in this Court. Rinfret J. said in *Attorney-General for Alberta and Winstanley v. Atlas Lumber Company Limited* [[1941] S.C.R. 87] at p. 100.

But it has long since been decided that, with respect to matters coming within the enumerated heads of sec. 91, the Parliament of Canada may give jurisdiction to provincial courts and *regulate proceedings in such courts to the fullest extent.*

(The emphasis is my own.)

Acting upon such a power Parliament has, throughout the *Criminal Code*, granted jurisdiction to various provincial courts and has imposed duties and has conferred powers on various provincial officials including of course the Attorneys General of the provinces. Those provincial courts in exercising such jurisdiction and those Attorneys General and other provincial officials in discharging their duties so imposed and exercising their powers so conferred do so by virtue of the federal legislation enacted under the enumerated head no. 27 of s. 91 of the *British North America Act*.

It is of course true that prior to Confederation the Attorneys General of the various colonies instituted prosecutions and still continue to do so in much the same fashion. Prior to Confederation, however, the Attorneys General acted under their common law jurisdiction or as directed by the valid legislation of the particular colony. After Confederation they do so as empowered and directed by valid federal legislation. I can see no bar to Parliament, in the discharge of its valid legislative power, providing that as to certain duties or procedures the provincial officials shall not be

Comme il le fait remarquer, la première question porte sur les infractions à la *Loi sur les stupéfiants* et, en fait, les infractions au *Code criminel* ne sont pas visées par celle-ci. Il y a des extraits de ses motifs qu'il importe de citer ici:

Je commence par ce qu'on peut considérer comme la formulation banale d'un principe fondamental en droit constitutionnel canadien. Les pouvoirs législatifs du fédéral énoncés à l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* sont conférés exclusivement au Parlement, nonobstant toute autre disposition de l'Acte, et particulièrement l'art. 92. C'est en vertu de l'exercice du pouvoir législatif fédéral que le Parlement attribue des devoirs aux tribunaux et fonctionnaires provinciaux et leur confère ses pouvoirs et il n'a besoin d'aucune loi habilitante ni d'aucune autorisation des provinces à cet égard. Je cite ici l'une des nombreuses déclarations de cette Cour à ce sujet. Dans l'arrêt *Procureur général de l'Alberta et Winstanley c. Atlas Lumber Company Limited* [[1941] R.C.S. 87] à la p. 100, le juge Rinfret dit:

[TRADUCTION] Mais il est établi depuis longtemps qu'en ce qui concerne les sujets compris dans l'une des rubriques de l'art. 91, le Parlement du Canada peut donner compétence aux tribunaux provinciaux et *réglementer entièrement les procédures devant ces tribunaux.*

(Les italiques sont de moi.)

Se fondant sur ce pouvoir, le Parlement a, dans l'ensemble du *Code criminel*, donné compétence à différents tribunaux provinciaux, imposé des devoirs et attribué des pouvoirs à différents fonctionnaires provinciaux dont, évidemment, les procureurs généraux des provinces. C'est en vertu de la législation fédérale édictée en conformité du par. 27 de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* que ces tribunaux provinciaux exercent cette compétence et que les procureurs généraux et autres fonctionnaires provinciaux s'acquittent de leurs devoirs et exercent leurs pouvoirs.

Certes, avant la Confédération, les procureurs généraux des diverses colonies intentaient des poursuites et ils continuent de le faire à peu près de la même manière. Cependant, avant la Confédération, les procureurs généraux agissaient en vertu de leurs pouvoirs de *common law* ou d'une loi de la colonie validement édictée. Depuis la Confédération, ils tiennent leurs pouvoirs d'une loi fédérale valide. Je ne vois rien qui empêche le Parlement, dans l'exercice de son pouvoir législatif valide, de décréter, relativement à certains devoirs ou procédures, que les fonctionnaires provinciaux n'ont pas de rôle

used exclusively but the power may also be exercised by a federal official who may be the Attorney General of Canada or any investigating or prosecuting agency designated by Parliament.

Indeed it is difficult to understand how much of the federal legislative field could be dealt with efficiently by other methods. Much of the legislation in such fields is in essence regulatory and concerns such typically federal matters as trade and commerce, importation and exportation and other like matters. The administration of such fields require decisions of policy and certainly would include the establishment of a policy as to the means of and methods of enforcement. It would be a denial of the basic concept of federalism to permit the provincial authorities to have exclusive control of the enforcement of such legislation and the sole determination as to how and when the legislation should be enforced by institution of prosecution or against whom such prosecution should be instituted. If the legislative field is within the enumerated heads in s. 91, then the final decision as to administrative policy, investigation and prosecution must be in federal hands. Perhaps the *Narcotic Control Act* is a prime example of this principle. The Act contains much which is purely prohibitive and many provisions creating and providing for the prosecution of offences. But much of the statute also deals with regulation of the trade in drugs, with the importation of them, with the use of them and with the detailed delineation of the various classes thereof. Trade in the drugs both legal and illicit constantly crosses national and provincial boundaries. It is apparent, in my opinion, that the regulation of the subject of narcotic drugs, the policy controlling their distribution, the investigation of breaches of the statute or regulations and the institution of prosecution must be carried out by federal officials.

Turning to a consideration of s. 92(14), the learned judge said:

The contention otherwise advanced by counsel for the various provinces is based on the provisions of s. 92(14) of the *British North America Act*. Such provision reads:

The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

It first must be noted that s. 91(27) grants to the federal Parliament jurisdiction in "the Procedure in Criminal Matters" and that power is, by virtue of the concluding sentence of s. 91, exclusive to Parliament. Secondly and most important, s. 92(14) is by its very words limited to

exclusif, mais le partagent avec des fonctionnaires fédéraux, dont le procureur général du Canada, ou un organisme d'investigation ou de poursuite désigné par le Parlement.

Il est d'ailleurs difficile de comprendre comment une bonne partie du domaine législatif fédéral pourrait être efficacement traitée par d'autres moyens. La législation fédérale en ces domaines a principalement pour but la réglementation et porte sur des sujets typiquement fédéraux comme les échanges et le commerce, l'importation et l'exportation et autres sujets semblables. L'administration de ces domaines requiert des décisions de politique et comprend certainement l'établissement d'une politique sur les moyens et les modalités d'application de la loi. Il serait contraire au principe fondamental du fédéralisme de laisser aux autorités provinciales le contrôle exclusif sur l'application de ces lois et toute latitude pour décider quand et comment une loi doit être mise en application par des poursuites et contre qui les intenter. Si le domaine législatif relève d'une des rubriques de l'art. 91, le fédéral doit prendre la décision finale sur la politique administrative, les investigations et les poursuites. La *Loi sur les stupéfiants* est peut-être un exemple par excellence de ce principe. La Loi, en partie de nature purement prohibitive, contient nombre de dispositions relatives aux infractions et aux poursuites. Mais elle porte aussi en grande partie sur la réglementation du commerce des drogues, sur leur importation et leur utilisation, et sur la description des diverses catégories de drogues. Le commerce, légal ou illicite, des drogues traverse constamment les frontières provinciales et nationales. Il est donc, à mon avis, manifeste que la réglementation sur les stupéfiants, la politique visant à en contrôler la distribution, le dépistage des violations de la loi ou des règlements et l'institution de poursuites incombent à des fonctionnaires fédéraux.

Abordant l'analyse du par. 92(14), le savant juge affirme:

La thèse contraire, avancée par les avocats de plusieurs provinces, est fondée sur le par. 92(14) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*:

L'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile dans ces tribunaux.

Il convient d'abord de souligner que le par. 91(27) confère au Parlement fédéral compétence sur la «procédure en matière criminelle» et ce, de façon exclusive en vertu de la dernière phrase de l'art. 91. Deuxièmement, et cela est primordial, le par. 92(14) est, de par son

administration of justice "in the Province". I do not contend that those words mean the administration of justice in civil matters only for, in the same enumerated head, both "civil" and "criminal" are expressly mentioned and contrasted and it would have been inevitable that the draftsman would have inserted the word "civil" in the phrase "in the Province" if such a limitation were intended. But I am of the opinion that the words "in the Province" indicate that the legislator was concerned with the operation of the judicial machinery within the confines of the province and not with the vital matter of who should enforce and prosecute breaches of federal statutes.

Dealing with the provision of a federal statute permitting the Director of Public Prosecutions, a federal officer whose office had been created by the statute, to institute at the instance of the Attorney General of Canada criminal proceedings for violation of any law prohibiting unfair trade practices, Duff C.J. said in *Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act*, [[1936] S.C.R. 379.] at p. 383:

We do not think it can be said that the authority to provide for the prosecution of criminal offences falls "strictly" within the subject "Criminal law and criminal procedure,"—head 27 of the enumerated heads of section 91; but our view is that the authority to make such provision, and the authority to enact conditions in respect of the institution and the conduct of criminal proceedings is necessarily incidental to the powers given to the Parliament of Canada under head no. 27 (*Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada* [1931] A.C. 310, at 326-7).

It is this view which I have attempted to express above. In the judgment of the Judicial Committee reported as *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [[1937] A.C. 405,] it would appear, as a result of submissions by counsel representing the Attorney General of Canada, Lord Atkin took a much narrower view of the provision . . .

He concluded by preferring the reasons above-quoted by Duff C.J. and in the result answered both questions in the affirmative. He added this observation:

The provision was found to be *intra vires* in both Courts. With respect I find my views more in accord with those of Duff C.J. As I have pointed out above if the amendment to the definition of "Attorney General" to include, at least, the Attorney General of Canada when dealing with offences other than those under the *Criminal Code*

texte, limité à l'administration de la justice «dans la province». Je ne prétends pas que cela signifie l'administration de la justice en matière civile seulement puisque le paragraphe parle expressément de juridiction «civile» et «criminelle» et les oppose. Il est évident que les rédacteurs auraient inséré le mot «civile» avant «dans la province» s'ils avaient voulu apporter cette restriction. Mais je pense que les mots «dans la province» indiquent que le législateur visait le fonctionnement de l'appareil judiciaire dans les limites de la province et non la question vitale de savoir qui doit faire appliquer les lois fédérales et instituer les poursuites pour leur violation.

Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie* [[1936] R.C.S. 379], qui porte sur une disposition d'une loi fédérale autorisant le directeur des poursuites publiques, dont la charge était créée par la loi, à instituer, à la demande du procureur général du Canada, des procédures criminelles pour une infraction à l'une des lois interdisant les pratiques déloyales dans le commerce, le juge en chef Duff dit, à la p. 383:

[TRADUCTION] Nous ne pensons pas que l'on puisse dire que le pouvoir de légiférer sur les poursuites criminelles relève «strictement» du domaine du «droit criminel et de la procédure en matière criminelle» — par. 27 de l'art. 91; mais nous croyons que le pouvoir de prescrire ces dispositions et le pouvoir de prescrire les conditions applicables à l'institution et à la conduite des procédures criminelles sont nécessairement accessoires aux pouvoirs conférés au Parlement du Canada par le par. 27 (*Proprietary Articles Trade Association c. Procureur général du Canada*, [1931] A.C. 310, aux pp. 326 et 327.)

C'est l'opinion que j'ai tenté d'exprimer ci-dessus. Dans l'arrêt du Comité judiciaire, publié sous l'intitulé *Procureur général de l'Ontario c. Procureur général du Canada*, [[1937] A.C. 405], lord Atkin, répondant aux arguments de l'avocat qui représentait le procureur général du Canada, a adopté un point de vue plus étroit à l'égard de cette disposition . . .

Il termine en optant pour les motifs précités du juge en chef Duff et répond finalement aux deux questions par l'affirmative. Il ajoute l'observation suivante:

Les deux tribunaux ont conclu à la validité de la disposition. Avec égards, je suis plutôt de l'avis du juge en chef Duff. Comme je l'ai déjà dit, si la modification de la définition de «procureur général» pour y inclure le procureur général du Canada, dans les cas d'infractions ne relevant pas du *Code criminel*, est à bon droit accessoire

is properly incidental to valid legislation under s. 91, then it is paramount to anything in s. 92(14).

I come finally to a consideration of the extensive reasons in dissent delivered by Dickson J. There is a marked difference in the approach of Spence J. and Dickson J. to the federal prosecutorial power. Spence J. holds that the Parliament of Canada is competent to legislate respecting the prosecution of all federal law offences and he does not attempt to distinguish those which depend on the criminal law power from those which do not. The definition of Attorney General in s. 2(2) places prosecutorial power in the hands of the federal Attorney General when a non-*Criminal Code* offence is involved. The fact that a prosecution of such an offence obliges resort to the criminal law power does not make the offence a *Criminal Code* offence. It will have been separately defined. Take, as an example, a prosecution of an offence under the federal *Bankruptcy Act*. It has its own code and is not governed by the *Criminal Code* even though violations will import references to the criminal law. In the view of Dickson J., Parliament is competent to confer prosecutorial power on the federal Attorney General only if the offence does not depend on the criminal law power. Can there be offences under federal law, non-*Code* offences, which do not depend on or require some reference to the criminal law? Would it make a difference to the validity of s. 2(2) if the non-*Code* offence repeated in its terms the very provisions of the *Code* which are, in so many federal non-*Code* offences, referentially introduced? Indeed, even accepting the characterization of the *Narcotic Control Act* by Pigeon J., the penal measures imposed for violations of the Act do not really escape the grasp of the criminal law, though the Act be one for the peace, order and good government of Canada.

It is certainly open to the Parliament of Canada, in legislating in relation to s. 91(27), to take a

à une loi validement édictée en vertu de l'art. 91, elle a alors prépondérance sur tout ce qui relève du par. 92(14).

J'arrive enfin à l'étude des motifs de dissidence approfondis rédigés par le juge Dickson. Il y a une différence marquée dans les façons respectives du juge Spence et du juge Dickson d'aborder la compétence fédérale en matière de poursuites. Le juge Spence conclut que le Parlement du Canada est compétent pour légiférer en matière de poursuites pour toutes les infractions à des lois fédérales et il ne tente pas de distinguer celles qui relèvent du pouvoir en matière de droit criminel de celles qui n'en relèvent pas. La définition de procureur général, au par. 2(37), attribue la compétence en matière de poursuites au procureur général du Canada lorsqu'il s'agit d'infractions qui ne relèvent pas du *Code criminel*. Le fait que des poursuites pour une telle infraction imposent un recours à la compétence en droit criminel ne fait pas de l'infraction une infraction au *Code criminel*. Elle aura été définie de façon distincte. Prenons l'exemple de poursuites pour une infraction à la *Loi sur la faillite* fédérale. Elle a son propre code et n'est pas régie par le *Code criminel*, même si les infractions comportent des renvois au droit criminel. D'après le juge Dickson, le Parlement n'est compétent pour attribuer le pouvoir en matière de poursuites au procureur général fédéral que si l'infraction en cause ne relève pas de la compétence en matière de droit criminel. Peut-il y avoir des infractions à des lois fédérales qui, n'étant pas des infractions au *Code*, ne dépendent pas d'un renvoi au droit criminel ou n'en exigent pas? Y aurait-il une différence quant à la validité du par. 2(37) si, de par sa formulation, l'infraction qui ne relève pas du *Code* reproduisait exactement les dispositions du *Code* qui, dans tant d'infractions à des lois fédérales autres que le *Code*, se retrouvent par renvoi? En réalité, même si l'on accepte la caractérisation que le juge Pigeon a faite de la *Loi sur les stupéfiants*, les mesures pénales prescrites pour les infractions à cette loi n'échappent pas vraiment à l'emprise du droit criminel, même si la Loi a trait à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada.

Il est certainement loisible au Parlement du Canada, lorsqu'il légifère sur un sujet relevant du

disjunctive view of the very wide criminal law power which it possesses. Thus, it can view it in its character as establishing offences and also as empowering it to prescribe penalties for their breach. It is my view that it has drawn such a distinction in vesting prosecutorial authority in the federal Attorney General under s. 2(2) when it referred to non-*Criminal Code* offences, leaving the question of penal liability dependent on what is prescribed under such offences.

I turn now to say a word about the recent judgment of the Ontario Court of Appeal in *Hoffman-LaRoche*. Martin J.A., speaking for the Court in that case, found himself substantially in agreement with *Pelletier* and with Spence J. in *Hauser*, as well as with the views expressed by Linden J. at trial. I have referred earlier in these reasons to Linden J. and need not re-canvass his reasons. There are a number of passages in the reasons of Martin J.A. which I fully endorse and they are as follows. Thus, he said (at p. 225):

I am satisfied that, *at the least*, Parliament has concurrent jurisdiction with the provinces to enforce federal legislation validly enacted under head 27 of s. 91 which, like the Combines Investigation Act, is mainly directed at suppressing in the national interest, conduct which is essentially trans-provincial in its nature, operation and effects, and in respect of which the investigative function is performed by federal officials pursuant to powers validly conferred on them and using procedure which only Parliament can constitutionally provide.

And, again (at p. 228):

In my view, the special investigative powers which have since its enactment been an integral part of the Combines Investigation Act place beyond question the authority of federal officers to enforce its provisions. I am also of the view that the conferring of those investigative powers falls within criminal procedure under s. 91(27). As Mr. Robinette aptly put it, it would be startling if the Attorney General of Canada can have the conduct of prosecutions under the Narcotic Control Act because that Act is not criminal law and cannot have the conduct of prosecutions under the Combines Investigation Act because it is criminal law.

par. 91(27), de ne pas voir d'un seul tenant la compétence très générale qu'il possède en matière de droit criminel. Il peut donc considérer qu'elle lui permet de définir des infractions et de les assortir de peines. Je crois qu'il fait une telle distinction en attribuant le pouvoir de poursuivre au procureur général fédéral en vertu du par. 2(37), lorsqu'il parle d'infractions qui ne relèvent pas du *Code criminel*, tout en laissant la question de la responsabilité pénale dépendre de ce qui est prescrit en vertu de ces infractions.

Je vais maintenant parler brièvement de l'arrêt récent de la Cour d'appel de l'Ontario, *Hoffman-LaRoche*. Le juge Martin, qui s'exprime au nom de la cour dans cet arrêt, est dans l'ensemble d'accord avec l'arrêt *Pelletier* et avec l'opinion du juge Spence dans l'arrêt *Hauser*, tout autant qu'avec le point de vue exprimé par le juge Linden lors du procès. J'ai déjà fait état des motifs du juge Linden et je n'ai pas besoin d'y revenir. Il y a un certain nombre de passages des motifs du juge Martin avec lesquels je suis tout à fait d'accord et ces passages sont les suivants. Ainsi, il affirme (à la p. 225):

[TRADUCTION] Je suis convaincu que, *tout au moins*, le Parlement possède une compétence concurrente avec les provinces pour appliquer les lois fédérales validement adoptées en vertu du par. 27 de l'art. 91 qui, à l'instar de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, vise surtout à supprimer, dans l'intérêt national, des agissements qui, de par leur nature et leurs effets, sont essentiellement interprovinciaux et à l'égard desquels ce sont des fonctionnaires fédéraux qui remplissent la fonction d'enquête en vertu de pouvoirs qui leur sont valablement conférés, au moyen d'une procédure que seul le Parlement peut constitutionnellement prescrire.

Et de nouveau (à la p. 228):

[TRADUCTION] A mon avis, les pouvoirs d'enquête spéciaux qui ont toujours fait partie de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions rendent incontestable le pouvoir des fonctionnaires fédéraux d'en appliquer les dispositions. Je suis aussi d'avis que l'attribution de ces pouvoirs d'enquête relève de la procédure en matière criminelle prévue au par. 91(27). Comme le dit si bien M^e Robinette, ce serait renversant si le procureur général du Canada pouvait engager des poursuites en vertu de la Loi sur les stupéfiants parce que cette loi ne constitue pas du droit criminel et s'il ne pouvait pas le faire en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions parce qu'il s'agit de droit criminel.

Martin J.A. discussed *Di Iorio* at some length and pointed out the distinction which exists in the case before him. He said this (at pp. 228-29):

In *Di Iorio v. Montreal Jail Warden*, [1978] 1 S.C.R. 152, . . . the Supreme Court of Canada accepted that there is a degree of overlapping between the powers assigned to Parliament under s. 91(27) and those assigned to the provinces under s. 92(14) and that a matter which for some purpose may fall within the scope of the federal power over criminal law and procedure may also fall within the legitimate concern of the provinces as pertaining to the administration of justice (per Dickson J. at p. 207).

Notwithstanding the overlapping between s. 91(27) and s. 92(14), manifestly it would not be within provincial competence to enact legislation enabling a police officer to summon a suspect before an official and submit the suspect to compulsory examination under oath with respect to his involvement in a crime. Even though such legislation might be described as legislation in relation to the investigation of offences and thus appear to fall within the category of the administration of justice, such legislation in pith and substance would be legislation in relation to criminal procedure and thus within the *exclusive* competence of Parliament.

Finally, returning to the *Combines Investigation Act*, he observed (at pp. 230-31):

The provisions of the *Combines Investigation Act* empowering federal officials charged with the enforcement of the Act to compel any person resident or present in Canada to give evidence under oath has, as I have previously mentioned, been a characteristic feature of the Act since its enactment. Two things are obvious: the first is that Parliament evidently considered that ordinary police investigation by the province would not be effective to investigate the kinds of conduct at which the *Combines Investigation Act* strikes, and which seldom respects provincial boundaries. The second is that it would not be competent for a provincial legislature to vest these powers in provincial or federal officials for the purpose of investigating offences under the Act.

The subject matter of the investigation provided for in the Act and with respect to which witnesses may be compelled to give evidence, is not general conditions in a province with respect to the existence of combines or

Le juge Martin a analysé l'arrêt *Di Iorio* jusqu'à un certain point et il a souligné qu'il différait de l'affaire qui lui était soumise. Il affirme ceci (aux pp. 228 et 229):

^a [TRADUCTION] Dans l'arrêt *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, . . . la Cour suprême du Canada a reconnu qu'il y a un certain chevauchement entre la compétence attribuée au Parlement en vertu du par. 91(27) et celle attribuée aux provinces en vertu du par. 92(14) et qu'une matière qui, pour certaines fins, relève de la compétence fédérale sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle peut aussi faire l'objet légitime de législation provinciale par rapport à l'administration de la justice (le juge Dickson à la p. 207).

Malgré le chevauchement des par. 91(27) et 92(14), il ne serait manifestement pas de la compétence de la province d'adopter une loi qui permettrait à un agent de police de convoquer un suspect devant un fonctionnaire et de l'obliger à répondre, sous serment, à un interrogatoire relatif à sa participation à une infraction. Même si une telle loi pouvait être décrite comme portant sur les enquêtes relatives à des infractions et ainsi sembler relever de l'administration de la justice, une telle loi porterait véritablement sur la procédure en matière criminelle et relèverait donc de la compétence *exclusive* du Parlement.

Revenant enfin à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, il fait remarquer (aux pp. 230 et 231):

[TRADUCTION] Les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* qui permettent aux fonctionnaires fédéraux chargés de l'application de la *Loi d'obliger toute personne qui réside ou se trouve au Canada à témoigner sous serment ont, comme je l'ai déjà mentionné, toujours constitué un trait caractéristique de la Loi. Il faut en conclure deux choses: d'abord que le Parlement a manifestement estimé que les enquêtes policières ordinaires menées par les provinces ne seraient pas efficaces pour ce qui est du genre d'agissements que vise la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et qui respectent rarement les limites des provinces. Il faut aussi en conclure qu'une législature provinciale n'aurait pas compétence pour attribuer ces pouvoirs à des fonctionnaires provinciaux ou fédéraux aux fins d'enquêter sur les infractions à la Loi.*

L'objet des enquêtes prévues dans la *Loi* et pour lesquelles des témoins peuvent être contraints à déposer, n'est pas la situation générale dans la province quant à l'existence de coalitions ou de pratiques malhonnêtes de

predatory pricing practices or the conditions favourable to their formation or operation. Rather, the investigation contemplated is the investigation of specific transactions in relation to specified offences under the Act, including offences under s. 34, to determine whether a prosecution is warranted. Frequently, the persons required to submit to compulsory examination under oath are suspected of having committed certain offences under the Act or are the officers of corporations suspected of having committed such offences and who as a result are potentially defendants in a subsequent prosecution. The investigative provisions of the Combines Investigation Act have never been successfully challenged, and indeed neither counsel for the appellant nor counsel for the Attorney General of Ontario before us challenged their validity. In *Reference re Validity of Combines Investigation Act*, supra, Duff J., after pointing out that the Act, as its name imported, provided for the investigation of matter touching the existence of a combine or a pending combine, said at p. 418:

“The other point of view is that of responsibility of the Dominion with regard to the Criminal Law. The authority in relation to the Criminal Law and Criminal Procedure given by s. 91(27) would appear to confer upon the Dominion, not as an incidental power merely, but as an essential part of it, the power to provide for investigation into crime, actual and potential.” (The italics are mine.)

On appeal from the judgment of the Supreme Court of Canada the Judicial Committee of the Privy Council agreed with the opinion of the Supreme Court of Canada that no part of the Combines Investigation Act was ultra vires.

He concluded as follows (at p. 233):

The validity of the provisions of the Combines Investigation Act vesting investigative powers in federal officers is, in my view, beyond question. The discharge of the investigative function by federal officials, and the vesting of the prosecutorial function *exclusively* in the Attorney General of the province would result in the very disunity which Dickson J. found unacceptable. Since the investigative function is validly vested in federal officers, the authority of Parliament to empower the Attorney General of Canada to initiate and conduct prosecutions under the Act is necessarily incidental or ancillary to the scheme of the legislation, or to use the language of Laskin J.A. (as he then was) in *Papp v. Papp*, [1970] 1 O.R. 331 at 335-36, 8 D.L.R. (3d) 389 (C.A.), “there is a rational, functional connection” between the investigative procedures provided for in the

fixation des prix, ni quant aux conditions favorables à leur apparition ou à leur existence. Les enquêtes prévues portent plutôt sur des opérations particulières en regard de certaines infractions à la Loi, notamment des infractions à l’art. 34, dans le but de décider s’il y a lieu de poursuivre. Souvent les personnes à qui on demande de se soumettre à un interrogatoire sous serment sont soupçonnées d’avoir commis certaines infractions à la Loi ou sont les administrateurs de sociétés soupçonnées d’avoir commis ces infractions et constituent, de ce fait, d’éventuels défendeurs dans des poursuites ultérieures. On n’a jamais contesté avec succès les dispositions relatives aux interrogatoires que contient la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et, en fait, ni l’avocat des appelants ni celui du procureur général de l’Ontario n’en contestent la validité. Dans le *Renvoi relatif à la validité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, précité, le juge Duff, après avoir souligné que, comme le titre de la Loi l’indique, celle-ci permet d’enquêter sur des questions relatives à l’existence d’une coalition ou à sa formation, affirme à la p. 418:

«L’autre point de vue concerne la responsabilité du Dominion à l’égard du droit criminel. La compétence en matière de droit criminel et de procédure en matière criminelle, conférée par le par. 91(27), semblerait conférer au Dominion, non pas à titre de pouvoir incident simplement mais comme partie essentielle de celle-ci, le pouvoir de prescrire des enquêtes à propos d’infractions réelles ou possibles.» (Les italiques sont de moi.)

Lors de l’appel à l’encontre de l’arrêt de la Cour suprême du Canada, le Comité judiciaire du Conseil privé a confirmé l’avis de la Cour suprême du Canada selon lequel aucune des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions n’était ultra vires.

Il conclut comme suit (à la p. 233):

[TRADUCTION] La validité des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui attribuent des pouvoirs d’enquête à des fonctionnaires fédéraux est, à mon avis, incontestable. L’accomplissement de la fonction d’enquête par des fonctionnaires fédéraux et l’attribution de la fonction en matière de poursuites au procureur général de la province *exclusivement* donneraient lieu à l’incohérence même que le juge Dickson a jugée inacceptable. Puisque la fonction d’enquête est attribuée validement aux fonctionnaires fédéraux, le pouvoir du Parlement d’autoriser le procureur général du Canada à engager des poursuites en vertu de la Loi est nécessairement incident ou accessoire à l’économie de la législation ou, pour reprendre les termes du juge Laskin (alors juge de la Cour d’Appel) dans l’arrêt *Papp v. Papp*, [1970] 1 O.R. 331, aux pp. 335 et 336, 8 D.L.R. (3d)

Act and the vesting of prosecutorial power in the Attorney General of Canada under s. 15(2) of the Act.

In my view, the vesting of prosecutorial powers in the Attorney General of Canada in respect of violations of the Combines Investigation Act does not offend any constitutional principle or any understanding that may have existed at the time of Confederation with respect to the enforcement of the criminal law.

Accordingly, I agree with the trial judge that even if the constitutional validity of the Combines Investigation Act depends on head 27 of s. 91 of the B.N.A. Act, it is within the legislative competence of Parliament as in s. 2 "Attorney General" (b) of the Code and s. 15(2) of the Combines Investigation Act to authorize the Attorney General of Canada to prefer indictments and have the conduct of prosecutions in respect of violations of that Act.

I should add that I find it unnecessary in this appeal to consider Martin J.A.'s observations on the peace, order and good government power dealt with by Pigeon J. in *Hauser* nor to expand on the trade and commerce power.

IX

Apart from the reasons in this Court which I have produced, it is sufficient in my view to rely on the *Pelletier* case, the reasons of Justice Spence in *Hauser* and the reasons of the Ontario Court of Appeal in the *Hoffman-LaRoche* case. The reasons and decisions to which I refer lead to the conclusion that this appeal should be allowed, the judgment of the Alberta Court of Appeal set aside and the questions posed for decisions should be answered in the affirmative. I would add that the reasons of Mr. Justice Martin in *Hoffman-LaRoche* are in my view unassailable and, in themselves, would justify responding affirmatively to the federal claim of prosecutorial authority.

There will be no order as to costs either to or against the parties or to or against the interveners.

389 (C.A.), «il y a un lien logique et pratique» entre les procédures d'enquête prévues dans la Loi et l'attribution d'un pouvoir de poursuivre au procureur général du Canada en vertu du par. 15(2) de la Loi.

^a À mon avis, l'attribution de pouvoirs en matière de poursuites au procureur général du Canada pour ce qui est des infractions à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne porte atteinte à aucun principe constitutionnel ni à aucune entente qui peut avoir existé à l'époque de la Confédération quant à l'application du droit criminel.

^c En conséquence, je suis d'accord avec le juge de première instance que même si la validité constitutionnelle de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions repose sur le par. 27 de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il est de la compétence législative du Parlement, en vertu de la définition b) de «procureur général» à l'art. 2 du Code et au par. 15(2) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, d'autoriser le procureur général du Canada à présenter des accusations et à engager des poursuites relatives aux infractions à cette loi.

^e J'ajouterai que je trouve inutile, dans le présent pourvoi, de m'arrêter aux observations du juge Martin sur la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement dont le juge Pigeon a parlé dans l'arrêt *Hauser*, ou d'en dire plus quant à la compétence en matière d'échanges et de commerce.

IX

^g Outre les motifs de cette Cour que j'ai rédigés, il suffit à mon avis de se fonder sur l'arrêt *Pelletier*, sur les motifs du juge Spence dans l'arrêt *Hauser* et sur les motifs de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Hoffman-LaRoche*. Les décisions et les motifs que j'ai mentionnés nous amènent à la conclusion qu'il y a lieu d'accueillir le présent pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta et de répondre aux questions posées par l'affirmative. J'ajouterais que les motifs du juge Martin dans l'arrêt *Hoffman-LaRoche* sont à mon avis inattaquables et justifieraient en soi de répondre par l'affirmative à la revendication de la compétence en matière de poursuites invoquée par le fédéral.

^j Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les parties ou les intervenants.

The following are the reasons delivered by

DICKSON J.—Is the Attorney General of Canada constitutionally competent to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, as amended? That is the narrow question raised by this appeal. Behind it, however, much broader questions are put in issue, touching on the fundamental principles that govern the division of powers between the federal and provincial authorities in the areas of criminal justice and economic regulation.

Background

On November 5, 1979, a federal Combines Investigation Officer swore an information charging the respondents, and numerous other corporations and individuals, with having unlawfully conspired to prevent or lessen unduly competition in the interprovincial transportation of merchandise in shipments weighing up to ten thousand pounds from points in British Columbia, Saskatchewan and Manitoba, contrary to s. 32(1)(c), rep. and sub. 1974-75-76 (Can.), c. 76, s. 14(1) of the *Combines Investigation Act*. On September 9, 1980 applications were made to the Court of Queen's Bench of Alberta for orders prohibiting the provincial court from continuing any proceedings with respect to this information, so long as the prosecution was conducted by or on behalf of the Attorney General of Canada. The applicants contended that s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* was criminal law and that pursuant to s. 92(14) of the *British North America Act, 1867* (now the *Constitution Act, 1867*) only a provincial Attorney General could conduct prosecutions. If this submission is correct, then it must follow that s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* and s. 2 of the *Criminal Code* [hereinafter referred to as s. 2(2)] which authorize the federal Attorney General to prefer indictments and conduct proceedings under the *Combines Investigation Act* are *ultra*

Version française des motifs rendus par

LE JUGE DICKSON—La Constitution habilite-t-elle le procureur général du Canada à présenter des actes d'accusation et à diriger des procédures à l'égard de prétendues violations de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23 et modifications? Voilà la question précise qui se pose en l'espèce. Cette question sous-tend toutefois des questions de portée beaucoup plus large touchant les principes fondamentaux qui régissent le partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces dans les domaines de la justice en matière criminelle et de la réglementation économique.

Historique

Le 5 novembre 1979, un agent d'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* fédérale a déposé une dénonciation sous serment qui inculpait les intimés, ainsi qu'un bon nombre d'autres personnes, morales et physiques, d'avoir comploté illégalement en vue d'empêcher ou de diminuer indûment la concurrence dans le transport interprovincial de marchandises par envois pesant jusqu'à dix mille livres, depuis certains points en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Manitoba, contrairement à l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, abr. et rempl. par 1974-75-76 (Can.), chap. 76, par. 14(1). Le 9 septembre 1980, on a déposé en Cour du Banc de la Reine de l'Alberta des demandes d'ordonnances en vue d'empêcher la cour provinciale de continuer les procédures relatives à cette dénonciation aussi longtemps que les poursuites seraient dirigées par le procureur général du Canada ou un de ses substituts. Les requérants ont fait valoir que l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* relevait du droit criminel et que, conformément au par. 92(14) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* (maintenant la *Loi constitutionnelle de 1867*), seul le procureur général d'une province pouvait diriger les poursuites. À supposer que cet argument soit exact, il s'ensuit nécessairement que le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et l'art. 2 du Code criminel [ci-après appelé le par. 2 (37)], qui autorisent le procureur général fédéral à présenter des actes d'accusation et à diriger des

vires the Parliament of Canada.

A similar issue arose in *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984, although that case involved the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, rather than the *Combines Investigation Act*. A majority of this Court held that the Attorney General of Canada had the constitutional authority to prefer indictments and conduct proceedings relating to charges under the *Narcotic Control Act*. Mr. Justice Pratte and I dissented. Our dissent was based on the proposition that although jurisdiction to legislate under a particular head of power normally includes authority to enforce such legislation, Parliament's s. 91(27) criminal law power does not include authority to conduct and prosecute criminal proceedings because s. 92(14) gives the provinces jurisdiction to administer the criminal justice system, including authority to prefer indictments and supervise the conduct of criminal proceedings. Since Mr. Justice Pratte and I thought the *Narcotic Control Act* was in pith and substance criminal law, we concluded that only the Attorney General of the province could prefer the indictment and prosecute the charges against Mr. Hauser. A majority of the Court found the *Narcotic Control Act* was not criminal law, but was constitutionally valid under the peace, order and good government power, and the Attorney General of Canada therefore had jurisdiction to conduct the prosecution. Mr. Justice Spence wrote a separate opinion, concurring in the majority result; it was his view that federal officials had authority to administer and enforce federal statutes no matter which head of federal power provided constitutional support for the particular legislation.

Hauser did not decide, then, which Attorney General could prosecute when the *Criminal Code*

procédures engagées en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, sont *ultra vires* du Parlement du Canada.

Une question analogue a été soulevée dans l'arrêt *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, quoique celui-ci porte sur la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1, plutôt que sur la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Cette Cour à la majorité a conclu que le procureur général du Canada a le pouvoir constitutionnel de présenter des actes d'accusation et de diriger des procédures relativement à des accusations portées en vertu de la *Loi sur les stupéfiants*. Le juge Pratte et moi-même étions dissidents, notre dissidence étant fondée sur la proposition portant que, même si le pouvoir de faire des lois dans un domaine de compétence particulier comprend normalement le pouvoir de les faire appliquer, le pouvoir en matière de droit criminel que le par. 91(27) attribue au Parlement ne comprend pas celui d'engager et de diriger des procédures criminelles parce que le par. 92(14) confère aux provinces la compétence relative à l'administration du système de justice en matière criminelle et, notamment, le pouvoir de présenter des actes d'accusation et de diriger des procédures criminelles. Puisque le juge Pratte et moi-même étions d'avis que la *Loi sur les stupéfiants* constitue, de par son caractère véritable, du droit criminel, nous avons conclu que seul le procureur général de la province pouvait présenter l'acte d'accusation et poursuivre M. Hauser relativement aux accusations portées contre lui. La Cour à la majorité a conclu que la *Loi sur les stupéfiants* ne constitue pas du droit criminel, mais que sa constitutionnalité dépend de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement et que, par conséquent, le procureur général du Canada pouvait diriger les poursuites. Le juge Spence, qui a rédigé des motifs distincts dans lesquels il souscrit à la solution retenue par la majorité, a exprimé l'opinion que les fonctionnaires fédéraux ont compétence pour administrer et faire appliquer les lois fédérales, quel que soit le chef de compétence fédérale qui constitue le fondement constitutionnel de la loi en cause.

L'arrêt *Hauser* ne tranche donc pas la question de savoir quel procureur général peut poursuivre

or other legislation dependent on Parliament's criminal law power was involved. What it did decide, in effect, was that where the legislation being enforced depended on some other federal head of power, the federal Attorney General could prefer indictments and conduct proceedings. At p. 996, Pigeon J., speaking for the majority of the Court stated:

Whatever may be said as to the necessity of limiting the extent of the federal power over criminal procedure so as to preserve provincial jurisdiction over the administration of justice in criminal matters, it appears to me that one must accept, at least, what is conceded by three provinces: unrestricted federal legislative authority over prosecutions for violations or conspiracies for violations of federal enactments which do not depend for their constitutional validity on head 27 of s. 91 (*Criminal Law*). It appears to me that these provinces justly disclaim any constitutional power to subject the enforcement of federal statutes to their executive authority except in what may properly be considered as "criminal law".

With regard, then, to the issue now before us, *Hauser* introduces an important constitutional distinction at p. 992:

From a constitutional point of view, the distinction properly should be between enactments founded on the criminal law power and other enactments, as was pointed out on behalf of the three provinces which accept that, in legislating under any other head of power, the federal Parliament can completely provide for prosecutions by federal officials, although they deny such power for the enforcement of criminal law strictly so called.

This is a crucial consideration in the present case. Section 15(2) of the *Combines Investigation Act* reads:

15. ...

(2) The Attorney General of Canada may institute and conduct any prosecution or other proceedings under this Act, and for such purposes he may exercise all the powers and functions conferred by the *Criminal Code* on the attorney general of a province.

Section 2(2) of the *Criminal Code* reads:

relativement aux infractions au *Code criminel* ou à une autre loi qui relève de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. Il établit en réalité que, lorsque la loi appliquée relève de quelque autre chef de compétence fédérale, le procureur général fédéral peut présenter des actes d'accusation et diriger les procédures. À la page 996, le juge Pigeon affirme au nom de la majorité:

Quoi qu'on dise de la nécessité de restreindre l'étendue du pouvoir fédéral sur la procédure criminelle afin de préserver la compétence provinciale sur l'administration de la justice criminelle, je pense qu'il faut reconnaître au moins ce qu'ont admis trois provinces: le pouvoir législatif complet du fédéral sur les poursuites relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation de lois fédérales dont la constitutionnalité ne dépend pas du par. 27 de l'art. 91 (*droit criminel*). À mon avis, ces provinces ont raison de ne revendiquer aucun droit constitutionnel de subordonner à leur pouvoir exécutif l'application des lois fédérales autres que celles que l'on peut à bon droit considérer comme du «droit criminel».

Donc, en ce qui a trait à la question dont nous sommes présentement saisis, l'arrêt *Hauser* introduit, à la p. 992, une importante distinction constitutionnelle:

Du point de vue constitutionnel, la distinction à faire est entre les lois fondées sur le pouvoir législatif en matière de droit criminel et toutes les autres lois fédérales; c'est ce que disent les trois provinces qui reconnaissent que, lorsqu'il légifère dans ses autres domaines de compétence, le Parlement fédéral peut confier la direction des poursuites aux fonctionnaires fédéraux, mais ces provinces contestent cette compétence à l'égard des poursuites en droit criminel proprement dit.

Cette considération revêt une importance capitale en l'espèce. Le paragraphe 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est ainsi conçu:

15. ...

(2) Le procureur général du Canada peut intenter et conduire toutes poursuites ou autres procédures prévues par la présente loi. À ces fins, il peut exercer tous les pouvoirs et fonctions que le *Code criminel* confère au procureur général d'une province.

Le paragraphe 2(37) du *Code criminel* porte notamment:

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

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

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

Both these sections purport to authorize the Attorney General of Canada to conduct prosecutions under the *Combines Investigation Act*. If the constitutional validity of s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* depends on a federal head of power other than s. 91(27), then following the majority judgment in *Hauser*, then with regard to this section there can be no doubt that s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* and s. 2(2) of the *Criminal Code* are *intra vires* and the Attorney General of Canada is competent to prefer indictments and to conduct proceedings in respect of alleged violations of the Act. If, on the other hand, the validity of s. 32(1)(c) depends solely on the federal criminal law power, then this Court will have to deal with the issue of the competing federal and provincial claims for constitutional authority to prosecute criminal cases which the majority decision in *Hauser* left moot.

Based on this understanding of the implications of the *Hauser* case, Medhurst J. dismissed the applications for prohibition, [1981] 2 W.W.R. 701; (1980), 119 D.L.R. 547. It was his opinion that s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* could be supported as valid federal legislation under the authority given by s. 91(2) of the then *British North America Act* to regulate trade and commerce and that accordingly the power of the Attorney General of Canada to prosecute for a

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

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

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

L'une et l'autre dispositions autorisent le procureur général du Canada à diriger des poursuites intentées en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Si la constitutionnalité de l'al. 32(1)(c) de cette loi dépend d'un chef de compétence fédérale autre que celui prévu au par. 91(27), alors, suivant les motifs de la majorité dans l'arrêt *Hauser* et compte tenu de cette disposition, il ne fait pas de doute que le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et le par. 2(37) du *Code criminel* sont *intra vires* et que le procureur général du Canada a compétence pour présenter des actes d'accusation et pour diriger des procédures relativement aux prétendues infractions à la Loi. Si, par contre, la validité de l'al. 32(1)(c) dépend uniquement de la compétence fédérale en matière de droit criminel, alors cette Cour aura à se pencher sur la question de savoir qui du fédéral ou des provinces détient le pouvoir constitutionnel de poursuivre relativement à des infractions criminelles, question que la majorité a laissée en suspens dans l'arrêt *Hauser*.

À partir de cette interprétation de l'arrêt *Hauser*, le juge Medhurst a rejeté les demandes de prohibition, [1981] 2 W.W.R. 701, (1980), 119 D.L.R. 547. Il a exprimé l'avis que la validité de l'al. 32(1)(c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* fédérale peut se fonder sur le pouvoir de réglementer les échanges et le commerce que confère le par. 91(2) de ce qui s'intitulait alors l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et que, par conséquent, le procureur général du Canada peut

violation of s. 32(1) of the *Combines Investigation Act* was valid.

On appeal, the Alberta Court of Appeal reversed and granted the prohibition order. The Court of Appeal, speaking through Mr. Justice Prowse, reviewed the authorities and concluded that: "generally the *Combines Investigation Act* and in particular the offence alleged in the information is within the competence of Parliament under s. 91(27) (criminal law) of the *B.N.A. Act, 1867*", and that "the *Combines Investigation Act* and in particular s. 32(1)(c) thereof, does not depend in whole or in part for its validity on s. 91(2) of the *B.N.A. Act 1867*". Since a majority of the Alberta Court of Appeal had decided in the *Hauser* case that it was not within the competence of the Parliament of Canada to authorize the federal Attorney General to prosecute criminal proceedings, Prowse J.A. held he was bound to allow the appeal and make the order sought.

It is from this decision that the Attorney General of Canada appeals to this Court. The Attorneys General of Alberta, Quebec, Ontario, Saskatchewan and British Columbia intervene by leave of this Court in opposition to the Attorney General of Canada. The focus of the arguments before this Court has been on the constitutional questions raised in the appeal, which by order of the Chief Justice, are formulated as follows:

1. Does the constitutional validity of Section 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*, S.C. 1970, c. C-23, depend upon Section 91(27) of the *British North America Act*?

2. If so, is it within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation as in Section 2 of the *Criminal Code*, and Section 15(2) of the *Combines Investigation Act*, to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of the aforementioned provision?

The appellant submits that s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* is not constitutionally

validement intenter des poursuites pour une violation du par. 32(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

a En appel, la Cour d'appel de l'Alberta a infirmé la décision de première instance et a accordé l'ordonnance de prohibition. Le juge Prowse, s'exprimant au nom de la Cour d'appel, a passé en revue la jurisprudence et a conclu que [TRADUCTION] b «la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* en général et l'infraction alléguée dans la dénonciation en particulier relèvent de la compétence que confère au Parlement le par. 91(27) (droit criminel) de l'*A.A.N.B., 1867*» et que [TRADUCTION] c «la validité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et en particulier de son al. 32(1)c ne dépend ni en totalité ni en partie du par. 91(2) de l'*A.A.N.B., 1867*». Puisque la Cour d'appel de d l'Alberta à la majorité avait décidé dans l'affaire *Hauser* que le Parlement du Canada n'avait pas compétence pour autoriser le procureur général fédéral à engager des procédures criminelles, le juge Prowse a conclu qu'il était tenu d'accueillir e l'appel et de rendre l'ordonnance demandée.

C'est cet arrêt que le procureur général du Canada porte en appel devant cette Cour. Avec l'autorisation de la Cour, les procureurs généraux de l'Alberta, du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique interviennent contre le procureur général du Canada. Les arguments qu'on nous a présentés sont axés sur les questions constitutionnelles soulevées en appel, qui, dans l'ordonnance du Juge en chef, sont ainsi formulées:

1. La validité constitutionnelle de l'alinéa 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23, dépend-elle du paragraphe (27) de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?

2. Si oui, est-il de la compétence du Parlement du Canada d'adopter des textes de loi tels l'article 2 du *Code criminel* et le paragraphe 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui autorisent le procureur général du Canada ou ses substituts à porter des accusations et à conduire des procédures relativement à des violations alléguées de ladite disposition?

j L'appellant fait valoir que, sur le plan de la Constitution, l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes*

dependent only on the s. 91(27) criminal law power, but is also supportable under head 91(2), trade and commerce, and under the peace, order and good government power. He further submits that even if s. 32(1)(c) were to depend solely on the s. 91(27) criminal law power, s. 2(2) of the *Criminal Code* and s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* are themselves valid exercises of the s. 91(27) power and hence *intra vires*. The respondents and intervening provinces contend that s. 32(1)(c) is valid only under the federal criminal law power, and that by reason of the provinces' exclusive jurisdiction over the administration of criminal justice, the federal Parliament cannot make laws with regard to the prosecution of such offences and hence s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* and the relevant parts of s. 2(2) of the *Criminal Code* are *ultra vires*.

The Combines Investigation Act as Criminal Law

There is a long history of Canadian anti-combines legislation being sustained as criminal law. The original statute, passed in 1889, was entitled *An Act for the Prevention and Suppression of Combinations formed in restraint of Trade*, 1889 (Can.), c. 41. The statute was motivated by concern over the emergence in Canada of smaller versions of the huge trusts in the United States, through which a few personalities could control enormous financial empires. The combines problem was seen as one with strong moral overtones and criminal sanctions were selected as the appropriate means for its control: see McDonald, *Criminality and the Canadian Anti-Combines Laws* (1965), 4 Alta. L.R. 67, at pp. 69-71. When the first Canadian *Criminal Code* was enacted in 1892, the prohibitions in the 1889 statute were included therein as 1892 (Can.), c. 29, s. 520. In 1910 Parliament enacted *The Combines Investigation Act*, 1910 (Can.), c. 9, which provided investigative machinery and empowered a board

sur les coalitions ne relève pas seulement de la compétence en matière de droit criminel que confère le par. 91(27), mais peut également relever du chef prévu du par. 91(2), savoir les échanges et le commerce, et de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Il soutient en outre que, même si l'al. 32(1)c ne relevait que de la compétence en matière de droit criminel prévue au par. 91(27), le par. 2(37) du *Code criminel* et le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, constituent eux-mêmes des exercices valides de la compétence conféré par le par. 91(27) et sont donc *intra vires*. Les intimés et les provinces intervenantes soutiennent que la validité de l'al. 32(1)c ne dépend que de la compétence fédérale en matière de droit criminel et qu'en raison de la compétence exclusive des provinces sur l'administration de la justice en matière criminelle, le Parlement fédéral ne peut légiférer relativement aux poursuites pour de telles infractions et que, par conséquent, le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ainsi que les parties pertinentes du par. 2(37) du *Code criminel* sont *ultra vires*.

La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions relève-t-elle du droit criminel?

L'histoire démontre que les lois canadiennes contre les coalitions relèvent traditionnellement du droit criminel. Quand elle a été adoptée pour la première fois en 1889, la loi s'intitulait *Acte à l'effet de prévenir et supprimer les coalitions formées pour gêner le commerce*, 1889 (Can.), chap. 41. Cette loi découle de l'inquiétude qu'on éprouvait face à l'émergence au Canada de cartels qui, tout en étant plus petits que ceux existant aux États-Unis, permettaient à quelques individus de contrôler d'énormes empires financiers. Le problème des coalitions était perçu comme ayant de fortes connotations morales et c'est par des sanctions pénales qu'on a tenté de le résoudre: voir McDonald, *Criminality and the Canadian Anti-Combines Laws* (1965), 4 Alta. L.R. 67, aux pp. 69 à 71. Lorsque le premier *Code criminel* canadien a été adopté en 1892, 1892 (Can.), chap. 29, il reprenait à son art. 520 les interdictions formulées dans la loi de 1889. En 1910, le Parlement a adopté la *Loi des enquêtes sur les coalitions*, 1910

appointed by the Minister to levy fines against individuals and companies whom the Board found guilty of combines offences, and who "continue[d] so to offend" (s. 23). None of these early statutes was challenged in the courts: see Hogg, *Constitutional Law of Canada*, p. 282, and Hogg and Grover, *The Constitutionality of the Competition Bill* (1975-76), 1 Can. Bus. L. J. 197, at p. 202.

In 1919 a more ambitious scheme was enacted by *The Combines and Fair Prices Act, 1919*, 1919 (Can.), c. 45, and *The Board of Commerce Act, 1919* (Can.), c. 37. These statutes prohibited combinations which in the opinion of the Board of Commerce were detrimental to the public interest, and also included provisions directed at hoarding and unduly profiting from the necessities of life, which were defined as food, clothing and fuel. The Board was empowered to determine when undue profits were being made, and could issue cease and desist orders which in effect fixed maximum prices. In *Re Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191, these statutes were declared unconstitutional. The Privy Council, speaking through Viscount Haldane, rejected the peace, order and good government power on the basis that it was only available to meet emergency situations; the trade and commerce power because it had no independent content and could only be invoked as ancillary to other federal powers; and the criminal law power because it was available only where "the subject matter is one which by its very nature belongs to the domain of criminal jurisprudence" (p. 198-99).

The year after the *Board of Commerce* decision Parliament enacted *The Combines Investigation Act, 1923* (Can.), c. 9, which repealed the two 1919 statutes, and replaced them with a more modest scheme that prohibited combines in restraint of trade, but went no further. The new Act gave investigatory powers to a registrar and

(Can.), chap. 9, qui établissait un mécanisme d'enquête et habilitait une commission constituée par le Ministre à imposer des amendes aux particuliers et aux sociétés qu'elle reconnaissait coupables d'infractions relatives aux coalitions et qui «continu[ai]ent ainsi la contravention» (art. 23). Aucune de ces premières lois n'a été contestée devant les tribunaux: voir Hogg, *Constitutional Law of Canada*, à la p. 282, ainsi que Hogg et Grover, *The Constitutionality of the Competition Bill* (1975-76), 1 Can. Bus. L. J. 197, à la p. 202.

En 1919, la *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*, 1919 (Can.), chap. 45, et la *Loi de la Commission de commerce, 1919* (Can.), chap. 37, ont instauré un régime plus ambitieux. Ces lois interdisaient les coalitions qui, de l'avis de la Commission de commerce, allaient à l'encontre de l'intérêt public; elles comprenaient également des dispositions destinées à empêcher qu'on accumule les choses nécessaires à la vie, savoir les aliments, les vêtements et le combustible, et qu'on en tire des profits excessifs. Dotée du pouvoir de déterminer ce qui constituait des profits excessifs, la Commission pouvait rendre des ordonnances de ne pas faire qui, en réalité, fixaient des prix maximums. Dans *Re Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191, ces lois ont été déclarées inconstitutionnelles. Le vicomte Haldane, s'exprimant au nom du Conseil privé, a repoussé la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement pour le motif qu'elle ne peut être exercée qu'en cas d'urgence, la compétence en matière d'échanges et de commerce parce qu'elle n'a aucun contenu indépendant et qu'elle ne peut être invoquée qu'accessoirement à d'autres pouvoirs fédéraux, et la compétence en matière de droit criminel parce qu'on ne peut y avoir recours que lorsque [TRADUCTION] «l'objet d'une loi relève, de par sa nature même, du domaine du droit criminel» (aux pp. 198 et 199).

Au cours de l'année suivant l'arrêt *Board of Commerce*, le Parlement a adopté la *Loi des enquêtes sur les coalitions, 1923* (Can.), chap. 9, qui a abrogé les deux lois de 1919 pour y substituer un régime plus modeste qui interdisait, sans plus, les coalitions restrictives du commerce. La nouvelle loi investissait un registraire et des com-

commissioners, but did not confer authority to issue cease and desist orders. In *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada* (the *P.A.T.A.* case), [1931] A.C. 310, the Privy Council, now speaking through Lord ^a Atkin, repudiated Viscount Haldane's "domain of criminal jurisprudence" theory, saying that federal criminal law jurisdiction was "not confined to what was criminal by the law of England or of any Province in 1867", and that "the power must extend to legislation to make new crimes" (p. 324). Lord Atkin also said that their Lordships wished to "dissociate themselves" from the *Board of Commerce* proposition that the trade and commerce power "could be invoked only in furtherance of a general power which Parliament possessed independently of it" (p. 326). Having found the new *Combines Investigation Act* valid under the criminal law power, Lord Atkin did not find it necessary to consider whether it could also be supported under the trade and commerce jurisdiction. He did say, however, that their Lordships wished to "guard themselves from being supposed to lay down that the present legislation could not be supported on that ground" (p. 326).

In 1935 *The Dominion Trade and Industry Commission Act*, 1935 (Can.), c. 59, was enacted. This Act established a new Commission which was "charged with the administration of the *Combines Investigation Act*" (s. 13). The Commission was also given "responsibility to recommend the prosecution of offences against acts of the Parliament of Canada . . . relating to commodity standards" (s. 15(1)). The Commission received investigatory powers relating to both combines and commodity standards (ss. 15(2), 20). Section 14 gave the Governor in Council, on the advice of the Commission, power to give advance clearance to agreements among businessmen regulating prices or production in any particular industry when the arrangement was not "detrimental" to the public interest.

missaires de pouvoirs d'enquête, mais ne les habilitait pas à rendre des ordonnances de ne pas faire. Dans l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada* (l'arrêt *P.A.T.A.*), [1931] A.C. 310, lord Atkin, s'exprimant au nom du Conseil privé, a écarté la théorie du «domaine du droit criminel» énoncée par le vicomte Haldane, en affirmant que la compétence fédérale en matière de droit criminel [TRADUCTION] «ne se limite pas à ce que le droit anglais ou celui d'une province quelconque considéraient comme des actes criminels en 1867» et que [TRADUCTION] «ce pouvoir doit permettre de légiférer pour définir de nouveaux crimes» (à la p. 324). Lord Atkin a affirmé également que leurs Seigneuries souhaitaient [TRADUCTION] «se dissocier» de la proposition formulée dans l'arrêt *Board of Commerce*, selon laquelle le pouvoir en matière d'échanges et de commerce [TRADUCTION] «ne saurait être invoqué que pour appuyer un pouvoir général distinct que possède le Parlement» (à la p. 326). Ayant conclu que la nouvelle *Loi des enquêtes sur les coalitions* était valide en vertu de la compétence en matière de droit criminel, lord Atkin n'a pas jugé nécessaire d'examiner si elle pouvait également s'appuyer sur la compétence en matière d'échanges et de commerce. Il a toutefois souligné que leurs Seigneuries souhaitaient [TRADUCTION] «parer à l'imputation d'avoir dit que ce point ne saurait servir à étayer la validité de la législation en cause» (à la p. 326).

En 1935, on a adopté la *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie*, 1935 (Can.), chap. 59. Cette loi créait une nouvelle commission «chargée de l'administration de la *Loi des enquêtes sur les coalitions*» (art. 13). La Commission s'est également vu confier «la responsabilité de recommander la poursuite des infractions aux lois du Parlement du Canada . . . concernant les denrées-types» (par. 15(1)). De plus, elle a été investie de pouvoirs d'enquête à l'égard des coalitions et des denrées-types (par. 15(2), art. 20). L'article 14 attribuait au gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver à l'avance, sur l'avis de la Commission, une entente conclue entre hommes d'affaires en vue de régler les prix ou la production dans une industrie particulière lorsque cette entente n'était pas «nuisible» à l'intérêt public.

In *Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act*, [1936] S.C.R. 379, this Court upheld the Commission's investigatory powers relating to commodity standards under both the criminal law and trade and commerce powers (p. 382), and its investigatory powers in the combines field as criminal law (p. 383). The Court held, however, that s. 14, which conferred the advance clearance powers, was *ultra vires*. Duff C.J. said, for the Court, that an advance clearance power was not "necessarily incidental" to the criminal law aspect of the statute, and they could not be upheld under the trade and commerce head because it was not "in substance" confined to interprovincial trade (p. 381-82). In *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada (Canada Standard Trade Mark Case)*, [1937] A.C. 405, the Privy Council upheld the judgment of this Court, except on a point not relevant here. The Judicial Committee expressly agreed with the reasoning of Duff C.J., (at p. 416) saying the investigatory powers sections were "legitimate provisions for ascertaining whether criminal acts have been committed". The decision of this Court with respect to the advance clearance powers was not appealed to the Privy Council.

Parliament also amended the *Criminal Code* in 1935 by making it an offence to charge one commercial purchaser higher prices than another, or to sell goods at unreasonably low prices for the purpose of destroying competition: 1935 (Can.), c. 56, adding s. 498A to the *Criminal Code*, 1927. This Court and the Privy Council both upheld the new section of the *Code* as criminal law: *Reference re Section 498A of the Criminal Code*, [1936] S.C.R. 363; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368.

Dans *Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act*, [1936] R.C.S. 379, cette Cour a confirmé les pouvoirs d'enquête de la Commission relativement aux denrées-types comme relevant à la fois de la compétence en matière de droit criminel et de celle en matière d'échanges et de commerce (à la p. 382), et ses pouvoirs d'enquête dans le domaine des coalitions comme relevant du droit criminel (à la p. 383). La Cour a cependant estimé que l'art. 14, attributif du pouvoir d'approuver à l'avance, était *ultra vires*. S'exprimant au nom de la Cour, le juge en chef Duff a affirmé que le pouvoir d'approuver à l'avance n'était pas [TRADUCTION] «nécessairement incident» à l'aspect «droit criminel» de la loi en cause, et qu'il ne pouvait pas être confirmé en vertu de la compétence en matière d'échanges et de commerce parce qu'il ne se limitait pas [TRADUCTION] «en substance» au commerce interprovincial (aux pp. 381 et 382). Dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada (l'arrêt sur la marque de commerce «Canada Standard»)*, [1937] A.C. 405, le Conseil privé a confirmé l'arrêt de cette Cour, sauf en ce qui a trait à un point qui n'est pas pertinent en l'espèce. Le Comité judiciaire a donné expressément son adhésion au raisonnement du juge en chef Duff (à la p. 416), en affirmant que les articles attributifs des pouvoirs d'enquête étaient [TRADUCTION] «des dispositions légitimes visant à déterminer si des actes criminels ont été perpétrés». On n'a pas porté en appel devant le Conseil privé l'arrêt de cette Cour relatif au pouvoir d'approuver à l'avance.

Le Parlement a aussi modifié le *Code criminel* en 1935, en prévoyant qu'il y a infraction lorsqu'on exige qu'un acheteur commercial paie un prix plus élevé qu'un autre, ou que l'on vend des marchandises à des prix déraisonnablement bas afin de détruire la concurrence: 1935 (Can.), chap. 56, qui a ajouté l'art. 498A au *Code criminel* de 1927. Cette Cour et le Conseil privé ont tous les deux maintenu le nouvel article du *Code* comme relevant du droit criminel: *Reference re Section 498A of the Criminal Code*, [1936] R.C.S. 363; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368.

In 1951 Parliament prohibited resale price maintenance and, again, this Court upheld the new provision as criminal law: *R. v. Campbell* (1965), 58 D.L.R. (2d) 673, affirming the judgment and reasons of the Ontario Court of Appeal reported at (1964), 46 D.L.R. (2d) 83. In 1952 Parliament added new sections to the *Combines Investigation Act* permitting courts hearing combines charges to make orders prohibiting the continuation of combines, or orders dissolving mergers, trusts or monopolies, such orders to be in addition to any other penalty the court might impose upon conviction: 1952 (Can.), c. 39, s. 3. These sections were upheld by this Court under the criminal law power in *Goodyear Tire and Rubber Co. v. The Queen*, [1956] S.C.R. 303.

The foregoing survey shows that both this Court and the Privy Council have consistently sustained anti-combines legislation as criminal law. The same may be said about the specific section in issue in the first constitutional question. Section 32(1) reads:

32. (1) Every one who conspires, combines, agrees or arranges with another person

(a) to limit unduly the facilities for transporting, producing, manufacturing, supplying, storing or dealing in any product,

(b) to prevent, limit or lessen, unduly, the manufacture or production of a product, or to enhance unreasonably the price thereof,

(c) to prevent, or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, barter, sale, storage, rental, transportation or supply of a product, or in the price of insurance upon persons or property, or

(d) to otherwise restrain or injure competition unduly,

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for five years or a fine of one million dollars or to both.

En 1951, le Parlement a interdit la revente à prix imposé et, de nouveau, cette Cour a maintenu la nouvelle disposition comme relevant du droit criminel: *R. v. Campbell* (1965), 58 D.L.R. (2d) 673, qui a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario publié à (1964), 46 D.L.R. (2d) 83. En 1952, le Parlement a ajouté à la *Loi des enquêtes sur les coalitions* de nouveaux articles autorisant les cours qui entendaient des accusations de coalition à rendre des ordonnances ayant pour effet d'interdire la continuation de coalitions ou de dissoudre des fusions, des trusts ou des monopoles, en sus de toute autre peine que la cour pouvait imposer à la suite d'une déclaration de culpabilité: 1952 (Can.), chap. 39, art. 3. Dans l'arrêt *Goodyear Tire and Rubber Co. v. The Queen*, [1956] R.C.S. 303, cette Cour a conclu que ces articles avaient été valablement adoptés en vertu de la compétence en matière de droit criminel.

L'analyse que nous venons de faire démontre que tant cette Cour que le Conseil privé ont uniformément maintenu la législation contre les coalitions comme relevant du droit criminel. On peut affirmer la même chose pour ce qui est de la disposition visée par la première question constitutionnelle. Le paragraphe 32(1) est ainsi rédigé:

32. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans ou d'une amende d'un million de dollars, ou de l'une et l'autre peine, toute personne qui complot, se coalise, se concerté ou s'entend avec une autre

a) pour limiter indûment les facilités de transport, de production, de fabrication, de fourniture, d'emmagasinement ou de négoce d'un produit quelconque;

b) pour empêcher, limiter ou diminuer, indûment, la fabrication ou production d'un produit ou pour en élever déraisonnablement le prix;

c) pour empêcher ou diminuer, indûment, la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, le troc, la vente, l'entreposage, la location, le transport ou la fourniture d'un produit, ou dans le prix d'assurances sur les personnes ou les biens; ou

d) pour restreindre ou compromettre, indûment de quelque autre façon, la concurrence.

This section is the successor of s. 498 of the *Criminal Code*, 1927, which was sustained as criminal law in the *P.A.T.A.* case. The most recent affirmation is in *Jabour v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at p. 358:

Section 32 is criminal legislation, whatever basis other parts of the *CIA* may have constitutionally.

Indeed all parties in this appeal agree that s. 32(1)(c) is *intra vires* as criminal law and I see no reason to disagree.

That, however, does not end the matter. There is no reason why an enactment which is valid as coming within one of the federal heads of power in s. 91 of the *Constitution Act, 1867* cannot also be valid by virtue of one or more additional federal heads of power. In most constitutional cases involving federal legislation, the issue is whether the impugned enactment is properly within federal or provincial law-making authority. Once federal competence has been established under one s. 91 power, it is little to the point whether the enactment might also have been supported under another federal head. In most cases to speculate about such further possible justifications would be to ignore the venerable principle of constitutional interpretation contained in Sir Montague Smith's admonition in *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, at p. 109, to judges attempting to construe the limits of ss. 91 and 92:

In performing this difficult duty, it will be a wise course for those on whom it is thrown, to decide each case which arises as best they can, without entering more largely upon an interpretation of the statute than is necessary for the decision of the particular question in hand.

It was this admonition, whose object Lord Atkin described at p. 317 of the *P.A.T.A.* case as being "as far as possible to prevent too rigid declarations of the Court's from interfering with such elasticity as is given in the written constitution", which

Cet article remplace l'art. 498 du *Code criminel*, 1927, qui a été maintenu comme relevant du droit criminel dans l'arrêt *P.A.T.A.* La confirmation la plus récente se trouve dans l'arrêt *Jabour c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, à la p. 358:

Quel que soit le fondement constitutionnel que peuvent avoir les autres parties de la *L.R.E.C.*, l'article 32 est une disposition législative en matière pénale.

En fait, toutes les parties reconnaissent en l'espèce que l'al. 32(1)c) est *intra vires* comme disposition en matière de droit criminel et je ne vois aucune raison d'être en désaccord.

Toutefois, cela ne règle pas la question. Il n'y a aucune raison pour laquelle un texte législatif qui est valide comme relevant de l'un des chefs de compétence fédérale énumérés à l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ne peut pas également être valide en vertu d'un seul ou de plusieurs autres chefs de compétence. Dans la plupart des affaires constitutionnelles portant sur des lois fédérales, il s'agit de déterminer si le texte contesté relève vraiment du pouvoir législatif fédéral ou du pouvoir législatif provincial. Dès qu'il est établi que le fédéral a compétence en vertu de l'un des paragraphes de l'art. 91, la question de savoir si le texte en cause aurait pu s'appuyer également sur un autre chef de compétence fédérale ne revêt plus que peu d'intérêt. Dans la plupart des cas, s'interroger sur d'autres justifications possibles serait ignorer le principe bien établi d'interprétation constitutionnelle énoncé par sir Montague Smith lorsque, dans l'arrêt *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, à la p. 109, il met en garde les juges qui tentent d'interpréter les limites des art. 91 et 92:

[TRADUCTION] En accomplissant ce devoir difficile, il serait sage que ceux qui en sont chargés jugent de leur mieux chaque affaire qui se présente, sans pousser l'interprétation de l'Acte plus loin que ne l'exige le règlement de la question soumise.

C'est cette mise en garde que lord Atkin décrit, à la p. 317 de l'arrêt *P.A.T.A.*, comme visant à [TRADUCTION] «éviter autant que possible des déclarations trop rigides de la part des tribunaux, susceptibles de nuire à la souplesse du texte même

restrained the Privy Council in that case from proceeding to consider whether the new *Combines Investigation Act* might also be supported under the trade and commerce jurisdiction, once it had been found to be valid criminal law.

This same restraint is found in the judgment of Estey J. in the *Jabour* case. Having reiterated the finding that s. 32 of the *Combines Investigation Act* is valid criminal law, Estey J. declined, at p. 362, to consider the appellant's submission that it could also be validated under the s. 91(2) trade and commerce power on the ground that, given the facts of the case, "The interpretation of s. 32 will of course produce the same answer under question 1 whatever its constitutional base may be."

In view of this established policy of minimizing unnecessary constitutional pronouncements I attach little significance to the fact that in most cases courts have simply endorsed the *P.A.T.A.* decision that the *Combines Investigation Act* could be justified as criminal law. In the present case, however, in contrast to the situation in *Jabour*, I am of the opinion that the interpretation of s. 32 will produce a different answer under question 1 depending on what its constitutional base may be. Accordingly I would like now to consider the other possible sources of validity suggested by the Attorney General of Canada.

The Trade and Commerce Power

Any consideration of the federal Parliament's s. 91(2) power to regulate trade and commerce must begin with the Privy Council decision in the *Parsons* case. In that case the appellant Insurance Company challenged the constitutionality of an Ontario statute prescribing terms for fire insurance policies on the basis that only the federal

de la Constitution», qui, dans ledit arrêt, a empêché le Conseil privé, après qu'il eut conclu à sa validité en tant que législation en matière criminelle, d'examiner si la nouvelle *Loi des enquêtes sur les coalitions* pouvait également se fonder sur la compétence en matière d'échanges et de commerce.

La même chose se manifeste dans les motifs du juge Estey dans l'arrêt *Jabour*. Après avoir réitéré la conclusion que l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est une disposition législative valide en matière de droit criminel, le juge Estey refuse, à la p. 362, d'étudier l'argument de l'appelant selon lequel la disposition en question peut également se fonder sur la compétence en matière d'échanges et de commerce prévue au par. 91(2), pour le motif que, compte tenu des faits de l'espèce, «Quel que soit le fondement constitutionnel de l'art. 32, son interprétation conduira évidemment à la même réponse à la première question».

Vu cette politique bien établie qui consiste à éviter autant que possible les déclarations inutiles en matière constitutionnelle, j'attache peu d'importance au fait que, dans la plupart des cas, les tribunaux ont simplement approuvé l'arrêt *P.A.T.A.*, en ce que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* peut se justifier en tant que législation en matière criminelle. En la présente espèce, cependant, contrairement à ce qu'on a conclu dans l'arrêt *Jabour*, j'estime que, suivant le fondement constitutionnel que peut avoir l'art. 32, son interprétation conduira à une réponse différente à la première question. Par conséquent, je me propose maintenant d'étudier les autres sources possibles de validité proposées par le procureur général du Canada.

La compétence en matière d'échanges et de commerce

Toute analyse du pouvoir que le par. 91(2) confère au Parlement fédéral de réglementer les échanges et le commerce doit avoir pour point de départ l'arrêt *Parsons* du Conseil privé. Dans cette affaire, la compagnie d'assurances appelante, alléguant que le Parlement fédéral était seul habilité à réglementer «les échanges et le commerce», a con-

Parliament could regulate "trade and commerce". While recognizing that a literal reading of the words "regulation of trade and commerce" could lead to such an expansive view of federal power, the Privy Council found such a holding would conflict crucially with the legislative scheme apparent in ss. 91 and 92 of the *British North America Act*:

The words "regulation of trade and commerce," in their unlimited sense are sufficiently wide, if uncontrolled by the context and other parts of the Act, to include every regulation of trade ranging from political arrangements in regard to trade with foreign governments, requiring the sanction of parliament, down to minute rules for regulating particular trades. But a consideration of the Act shews that the words were not used in this unlimited sense. In the first place the collocation of No. 2 with classes of subjects of national and general concern affords an indication that regulations relating to general trade and commerce were in the mind of the legislature, when conferring this power on the dominion parliament. If the words had been intended to have the full scope of which in their literal meaning they are susceptible, the specific mention of several of the other classes of subjects enumerated in sect. 91 would have been unnecessary; as, 15, banking; 17, weights and measures; 18, bills of exchange and promissory notes; 19, interest; and even 21, bankruptcy and insolvency.

In view of this textual evidence of legislative intent, the Privy Council came to a pragmatic conclusion:

Construing therefore the words "regulation of trade and commerce" by the various aids to their interpretation above suggested, they would include political arrangements in regard to trade requiring the sanction of parliament, regulation of trade in matters of inter-provincial concern, and it may be that they would include general regulation of trade affecting the whole dominion. Their Lordships abstain on the present occasion from any attempt to define the limits of the authority of the dominion parliament in this direction. It is enough for the decision of the present case to say that, in their view, its authority to legislate for the regulation of trade and commerce does not comprehend the power to regulate by legislation the contracts of a particular business or trade, such as the business of fire insurance

testé la constitutionnalité d'une loi ontarienne fixant les termes des polices d'assurance contre l'incendie. Tout en reconnaissant qu'une interprétation littérale des mots «réglementation des échanges et du commerce» pouvait prêter à une conception aussi large de la compétence fédérale, le Conseil privé a jugé qu'une conclusion dans ce sens serait foncièrement incompatible avec le système législatif qui ressort des art. 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique:

[TRADUCTION] Les termes «réglementation des échanges et du commerce», pris dans leur sens le plus étendu, ont une ampleur suffisante en dehors du contexte et des autres parties de l'Acte pour englober chaque domaine de réglementation des échanges, depuis les ententes politiques sur les échanges, conclues avec les gouvernements étrangers et exigeant la sanction du Parlement, jusqu'aux règlements minutieux s'appliquant aux échanges particuliers. On constate toutefois, en examinant l'Acte, que ces termes n'ont pas été employés dans le sens le plus étendu. Tout d'abord, le rapprochement du paragraphe 2 avec les catégories de sujets d'un intérêt national et général indique que le législateur, en attribuant ce pouvoir au Parlement du Dominion, visait la réglementation des échanges et du commerce en général. S'il avait voulu que ces termes eussent toute la portée dont leur signification littérale est susceptible, il n'eût pas été nécessaire de mentionner plusieurs des autres catégories de sujets énumérés dans l'article 91 comme, par exemple: 15, les banques; 17, les poids et mesures; 18, les lettres de change et les billets à ordre; 19, l'intérêt de l'argent; et même 21, la faillite et l'insolvabilité.

Tenant compte de cette preuve de l'intention du législateur, le Conseil privé a tiré une conclusion pragmatique:

[TRADUCTION] Par conséquent, si l'on interprète les mots «réglementation des échanges et du commerce» en s'aidant des divers moyens mentionnés plus haut, on voit qu'ils devraient inclure les arrangements politiques concernant les échanges qui requièrent la sanction du Parlement et la réglementation des échanges dans les matières d'intérêt interprovincial. Il se pourrait qu'ils comprennent la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion. Leurs Seigneuries s'abstiennent dans la présente circonstance de tenter d'établir les limites de l'autorité du Parlement du Dominion dans ce domaine. Pour juger la présente affaire, il suffit, d'après Elles, de dire que le pouvoir fédéral de légiférer pour réglementer les échanges et le commerce ne comprend pas le pouvoir de légiférer pour réglemen-

in a single province, and therefore that its legislative authority does not in the present case conflict or compete with the power over property and civil rights assigned to the legislature of Ontario by No. 13 of sect. 92.

Since this conclusion was sufficient to dispose of the particular question in issue, their Lordships refused to extend their consideration of ss. 91(2) and 92(13) any further:

Having taken this view of the present case, it becomes unnecessary to consider the question how far the general power to make regulations of trade and commerce, when competently exercised by the dominion parliament, might legally modify or affect property and civil rights in the provinces, or the legislative power of the provincial legislatures in relation to those subjects . . .

These passages from *Parsons* establish three important propositions with regard to the federal trade and commerce power: (i) it does not correspond to the literal meaning of the words "regulation of trade and commerce"; (ii) it includes not only arrangements with regard to international and interprovincial trade but "it may be that . . . [it] would include general regulation of trade affecting the whole dominion"; (iii) it does not extend to regulating the contracts of a particular business or trade. Subsequent jurisprudence on the meaning and extent of s. 91(2) is to a large extent an expansion and an explication of these three interrelated propositions.

i) Restricting the Meaning of "The Regulation of Trade and Commerce"

In *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, [1931] S.C.R. 357, at p. 366 Duff J. set out the practical as well as the textual reasons for a restrictive reading of s. 92(2):

The scope which might be ascribed to head 2, s. 91 (if the natural meaning of the words, divorced from their context, were alone to be considered), has necessarily been limited, in order to preserve from serious curtailment, if not from virtual extinction, the degree of autonomy which, as appears from the scheme of the Act as a whole, the provinces were intended to possess.

ter les contrats d'un échange ou d'un commerce en particulier, tel que les affaires d'assurance-incendie dans une seule province, et que, par conséquent, l'autorité législative du Parlement fédéral n'entre pas ici en conflit avec le pouvoir sur la propriété et les droits civils attribué par le paragraphe 13 de l'article 92 à la législature de l'Ontario.

Puisque cette conclusion suffisait pour trancher la question précise qui était en litige, leurs Seigneuries ont refusé de pousser plus loin leur examen des par. 91(2) et 92(13):

[TRADUCTION] Étant donné cette conclusion sur l'affaire, il n'est pas nécessaire de se demander jusqu'à quel point le pouvoir général de réglementer les échanges et le commerce, lorsqu'il est exercé à bon droit par le Parlement du Dominion, peut légalement modifier ou affecter la propriété et les droits civils dans les provinces, ou le pouvoir législatif des législatures provinciales relativement à ces matières . . .

Ces passages tirés de l'arrêt *Parsons* établissent trois propositions importantes relativement à la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce, savoir: (i) elle ne correspond pas au sens littéral des mots «réglementation des échanges et du commerce»; (ii) elle comprend non seulement les arrangements visant les échanges internationaux et interprovinciaux, mais «il se pourrait qu'elle . . . comprenne . . . la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion»; (iii) elle n'englobe pas la réglementation des contrats d'un commerce en particulier. La jurisprudence subséquente portant sur le sens et la portée du par. 91(2) explique et développe, dans une large mesure, ces trois propositions intimement liées.

i) La restriction du sens de l'expression «La réglementation des échanges et du commerce»

Dans l'arrêt *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee*, [1931] R.C.S. 357, à la p. 366, le juge Duff énonce les raisons tant sur le plan pratique que littéral militant en faveur d'une interprétation restrictive du par. 92(2):

[TRADUCTION] La portée qu'on pourrait attribuer au par. 91(2) (s'il fallait considérer uniquement le sens ordinaire des mots, hors contexte) a été nécessairement restreinte, afin de préserver de toute diminution, sinon d'extinction effective, le degré d'autonomie dont les provinces étaient destinées à jouir d'après le programme d'ensemble de la loi.

This consideration had been articulated by the Privy Council in *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575, at p. 586 and in *City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.* (1912), 1 D.L.R. 681, at p. 687, and would be repeated by Duff C.J. in his famous explication of the federal trade and commerce power in *Reference re Natural Products Marketing Act*, [1936] S.C.R. 398, at pp. 409-10, [1936] 3 D.L.R. 622, at p. 629, and in *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100, at p. 121. In this last judgment Duff C.J. makes clear the functional basis for restricting the meaning of s. 91(2) as he rejects the submission that previous Supreme Court and Privy Council decisions limiting the scope of s. 91(2), establish that Alberta's Social Credit Legislation does not trench on the federal Parliament's trade and commerce power:

Paraphrases of the words of head no. 2 of section 91 have been found useful in particular cases for assigning to that head a function in the scheme of these sections which would not result in defeating one main purpose of the B.N.A. Act by substantially impairing the autonomy of the provinces in respect of matters of purely provincial concern. But such paraphrases were not framed in light of the possibility of such legislation as that now before us. Such legislation was not in the minds of the great judges who adopted them. And since in none of the cases was it strictly necessary to draw an abstract line fixing the limits of the category in question, these formulae ought not to be treated as substitutes for the words of section 91, when, as now, a totally new type of legislation has to be considered; in relation to which it would be extravagant to suggest that any question of impairment of such autonomy arises.

What this implies is that the limits of s. 91(2) are not fixed, and that questions of constitutional balance play a crucial role in determining its extent in any given case at any given time.

This is also the view of the history of the trade and commerce power articulated by Rand J. in *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198, at p. 212.

Cette considération, que le Conseil privé avait déjà formulée dans les arrêts *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575, à la p. 586 et *City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.* (1912), 1 D.L.R. 681, à la p. 687, devait être reprise par le juge en chef Duff dans l'interprétation célèbre qu'il a donnée de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce dans *Reference re Natural Products Marketing Act*, [1936] R.C.S. 398, aux pp. 409 et 410, [1936] 3 D.L.R. 622, à la p. 629 et dans *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100, à la p. 121. Dans ce dernier renvoi, le juge en chef Duff expose clairement la raison pratique de restreindre le sens du par. 91(2), en rejetant l'argument selon lequel les arrêts antérieurs de la Cour suprême et du Conseil privé qui limitent la portée du par. 91(2) démontrent que la législation de l'Alberta relative au crédit social n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce:

[TRADUCTION] Des paraphrases du texte du paragraphe 91(2) se sont révélées dans certains cas un moyen utile d'attribuer à ce paragraphe une fonction dans le système envisagé par les articles en question, qui n'aurait pas pour effet de contrecarrer l'un des objets principaux de l'A.A.N.B. par une diminution sensible de l'autonomie des provinces relativement aux questions d'intérêt purement provincial. Mais, en formulant ces paraphrases, on n'a pas envisagé la possibilité d'une législation comme celle présentement en cause. Les grands juges qui les ont adoptées n'avaient pas une telle législation à l'esprit. Et puisque dans aucune de ces affaires il n'était strictement nécessaire de circonscrire la catégorie en question, il faut éviter d'employer ces formules pour remplacer le texte de l'article 91 lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, on est appelé à examiner une législation d'un genre complètement nouveau au sujet de laquelle il serait extravagant de prétendre qu'il se pose une question de diminution de cette autonomie.

Cela implique qu'il n'y a pas de limites fixes à la portée du par. 91(2) et que les questions d'équilibre constitutionnel jouent un rôle fondamental dans la détermination de cette portée dans un cas donné.

C'est aussi cette conception de l'évolution de la compétence en matière d'échanges et de commerce que le juge Rand a énoncée dans l'affaire *Reference re Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198, à la p. 212:

It is important to keep in mind, as already observed, that the broad language of head 2 of s. 91 has been curtailed not by any express language of the statute but as a necessary implication of the fundamental division of powers effected by it. The interpretation of this head has undergone a transformation. When it was first considered by this Court in *Severn v. The Queen* (1878), 2 S.C.R. 70, and *The City of Fredericton v. The Queen* (1880), 3 S.C.R. 505, the majority views did not envisage the limitation now established; that was introduced by the judgment in the *Parsons* case (*supra*). The nadir of its scope was reached in what seemed its restriction to a function ancillary to other Dominion powers; but that view has been irretrievably scotched.

Earlier in the same judgment, at p. 209, Rand J. refers to the existence of a provincial power to regulate trade, which he characterizes as a "subtraction from the scope of the language conferring on the Dominion by head 2 of s. 91 exclusive authority to make laws in relation to the regulation of trade and commerce". With respect, I agree. This competence is usually identified with s. 92(13) "Property and Civil Rights in the Province", but these words are no more fixed nor susceptible to literal interpretation than are those of s. 91(2). See *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, at p. 340. In deciding how much ought to be subtracted from the full literal meaning of s. 91(2) in order to preserve the proper constitutional balance between the federal government and the provinces, the courts have developed a number of *indicia* of the respective federal and provincial competences. But even with the help of these *indicia* and of the "paraphrases" of ss. 91(2) and 92(13) referred to by Duff C.J. in *Reference re Alberta Statutes*, *supra*, the difficult underlying task facing a court determining the constitutional status of federal economic regulation is, without passing on the substantive merits of the legislation, to assess whether and how far it encroaches on the degree of local autonomy contemplated by the constitution. It is not surprising that the tenor of what constitutes such an encroachment has varied over time.

[TRADUCTION] Il est important de retenir, comme je l'ai déjà souligné, que la portée du paragraphe 2 de l'article 91 est restreinte non pas par le texte même de l'Acte mais par déduction nécessaire étant donné le partage fondamental des pouvoirs qu'il effectue. L'interprétation donnée à ce paragraphe a évolué. Quand cette Cour l'a examiné pour la première fois dans *Severn v. The Queen* (1878), 2 R.C.S. 70 et dans *The City of Fredericton v. The Queen* (1880), 3 R.C.S. 505, la majorité n'envisageait pas la limitation qui existe actuellement; elle a été introduite par l'arrêt *Parsons* (précité). Le paragraphe a atteint sa portée la plus étroite lorsqu'il a semblé qu'on voulait le restreindre à une fonction accessoire aux autres pouvoirs du Dominion; mais ce point de vue a été irrémédiablement mis au rancart.

À la page 209 du même arrêt, le juge Rand parle de l'existence d'un pouvoir des provinces de réglementer les échanges, qui, selon lui, [TRADUCTION] «diminue la portée du texte accordant au Dominion, en vertu du paragraphe 2 de l'article 91, l'autorité exclusive d'adopter des lois relatives à la réglementation des échanges et du commerce». Avec égards, je suis d'accord. Ce pouvoir est habituellement assimilé au par. 92(13), «La propriété et les droits civils dans la province», mais ces mots ne sont pas plus fixes ni plus susceptibles d'une interprétation littérale que ne le sont ceux du par. 91(2). Voir l'arrêt *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330, à la p. 340. En déterminant dans quelle mesure il faut limiter le plein sens littéral du par. 91(2) afin de maintenir un bon équilibre constitutionnel entre le fédéral et les provinces, les tribunaux ont établi un certain nombre d'indices de compétence fédérale ou de compétence provinciale. Mais, même avec ces indices et les «paraphrases» des par. 91(2) et 92(13) mentionnées par le juge en chef Duff dans *Reference re Alberta Statutes*, précité, la tâche laborieuse et fondamentale qui incombe à un tribunal chargé de décider de la constitutionnalité d'une réglementation fédérale en matière économique consiste à déterminer, sans se prononcer sur le fond de la législation, si et dans quelle mesure celle-ci empiète sur le degré d'autonomie locale envisagé par la Constitution. Il n'est pas surprenant que la conception de ce qui constitue un tel empiètement ait varié au cours des années.

(ii) General Regulation of Trade Affecting the Whole Dominion

One possible indication of federal competence over economic regulation is its operation across and beyond provincial borders. In *Parsons* the Privy Council identified international and interprovincial trade as coming within the ambit of s. 91(2) and much of the subsequent jurisprudence on the federal trade and commerce power has been devoted to a consideration of just how much or how little intraprovincial commerce could be validly swept into the flow of the interprovincial trade affected by a given enactment. In the present case, however, even on the most generous definition, s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* cannot be seen as a regulation of interprovincial trade and commerce. The appellant Attorney General of Canada concedes that if it is to be justified under s. 91(2), this enactment must fall within what has been called the "second branch" of the *Parsons* classification, namely the "general regulation of trade affecting the whole dominion".

Although in *Parsons* this second branch is presented as merely a possibility ("and it may be that they would include . . ."), the existence of a "general trade and commerce" power seems to have been widely assumed in subsequent cases. In *John Deere Plow Co. v. Wharton, supra*, the Privy Council held that the limits of the powers of federally-incorporated companies was "a question of general interest throughout the Dominion" and hence under federal competence pursuant to s. 91(2). In *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada (Canada Standard Trade Mark Case), supra*, at p. 417, the Privy Council held that the creation of a national trade mark was within "the class of subjects enumerated in s. 91(2)". Even in cases where the impugned legislation was held to fall outside of the ambit of s. 91(2), the existence of such a "general" power seems not to have been put in doubt. See *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, [1925] 2 D.L.R. 5, at p. 13; *Reference re*

ii) La réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion

L'application d'une réglementation économique en dehors de frontières provinciales peut être un indice de la compétence fédérale pour l'imposer. Dans l'arrêt *Parsons*, le Conseil privé a décrit les échanges internationaux et interprovinciaux comme relevant du par. 91(2) et une bonne partie de la jurisprudence subséquente relative à la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce a été consacrée à l'examen de la question de savoir jusqu'à quel point le commerce intraprovincial peut être validement compris dans les échanges interprovinciaux visés par une loi donnée. En l'espèce, cependant, même en recourant à la définition la plus libérale, on ne saurait voir dans l'al. 32(1)c de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* une réglementation des échanges et du commerce interprovinciaux. L'appelant, le procureur général du Canada, reconnaît que, pour pouvoir s'appuyer sur le par. 91(2), cette disposition doit tomber dans ce qu'on a appelé le «second volet» de la classification donnée dans l'arrêt *Parsons*, savoir la [TRADUCTION] «réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion».

Bien que dans l'arrêt *Parsons* on présente ce second volet comme une simple possibilité («il se pourrait qu'ils comprennent . . .»), l'existence d'un pouvoir «en matière d'échanges et de commerce en général» semble avoir largement été tenue pour acquise dans la jurisprudence subséquente. Dans l'arrêt *John Deere Plow Co. v. Wharton*, précité, le Conseil privé a conclu que les limites des pouvoirs des sociétés constituées sous le régime de la loi fédérale représentent [TRADUCTION] «une question d'intérêt général dans tout le pays» qui relève donc de la compétence fédérale en vertu du par. 91(2). Dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada (l'arrêt sur la marque de commerce «Canada Standard»)*, précité, à la p. 417, le Conseil privé a conclu que la création d'une marque de commerce nationale relevait de [TRADUCTION] «la catégorie de sujets énumérés au par. 91(2)». Même dans les affaires où on a conclu que la loi contestée ne relevait pas du par. 91(2), l'existence d'un tel pouvoir «général»

Natural Products Marketing Act, *supra*, at p. 629. In more recent cases, the existence of a "general" trade and commerce power has been affirmed by the Chief Justice in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134, at p. 167, and by Estey J. in *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, at p. 936. Yet, despite all these affirmations, the *Wharton* and *Canada Standard Trade Mark* cases remain the only ones in which a final appellate court has actually applied the general trade and commerce power to validate federal legislation and the correctness of even these decisions has been widely doubted. See, Smith, *The Commerce Power in Canada and the United States* (1963), pp. 96-99. With these exceptions, the potential applicability of the general trade and commerce power has been considered and rejected in a string of final appellate court decisions beginning the year after *Wharton's* case with *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Insurance Reference)*, [1916] 1 A.C. 588, through to and including both the *Vapor Canada* and *Labatt* cases.

One reason for this conspicuous lack of success is doubtless to be found in the test for the general trade and commerce power implicit in *Wharton*. If every economic issue that could be characterized as a "question of general interest throughout the Dominion" were to fall under federal competence by virtue of s. 91(2), then the extent of the power would hardly be narrower than it would on a literal reading of the words "regulation of trade and commerce" alone. There is hardly an economic issue which, if only by virtue of its recurrence in locations around the country, could not be characterized as a matter of general interest throughout the Dominion.

In the *Labatt* case, *supra*, at p. 940, Estey J. states that the criterion of constituting a question

ne semble pas avoir été mise en doute. Voir *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396, [1925] 2 D.L.R. 5, à la p. 13; *Reference re Natural Products Marketing Act*, précité, à la p. 629. Plus récemment, l'existence d'un pouvoir «général» en matière d'échanges et de commerce a été confirmée par le Juge en chef dans l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134, à la p. 167, et par le juge Estey dans l'arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914, à la p. 936. Pourtant, malgré ces confirmations, l'arrêt *Wharton* et l'arrêt *sur la marque de commerce «Canada Standard»* demeurent les seuls cas où un tribunal d'appel de dernier ressort a vraiment appliqué la compétence générale en matière d'échanges et de commerce pour valider une loi fédérale, et même là la justesse de ces décisions a été largement mise en doute. Voir Smith, *The Commerce Power in Canada and the United States* (1963), aux pp. 96 à 99. À part ces exceptions, l'applicabilité de la compétence générale en matière d'échanges et de commerce a été examinée et écartée dans une série d'arrêts rendus par des tribunaux d'appel de dernier ressort, depuis l'arrêt *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Renvoi sur les assurances)*, [1916] 1 A.C. 588, rendu l'année suivant l'arrêt *Wharton*, jusqu'aux arrêts *Vapor Canada* et *Labatt* inclusivement.

Cet insuccès frappant s'explique sans doute en partie par le critère relatif à la compétence générale en matière d'échanges et de commerce, qui se dégage implicitement de l'arrêt *Wharton*. Si toute question économique susceptible d'être qualifiée de «question d'intérêt général pour tout le Dominion» devait relever de la compétence fédérale en vertu du par. 91(2), alors l'étendue de cette compétence ne serait guère plus étroite qu'elle ne le serait selon une interprétation littérale des mots «réglementation des échanges et du commerce» pris isolément. Il n'y a guère de question économique qui, ne fût-ce que du fait qu'elle se pose à différents endroits au pays, ne pourrait être qualifiée de question d'intérêt général pour tout le Dominion.

Dans l'arrêt *Labatt*, précité, à la p. 940, le juge Estey affirme que c'est toujours le critère de l'inté-

of general interest throughout the Dominion is still the correct test in determining whether the second branch of the trade and commerce power applies. I agree with this statement, just as I am of opinion that the long disuse of this second branch does not impugn its constitutional validity. But I am also of the view—as Estey J.’s treatment of the issue in *Labatt* confirms—that the same considerations which led Sir Montague Smith to limit the scope of the words “regulation of trade and commerce” in *Parsons*’ case also necessitate a restrictive reading of the *Wharton* test of “general interest throughout the Dominion”. The question, of course, is how much is to be subtracted from these words, and on what basis?

iii) Regulating the Contracts of a Particular Business or Trade

Although the Privy Council in *Parsons* was unwilling to consider in detail the boundary between ss. 91(2) and 92(13) it did go as far as holding that “regulation of trade and commerce” could not include “the power to regulate by legislation the contracts of a particular business or trade”. In *Re Board of Commerce Act and the Combines and Fair Prices Act of 1919* (1920), 60 S.C.R. 456, Duff J. applied his reading of this holding to restrict the extent of the general trade and commerce power. In this case, at p. 465, Anglin J., speaking for three members of the Court, adopted the *Wharton* test:

Probably the test by which it must be determined whether a given subject matter of legislation, *prima facie* ascribable to either, properly falls under s. 91 (2) or s. 92 (13) is this:—Is it as primarily dealt with, in its true nature and character, in its pith and substance, (in the language of Viscount Haldane’s judgment just quoted)

a question of general interest throughout the Dominion
or is it (in Lord Watson’s words in the *Local Prohibition Case*)

rêt général dans tout le pays qu’il faut retenir pour déterminer si le second volet de la compétence en matière d’échanges et de commerce s’applique. Je fais mienne cette affirmation, tout comme j’estime que, même si ce second volet est depuis longtemps tombé en désuétude, cela ne change rien à sa constitutionnalité. Mais je suis également d’avis—tout comme le confirme l’examen de cette question par le juge Estey dans l’arrêt *Labatt*—que les mêmes considérations qui ont amené sir Montague Smith à restreindre la portée des mots «réglementation des échanges et du commerce» dans l’arrêt *Parsons*, exigent aussi une interprétation restrictive du critère de l’intérêt général pour tout le Dominion» formulé dans l’arrêt *Wharton*. La question, bien sûr, est de savoir dans quelle mesure la portée de ces mots doit être limitée et sur quel fondement?

iii) La réglementation des contrats d’un commerce en particulier

Même s’il n’était pas disposé, dans l’arrêt *Parsons*, à examiner en détail la ligne de démarcation entre les par. 91(2) et 92(13), le Conseil privé est allé jusqu’à conclure que «la réglementation des échanges et du commerce» ne peut comprendre [TRADUCTION] «le pouvoir de légiférer pour réglementer les contrats d’un échange ou d’un commerce en particulier». Dans *Re Board of Commerce Act and the Combines and Fair Prices Act of 1919* (1920), 60 R.C.S. 456, le juge Duff a interprété cette conclusion de manière à limiter l’étendue du pouvoir général en matière d’échanges et de commerce. Dans le même arrêt, à la p. 465, le juge Anglin, s’exprimant au nom de trois membres de la Cour, a adopté le critère formulé dans l’arrêt *Wharton*:

[TRADUCTION] Le critère qu’il faut appliquer pour déterminer si un domaine donné de législation, qui, à première vue, peut être rattaché indifféremment au par. 91(2) ou au par. 92(13), relève en réalité soit de l’un soit de l’autre, est probablement celui-ci: S’agit-il de prime abord, de par sa vraie nature et son caractère véritable (pour reprendre les termes employés par le vicomte Haldane dans l’extrait que je viens de citer)

d’une question d’intérêt général pour tout le Dominion
ou s’agit-il plutôt (pour reprendre l’expression de lord Watson dans l’affaire des prohibitions locales)

from a provincial point of view of a local or private nature?

In order to be proper subjects of Dominion legislation under "the regulation of trade and commerce" it may well be that the matters dealt with must not only be such as would ordinarily fall within that description, but, if the legislation would otherwise invade the provincial field, must also be

of general interest throughout the Dominion,

or, in the language used by Lord Watson in *The Local Prohibition Case* (p. 361) in regard to legislation under the peace, order and good government clause upon matters not enumerated in s. 91, must be

unquestionably of Canadian interest and importance.

Having found that the issue of hoarding and profiteering was an issue "unquestionably of Canadian interest and importance", Anglin J. found the impugned legislation to have been validly enacted, *inter alia* under s. 91(2). Three other members of the Court disagreed.

Duff J., writing for himself, treated the question of the relationship between ss. 91(2) and 92(13) as one of simple subtraction. He began with the finding in *Parsons* that s. 91(2) did not authorize the regulation of the contracts of a particular business or trade. In his view this meant that Parliament could not itself have enacted the individual orders and prohibitions with regard to men's ready-made clothing in Ottawa that were the source of the litigation in question. Since Parliament could not have enacted orders with reference to any single commodity or trade it could equally not have passed legislation prescribing such orders for a large number of commodities and trades. And since Parliament itself could not enact such orders it must be equally incapable of delegating this power to a body, such as the Board of Commerce, to enact. On the basis of this reasoning Duff J. concluded that Parliament's general trade and commerce power did not authorize the establishment of a Board capable of making specific

d'une question de nature locale ou privée, du point de vue provincial?

Pour que les questions traitées puissent légitimement faire l'objet d'une législation fédérale en vertu du pouvoir en matière de «réglementation des échanges et du commerce», il peut fort bien être nécessaire non seulement qu'elles soient de nature à tomber ordinairement sous cette rubrique, mais aussi, si la législation empiétait par ailleurs sur un domaine de compétence provinciale,

qu'elles soient d'intérêt général pour tout le Dominion,

ou comme l'affirme lord Watson dans l'affaire des prohibitions locales (à la p. 361), concernant le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement relativement à tout sujet non énuméré à l'art. 91, qu'elles soient

incontestablement d'importance ou d'intérêt national.

Ayant décidé que l'accumulation de denrées et les profits excessifs étaient des questions «incontestablement d'importance ou d'intérêt national», le juge Anglin a conclu que la loi contestée avait été validement adoptée, notamment en vertu du par. 91(2). Trois autres membres de la Cour n'ont pas partagé son avis.

Le juge Duff, dans les motifs qu'il a rédigés pour lui-même, a traité le rapport entre les par. 91(2) et 92(13) comme une simple question d'application d'une interprétation restrictive. Il a pris comme point de départ la conclusion dans l'arrêt *Parsons* que le par. 91(2) n'autorise pas la réglementation des contrats d'un commerce en particulier. Cela signifiait, selon lui, que le Parlement ne pouvait lui-même avoir adopté les différentes ordonnances et interdictions relativement à l'industrie des vêtements de confection pour hommes à Ottawa, qui étaient à l'origine du litige. Puisque le Parlement ne pouvait avoir rendu des ordonnances visant un seul produit ou commerce, il ne pouvait pas non plus avoir adopté une législation prescrivant de telles ordonnances pour un grand nombre de produits et de commerces. Et puisque le Parlement ne pouvait lui-même rendre de pareilles ordonnances, il devait lui être également impossible de déléguer à un organisme tel que la Commission de commerce le pouvoir de le faire. À partir de ce raisonnement, le juge Duff a conclu que le pouvoir général qu'a le Parlement en matière d'échanges et de commerce ne l'autorise pas à

orders to prevent hoarding and profiteering.

In view of the equal division in the Supreme Court, the legislation was upheld. On appeal, as mentioned earlier, the Privy Council held the enactments to be beyond federal competence, whether under the criminal law, trade and commerce or peace, order and good government powers. With specific reference to trade and commerce, Viscount Haldane was of the opinion that s. 91(2) could only be invoked as an ancillary to another head of power under s. 91.

As I have earlier noted, Viscount Haldane's restrictive reading of s. 91(2) was repudiated by the Privy Council in the *P.A.T.A.* case, *supra*, but the starting point of Duff J.'s reasoning in *Board of Commerce*, namely a subtraction from s. 91(2) of what *Parsons* found to be within provincial jurisdiction, has gained general acceptance and is to be found prominently in most cases dealing with s. 91(2) and the general trade and commerce power. Thus, in 1938, in *Reference re Alberta Statutes*, *supra*, Duff C.J. was able, at p. 119, to say of the principle cases on the topic to date:

... if attention be directed to the thing which was the actual subject of decision, rather than to what was said, it will be found that they are completely and accurately summed up in the observation of Lord Atkin in *A.-G. for B.C. v. A.-G. for Canada*, [1937] A.C. 377, at 387 in these words:

regulation of trade and commerce does not permit the regulation of individual forms of trade or commerce confined to the province.

Forty-one years later, in the *Labatt* case, *supra*, after confirming that the proper test under the second branch of the trade and commerce power is still whether the legislation deals with a question of general interest throughout the Dominion, Estey J. went on at p. 940 to state, "What clearly is not

établir une commission habilitée à rendre des ordonnances visant précisément à empêcher l'accumulation de denrées et la réalisation de profits excessifs.

" Vu le partage égal des opinions en Cour suprême, la législation a été confirmée. En appel comme nous l'avons déjà mentionné, le Conseil privé a conclu que les lois en question excédaient la compétence fédérale, que ce soit en matière de droit criminel, d'échanges et de commerce ou de paix, d'ordre et de bon gouvernement. En ce qui a trait à la compétence relative aux échanges et au commerce en particulier, le vicomte Haldane a exprimé l'avis qu'on ne saurait invoquer le par. 91(2) qu'accessoirement à un autre chef de compétence prévu à l'art. 91.

Comme je l'ai déjà mentionné, cette interprétation restrictive du par. 91(2) par le vicomte Haldane a été rejetée par le Conseil privé dans l'arrêt *P.A.T.A.*, précité, mais la notion qui a servi de point de départ au raisonnement du juge Duff dans le renvoi *Board of Commerce*, selon laquelle la portée du par. 91(2) est limitée par ce qui, suivant l'arrêt *Parsons*, relève de la compétence provinciale, est maintenant généralement acceptée et joue un rôle important dans la plupart des arrêts portant sur le par. 91(2) et la compétence générale en matière d'échanges et de commerce. Ainsi, en 1938, dans *Reference re Alberta Statutes*, précité, à la p. 119, le juge en chef Duff a pu dire concernant les arrêts de principe rendus sur le sujet jusque-là:

[TRADUCTION] ... si l'on s'arrête à ce sur quoi la décision a effectivement porté plutôt qu'à ce qui a été dit, on constatera que lord Atkin en donne un résumé à la fois complet et exact lorsqu'il fait observer dans l'arrêt *A.-G. for B.C. v. A.-G. for Canada*, [1937] A.C. 377, à la p. 387:

que la réglementation des échanges et du commerce ne permet pas de réglementer des formes particulières d'échanges et de commerce limitées à une province.

Quarante et un ans plus tard, dans l'arrêt *Labatt*, précité, après avoir confirmé que le critère qu'il faut utiliser pour déterminer l'applicabilité du second volet du pouvoir en matière d'échanges et de commerce est toujours celui de savoir si la loi en question porte sur une question d'intérêt général

of general national concern is the regulation of a single trade or industry”, a proposition which he extended to hold true even if the regulation were on a national basis. I concurred in Estey J.’s judgment in *Labatt* and I agree with this statement of what is to be subtracted from the notion of “a question of general interest throughout the Dominion”. I also agree that Lord Atkin’s conclusion in *Natural Products Marketing Act Reference* as cited by Duff C.J. in *Reference re Alberta Statutes* does accurately reflect the ratio of the early trade and commerce cases. I do not, however, believe that any of this leads necessarily to the further propositions enunciated in Duff J.’s single judgment in the *Board of Commerce* case, nor to the conclusion propounded by the respondent and the intervenant Attorneys General that the relevant legislation in the present case cannot validly depend on the federal trade and commerce power.

Every general enactment will necessarily have some local impact, and if it is true that an overly literal conception of “general interest” will endanger the very idea of the local, there are equal dangers in swinging the telescope the other way around. The forest is no less a forest for being made up of individual trees. Whatever the constitutional flaws in *The Board of Commerce Act* and *The Combines and Fair Prices Act, 1919*, they cannot be attributed, as Duff J. seems to contend, to the fact that any individual order made by the Board would have its effect on a business or trade in the province. Were that the test then no economic legislation could ever qualify under the general trade and commerce power. Such a conception is merely the obverse of the equally unacceptable proposition that economic legislation qualifies under the general trade and commerce rubric merely because it applies equally and uniformly throughout the country.

pour tout le Dominion, le juge Estey ajoute, à la p. 940, qu’«Il est clair toutefois que la réglementation d’un seul commerce ou d’une seule industrie n’est pas une question d’intérêt national général», proposition qu’il a jugée applicable même si la réglementation était à l’échelle nationale. Dans l’arrêt *Labatt*, j’ai souscrit aux motifs du juge Estey, et j’approuve sa formulation de la restriction à apporter à la notion de ce qui constitue «une question d’intérêt général pour tout le Dominion». Je suis en outre d’accord pour dire que la conclusion de lord Atkin dans *Natural Products Marketing Act Reference*, cité par le juge en chef Duff dans *Reference re Alberta Statutes*, traduit exactement le fondement des premiers arrêts en matière d’échanges et de commerce. Je ne crois pas toutefois que cela conduise nécessairement aux autres propositions énoncées par le juge Duff dans l’affaire *Board of Commerce*, ni à la conclusion proposée par l’intimée et les procureurs généraux intervenants, selon laquelle la législation qui nous intéresse en l’espèce ne peut valablement s’appuyer sur la compétence fédérale en matière d’échanges et de commerce.

Toute loi générale a forcément des répercussions locales et, s’il est vrai qu’une conception trop littérale de l’«intérêt général» met en danger l’idée même de l’intérêt local, l’inverse est tout aussi dangereux. Il ne faut pas qu’à force d’insister sur le particulier on vienne à négliger l’ensemble. Quels qu’aient pu être les défauts constitutionnels de la *Loi de la Commission de commerce* et de la *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*, ils ne peuvent être attribués, contrairement à ce que semble prétendre le juge Duff, au fait qu’une ordonnance rendue par la Commission toucherait une entreprise ou un commerce dans une province. Si c’était là le critère applicable, aucune législation d’ordre économique ne pourrait jamais relever de la compétence générale en matière d’échanges et de commerce. Ce point de vue constitue simplement le contre-pied de la proposition tout aussi inacceptable qui porte qu’une telle législation relève de la catégorie des échanges et du commerce en général tout simplement parce qu’elle s’applique de façon égale et uniforme dans tout le pays.

The reason why the regulation of a single trade or business in the province cannot be a question of general interest throughout the Dominion, is that it lies at the very heart of the local autonomy envisaged in the *Constitution Act, 1867*. That a federal enactment purports to carry out such regulation in the same way in all the provinces or in association with other regulatory codes dealing with other trades or businesses does not change the fact that what is being created is an exact overlapping and hence a nullification of a jurisdiction conceded to the provinces by the Constitution. A different situation obtains, however, when what is at issue is general legislation aimed at the economy as a single integrated national unit rather than as a collection of separate local enterprises. Such legislation is qualitatively different from anything that could practically or constitutionally be enacted by the individual provinces either separately or in combination. The focus of such legislation is on the general, though its results will obviously be manifested in particular local effects any one of which may touch upon "Property and Civil Rights in the Province". Nevertheless, in pith and substance such legislation will be addressed to questions of general interest throughout the Dominion. The line of demarcation is clear between measures validly directed at a general regulation of the national economy and those merely aimed at centralized control over a large number of local economic entities. The regulations in the *Labatt's* case were probably close to the line. It may also well be that, given the state of the economy in 1920 and the actual mechanics of the legislation, *The Board of Commerce Act* and *The Combines and Fair Prices Act, 1919*, amounted simply to an attempt to authorize the issuance of an uncoordinated series of local orders and prohibitions.

In approaching this difficult problem of characterization it is useful to note the remarks of the Chief Justice in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd., supra*, at p. 165, in which he cites as possible *indicia* for a valid exercise of the general trade and commerce power the presence of a national regula-

Si la réglementation d'un seul commerce dans une province ne peut constituer une question d'intérêt général pour tout le Dominion, cela tient à ce que cette réglementation constitue un aspect fondamental de l'autonomie locale envisagée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Qu'un texte fédéral ait pour but d'appliquer une telle réglementation uniformément dans toutes les provinces ou conjointement avec d'autres codes de réglementation visant d'autres échanges ou commerces, il n'en reste pas moins qu'il en résulte un véritable chevauchement et, partant, une annulation de la compétence conférée aux provinces par la Constitution. Il en va autrement, cependant, lorsqu'on se trouve en présence d'une législation d'application générale ayant pour objet l'économie non pas en tant que série d'entreprises locales distinctes, mais en tant qu'entité nationale intégrée. Du point de vue qualitatif, une pareille législation est différente de ce que les provinces, agissant séparément ou conjointement, pourraient pratiquement ou constitutionnellement adopter. Une législation de ce type revêt un caractère d'ordre surtout général, même si elle a évidemment, au niveau local, des effets particuliers qui peuvent toucher «la propriété et les droits civils dans la province». Il s'agit néanmoins d'une législation qui, de par son caractère véritable, porte sur des questions d'intérêt général pour tout le Dominion. La ligne de démarcation est claire entre les mesures qui visent légitimement une réglementation générale de l'économie nationale et celles qui ont simplement pour objet d'assurer un contrôle centralisé sur un grand nombre d'entités économiques locales. La réglementation en cause dans l'arrêt *Labatt* se situait probablement près de cette ligne. Il se peut bien aussi, compte tenu de l'état de l'économie en 1920 et du mode d'application de la législation, que la *Loi de la Commission de commerce* et la *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919* n'aient constitué qu'une tentative d'autoriser une série non coordonnée d'ordonnances et de prohibitions locales.

Lorsqu'on aborde ce problème difficile de caractérisation, il est utile de noter les observations qu'a faites le Juge en chef dans l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, précité, à la p. 165, où il mentionne comme indices possibles d'un exercice valide de la compétence générale en matière

tory scheme, the oversight of a regulatory agency and a concern with trade in general rather than with an aspect of a particular business. To this list I would add what to my mind would be even stronger indications of valid general regulation of trade and commerce, namely (i) that the provinces jointly or severally would be constitutionally incapable of passing such an enactment and (ii) that failure to include one or more provinces or localities would jeopardize successful operation in other parts of the country.

The above does not purport to be an exhaustive list, nor is the presence of any or all of these *indicia* necessarily decisive. The proper approach to the characterization is still the one suggested in *Parsons*, a careful case by case assessment. Nevertheless, the presence of such factors does at least make it far more probable that what is being addressed in a federal enactment is genuinely a national economic concern and not just a collection of local ones.

It is with these considerations in mind that I turn to the question of whether s. 32(1)(c) can be said validly to depend on the federal trade and commerce power.

Section 32(1)(c) as Trade and Commerce

The first question is how much of the *Combines Investigation Act* is relevant for purposes of deciding whether s. 32(1)(c) is authorized by the federal trade and commerce power.

In *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, the Ontario Court of Appeal considered whether the Attorney General of Canada was constitutionally competent to prosecute an alleged violation of s. 34(1)(c) of the Act. Speaking for the Court, Martin J.A. held at pp. 735-36 that the proper approach was to consider the statute as a whole:

d'échanges et de commerce l'existence d'un système de réglementation nationale, la surveillance exercée par un organisme de réglementation et le fait de viser le commerce en général plutôt qu'un seul aspect d'une entreprise particulière. À cette liste j'ajouterais ce qui, à mon avis, constituerait des indices encore plus sûrs d'une réglementation générale valide des échanges et du commerce savoir: (i) que la Constitution n'habilite pas les provinces, conjointement ou séparément, à adopter une telle loi et (ii) que l'omission d'inclure une seule ou plusieurs provinces ou localités compromettrait l'application de ladite loi dans d'autres parties du pays.

Ce qui précède ne se veut pas une énumération exhaustive; de plus, la présence de l'un ou l'autre ou de la totalité de ces indices n'est pas nécessairement concluante. La bonne façon d'aborder la caractérisation est encore celle proposée dans l'arrêt *Parsons*, c'est-à-dire qu'on doit procéder à une appréciation méticuleuse de chaque cas qui se présente. Néanmoins, la présence de tels facteurs rend tout au moins beaucoup plus probable que ce que vise la loi fédérale en cause est vraiment une question économique d'intérêt national plutôt que simplement une série de questions d'intérêt local.

Avec ces considérations à l'esprit, je passe maintenant à la question de savoir si on peut dire à juste titre que l'al. 32(1)c relève de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce.

L'alinéa 32(1)c en tant que disposition en matière d'échanges et de commerce

La première question qui se pose est de savoir si on doit tenir compte de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* dans son ensemble pour déterminer si l'al. 32(1)c est autorisé par le pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce.

Dans l'arrêt *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1981), 33 O.R. (2d) 694, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné si la Constitution habilite le procureur général du Canada à intenter des poursuites relativement à une prétendue violation de l'al. 34(1)c de la Loi. S'exprimant au nom de la cour, le juge Martin a conclu, aux pp. 735 et 736, qu'il fallait étudier la Loi dans son ensemble:

Mr. Henderson and Mr. Mundell forcefully argued that, even if some parts of the *Combines Investigation Act* could be supported as part of a regulatory scheme in respect of the general regulation of trade affecting the whole country, s. 34 can be nothing but criminal law and its constitutional validity accordingly depends upon s. 91(27). They relied upon the history of the provisions of s. 34(1)(c) which, as previously mentioned, was originally enacted in 1935 as s. 498A(1)(c) of the *Criminal Code* and was subsequently held to be validly enacted by Parliament under s. 91(27): *Reference re s. 498A of Criminal Code, supra, sub nom. A.-G. B.C. v. A.-G. Can., supra.*

I am, with deference, of the view that this is not the correct approach, and, in my opinion, it was not the approach of the Supreme Court of Canada in *R. v. Hauser, supra*. The legislation in question must be viewed as a whole and classified, and if viewed as a whole, it may be constitutionally supported under s. 91(2) as the regulation of trade affecting the whole country, then on the principle enunciated in *Hauser, supra*, as I understand it, it is not material to the constitutional question here raised that a particular offence created by the enactment may properly be characterized as criminal law, or could have been enacted under the criminal law power. The learned trial judge concluded, rightly in my view, that the *Combines Investigation Act* could also be supported under the trade and commerce power as well as under s. 91(27).

In the present case in the Alberta Court of Appeal Prowse J.A. disagreed with this approach. He was of the opinion that the majority judgment in *Hauser* did not support the proposition cited by Martin J.A. It was also his view that if, as he thought, s. 32(1)(c) when considered in isolation fell within s. 92(13), property and civil rights in the province, then the mere presence within the same Act of provisions regulating trade and commerce would not transform this section into a component of a valid regulatory scheme under the second branch of s. 91(2). Despite his disagreement with Martin J.A., however, Mr. Justice Prowse did consider the *Combines Investigation Act* at large as well as a number of specific

[TRADUCTION] M^{es} Henderson et Mundell ont soutenu énergiquement que, même si certaines parties de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* peuvent être maintenues comme s'inscrivant dans le cadre de la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le pays, l'art. 34 n'est rien d'autre qu'une disposition en matière de droit criminel dont la constitutionnalité dépend par conséquent du par. 91(27). Ils ont invoqué l'historique de l'al. 34(1)c) qui, comme nous l'avons déjà mentionné, a été adopté pour la première fois en 1935, comme al. 498A(1)c) du *Code criminel*, et qui a été déclaré, par la suite, valablement adopté par le Parlement en vertu du par. 91(27): *Reference re s. 498A of Criminal Code*, précité, sous l'intitulé *A.-G. B.C. v. A.-G. Can.*, précité.

Avec égards, j'estime qu'il ne s'agit pas là de la bonne façon d'aborder la question et que ce n'est pas celle que la Cour suprême du Canada a adoptée dans l'arrêt *R. c. Hauser*, précité. La loi en question doit être considérée dans son ensemble et être classifiée en conséquence, et si on la considère de cette façon, elle peut relever du par. 91(2) de la Constitution à titre de réglementation des échanges s'appliquant à tout le pays; alors, si je comprends bien le principe énoncé dans l'arrêt *Hauser*, précité, il est sans importance, pour ce qui est de la question constitutionnelle en l'espèce, qu'une infraction particulière créée par cette loi puisse à bon droit être qualifiée de disposition en matière de droit criminel ou qu'elle aurait pu être adoptée en vertu de la compétence en matière de droit criminel. Le savant juge du procès a conclu, avec raison selon moi, que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* peut se fonder aussi bien sur la compétence en matière d'échanges et de commerce que sur le par. 91(27).

En l'espèce, le juge Prowse de la Cour d'appel de l'Alberta a rejeté ce point de vue. Il a exprimé l'avis que le jugement de la majorité dans l'arrêt *Hauser* n'était pas la proposition citée par le juge Martin. Il a estimé en outre que si, comme il le croyait, l'al. 32(1)c), pris isolément, relevait du par. 92(13), savoir la propriété et les droits civils dans la province, alors la simple présence dans la même loi de dispositions réglementant les échanges et le commerce ne transformerait pas cet alinéa en un élément d'un système de réglementation valide-ment établi en vertu du second volet du par. 91(2). Toutefois, malgré son désaccord avec le juge Martin, le juge Prowse, loin de s'en tenir à l'al. 32(1)c), a fondé ses conclusions sur un examen de

sections in addition to s. 32(1)(c) in arriving at his conclusions.

In the courts below in both *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1980), 28 O.R. (2d) 164, and the present case, (reported at [1981] 2 W.W.R. 701), the judge at first instance found the respective sections of the *Combines Investigation Act* to be valid under s. 91(2) without considering how much of the Act was relevant for the determination.

In his submissions to this Court the Attorney General of Canada cites the contents and structure of the Act as a whole in support of his contention that s. 32(1)(c) is legislation in relation to trade and commerce, being part of a regulatory scheme satisfying the requirements for the second branch of s. 91(2) mentioned in *Parsons*. The Attorney General of Ontario contends that s. 32(1)(c) is an independent and separate provision with no interaction with other provisions of the Act and severable from them. He therefore submits that its constitutional characterization must be arrived at by considering it alone.

It is obvious at the outset that a constitutionally invalid provision will not be saved by being put into an otherwise valid statute, even if the statute comprises a regulatory scheme under the general trade and commerce branch of s. 91(2). The correct approach, where there is some doubt that the impugned provision has the same constitutional characterization as the Act in which it is found, is to start with the challenged section rather than with a demonstration of the validity of the statute as a whole. I do not think, however, this means that the section in question must be read in isolation. If the claim to constitutional validity is based on the contention that the impugned provision is part of a regulatory scheme it would seem necessary to read it in its context. If it can in fact be seen as part of such a scheme, attention will then shift to the constitutionality of the scheme as a whole. This is essentially the approach suggested by the Chief Justice in his examination of the constitutionality of the then s. 7(e) of the *Trade*

la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* dans son ensemble et d'un certain nombre de dispositions particulières.

Aussi bien dans l'affaire *R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.* (1980), 28 O.R. (2d) 164, que dans la présente espèce (publiée à [1981] 2 W.W.R. 701), le juge de première instance a conclu que les dispositions respectives de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* étaient valides en vertu du par. 91(2), sans examiner si, en faisant cette détermination, on doit tenir compte de l'ensemble de la Loi.

Dans son argumentation en cette Cour, le procureur général du Canada cite la teneur et l'économie de la Loi dans son ensemble à l'appui de sa prétention que l'al. 32(1)c est une disposition en matière d'échanges et de commerce, parce qu'il fait partie d'un système de réglementation qui satisfait aux exigences du second volet du par. 91(2), dont il est question dans l'arrêt *Parsons*. Le procureur général de l'Ontario soutient que l'al. 32(1)c est une disposition indépendante et distincte n'a aucune interaction avec les autres dispositions de la Loi et qui est séparable de celles-ci. Il soutient donc qu'aux fins de sa caractérisation constitutionnelle il faut l'examiner isolément.

Il est évident au départ qu'une disposition inconstitutionnelle ne sera pas sauvée par son insertion dans une loi par ailleurs valide, même si cette loi comporte un système de réglementation établi en vertu de la compétence générale en matière d'échanges et de commerce que confère le par. 91(2). La bonne méthode, lorsque l'on doute que la disposition contestée ait la même caractérisation constitutionnelle que la loi dont elle fait partie, est de prendre pour point de départ ladite disposition plutôt que de commencer par démontrer la validité de la loi dans son ensemble. Je ne crois pas toutefois que cela signifie qu'il faille interpréter isolément la disposition en cause. Si l'argument de validité constitutionnelle se fonde sur la prétention que la disposition contestée fait partie d'un système de réglementation, il semblerait alors nécessaire de l'interpréter dans son contexte. Si, en fait, elle peut être considérée comme faisant partie d'un tel système, il faudra alors examiner la constitutionnalité de ce système dans

Marks Act in MacDonald v. Vapor Canada Ltd.,
supra, at p. 159:

Since s. 7(e) is not a trade mark provision, its inclusion in the *Trade Marks Act* does not stamp it with validity merely because that Act in its main provisions is quantitatively unchallenged. I come back to the question whether s. 7, and particularly s. 7(e), can stand as part of the scheme of the *Trade Marks Act* and other related federal legislation. If it can stand alone, it needs no other support; if not, it may take on a valid constitutional cast by the context and association in which it is fixed as complementary provision serving to reinforce other admittedly valid provisions.

As a starting point for the characterization, I am willing to take the above quote literally and begin with s. 32(1)(c) "alone":

32. (1) Every one who conspires, combines, agrees or arranges with another person

(c) to prevent, or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, barter, sale, storage, rental, transportation or supply of a product, or in the price of insurance upon persons or property, . . .

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for five years or a fine of one million dollars or both.

In the *Criminal Code* of 1892 this provision appeared as s. 520(c):

520. Every one is guilty of an indictable offence . . . who conspires, combines, agrees or arranges with any other person, . . .

(c) to unduly prevent, limit or lessen the manufacture or production of any such article or commodity, or to unreasonably enhance the price thereof; . . .

son ensemble. Il s'agit là essentiellement de la méthode que propose le Juge en chef dans son examen de la constitutionnalité de ce qui était alors l'al. 7e) de la *Loi sur les marques de commerce*, dans l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, précité, à la p. 159:

Puisque l'al. e) de l'art. 7 n'a pas trait aux marques de commerce, sa présence dans la *Loi sur les marques de commerce* n'est pas une garantie de validité simplement parce que les principales dispositions n'en sont pas attaquées. Je reviens à la question de savoir si l'art. 7, particulièrement l'al. e) peut être considéré comme une partie du système général de la *Loi sur les marques de commerce* et des autres lois fédérales connexes. Si l'article est valide en soi, il n'a pas besoin d'autre appui. Sinon, sa constitutionnalité est susceptible de venir du contexte où il a le caractère de disposition additionnelle servant à renforcer d'autres dispositions d'une validité incontestable.

Comme point de départ de cette caractérisation, je suis disposé à prendre ce passage au pied de la lettre en considérant «isolément» l'al. 32(1)c):

32. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans ou d'une amende d'un million de dollars, ou de l'une et l'autre peine, toute personne qui complot, se coalise, se concerte ou s'entend avec une autre

c) pour empêcher ou diminuer, indûment, la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, le troc, la vente, l'entreposage, la location, le transport ou la fourniture d'un produit, ou dans le prix d'assurances sur les personnes ou les biens . . .

Dans le *Code criminel* de 1892 cette disposition était l'al. 520c):

520. Est coupable d'un acte criminel . . . tout individu qui . . . conspire, se coalise, convient ou s'entend avec un autre . . .

c) Pour empêcher, limiter ou diminuer indûment la fabrication ou la production de tout tel article ou denrée, ou pour en élever déraisonnablement le prix . . .

The underlined words in this section refer back to subs. (a) which dealt with undue limitations in the facilities for: dealing, transporting, producing . . . or dealing in any article or commodity which may be a subject of trade or commerce.

Thus, even in 1892 there was a link between the predecessor of s. 32(1)(c) and trade and commerce, at least in its literal meaning. The question, of course, is not whether s. 32(1)(c) or its predecessors come within the literal definition of "regulation of trade and commerce". Clearly they do. The question is whether there is any constitutional reason for limiting the meaning of that phrase so as to exclude such enactments.

Prowse J.A. [at (1982), 135 D.L.R. (3d) 89, at p. 112] dealt with this question as follows:

When s. 32(1)(c) is considered under s. 91(27) of the *B.N.A. Act, 1867*, it is clear that it is directed at conduct which is harmful and iniquitous. If it is considered under s. 91(2) "the regulation of trade and commerce" it would be the commercial aspect that comes to the fore. It would then be directed not at conduct *per se* but to matters such as commercial practices related to contracts. In my view, merely because the exercise of federal power under s. 91(27) has a commercial aspect does not bring it within s. 91(2). If it requires support under the criminal law power then it is not a valid exercise of the power set out in s. 91(2). When s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* is viewed from its commercial aspect it merely prohibits certain commercial practices which, if not viewed as the exercise of the criminal law power, fall within s. 92(13), "property and civil rights in the Province".

Mr. Justice Prowse recognized that in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, *supra*, Laskin C.J. was prepared to entertain the possibility of validating economic legislation under s. 91(2) if it were truly part of a regulatory scheme. But quoting the Chief Justice on characterization of s. 7 (e) of the *Trade Marks Act* in that case, he concluded that

Les mots soulignés renvoient à l'al. a) qui portait sur la limitation induue des facilités de transport, de production . . . ou de commerce de tout article ou denrée qui peut faire l'objet d'un trafic ou d'un commerce.

Ainsi, même en 1892 il existait un lien entre la disposition qui a précédé l'al. 32(1)c) et les échanges et le commerce, du moins dans son sens littéral. La question qui se pose, bien entendu, n'est pas de savoir si la définition littérale de l'expression «réglementation des échanges et du commerce» s'applique à l'al. 32(1)c) ou aux dispositions qui l'ont précédé. C'est manifestement le cas. La question est plutôt de savoir s'il existe une raison constitutionnelle de restreindre le sens de cette expression de manière à exclure ce genre de dispositions.

Le juge Prowse de la Cour d'appel [(1982) 135 D.L.R. (3d) 89, à la p. 112] a traité ainsi cette question:

[TRADUCTION] Si l'on examine l'al. 32(1)c) par rapport au par. 91(27) de l'*A.A.N.B., 1867*, il devient évident que cet alinéa vise un comportement qui est à la fois nocif et inique. Si, par contre, on l'examine en fonction du par. 91(2), savoir «la réglementation des échanges et du commerce», c'est l'aspect commercial qui ressort. Dans ce dernier cas, l'al. 32(1)c) viserait non pas un comportement comme tel, mais des questions comme celle des pratiques commerciales relatives aux contrats. Selon moi, ce n'est pas simplement parce que l'exercice d'un pouvoir fédéral en vertu du par. 91(27) comporte un aspect commercial qu'il relève également du par. 91(2). S'il doit s'appuyer sur la compétence en matière de droit criminel, il ne s'agit pas alors d'un exercice valide du pouvoir que confère le par. 91(2). Considéré sous son aspect commercial, l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne fait qu'interdire certaines pratiques commerciales qui, si elles ne sont pas perçues comme un exercice de la compétence en matière de droit criminel, relèvent du par. 92(13), savoir «la propriété et les droits civils dans la province».

Le juge Prowse a reconnu que, dans l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, précité, le juge en chef Laskin était prêt à envisager la possibilité de fonder la validité d'une législation en matière économique sur le par. 91(2), à la condition qu'elle fasse vraiment partie d'un système de réglementation. Mais, citant ce que dit le Juge en chef dans

the same points could be made about s. 32(1)(c) and the similar parts of the *Combines Investigation Act*:

The provision is not directed to trade but to the ethical conduct of persons engaged in trade or in business, and, in my view, such a detached provision cannot survive alone unconnected to a general regulatory scheme to govern trading relations going beyond merely local concern. Even on the footing of being concerned with practices in the conduct of trade, its private enforcement by civil action gives it a local cast because it is as applicable in its terms to local or intraprovincial competitors as it is to competitors in interprovincial trade.

The *Combines Investigation Act* also is directed to “ethical conduct of persons engaged in trade or business”, ethical conduct, the breach of which is treated as commercial fraud. The local cast of that conduct is recognized by s. 39 (rep. & sub. *idem*) and s. 31.1 (enacted *idem*) of the Act, Part V.

Is it in fact accurate to say that s. 32(1)(c) is unconnected to a regulatory scheme? Staying for the moment with s. 32(1)(c) in isolation, what is notable about this provision is the vagueness of the offence it prescribes. The basic test for criminality is “unduly” restricting competition. Considered as criminal law this requirement of “undue” restriction has posed difficult interpretive questions for the courts. See *Aetna Insurance Co. v. The Queen*, [1978] 1 S.C.R. 731. Considered as economic legislation the specification of “undue” restriction makes the impact of s. 32(1) totally unpredictable in the absence of some policy direction afforded by a larger context. For this reason it is now appropriate to expand the parameters of the analysis.

Section 32 itself provides some policy focus for s. 32(1). Subsection (2) removes some kinds of combinations and agreements from the ambit of s. 32(1). Subsection (3) qualifies subs. (2). Subsection (4) removes conspiracies in relation to exports

cet arrêt quant à la caractérisation de l'al. 7e) de la *Loi sur les marques de commerce*, il a conclu qu'on pourrait dire la même chose de l'al. 32(1)(c) et des parties analogues de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*:

L'objet de la disposition n'est pas le commerce mais l'éthique des personnes qui s'adonnent au commerce ou aux affaires, et, à mon avis, on ne peut maintenir une semblable disposition seule et sans lien avec un système général régissant les relations commerciales dépassant l'intérêt local. Même en disant qu'elle vise des pratiques commerciales, son application par action civile à l'instance des particuliers lui donne un caractère local parce qu'elle vise, dans ses termes, des concurrents locaux ou à l'intérieur d'une même province aussi bien que des concurrents au niveau interprovincial.

[TRADUCTION] La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* vise elle aussi «l'éthique des personnes qui s'adonnent au commerce ou aux affaires» et tout manquement à cette éthique est considéré comme une fraude commerciale. Le caractère local d'une telle conduite est reconnu par l'art. 39 (abrogé et remplacé *idem*) et par l'art. 31.1 (adopté *idem*) de la Loi, partie V.

Est-il vraiment exact de dire que l'al. 32(1)(c) n'a rien à voir avec un système de réglementation? Si l'on s'en tient pour le moment à l'al. 32(1)(c) pris isolément, ce qui est remarquable au sujet de cette disposition c'est l'imprécision de l'infraction qu'elle crée. Le critère de base de la criminalité est le fait de restreindre «indûment» la concurrence. Considérée comme du droit criminel, cette exigence d'une restriction «indue» a posé aux tribunaux des problèmes d'interprétation délicats. Voir l'arrêt *Aetna Insurance Co. c. La Reine*, [1978] 1 R.C.S. 731. Vue comme une disposition en matière économique, cette spécification d'une restriction «indue», en l'absence d'un principe directeur fourni par un contexte plus large, rend tout à fait imprévisible l'incidence du par. 32(1). Pour cette raison, il convient maintenant d'élargir les paramètres de cette analyse.

L'article 32 lui-même contient des éclaircissements sur son par. (1). Le paragraphe (2) soustrait certains types d'associations d'intérêts et d'accords à l'application du par. 32(1). Le paragraphe (3) apporte une restriction au par. (2). Sous réserve

from s. 32(1), but subs. (5) qualifies and clarifies this exclusion. Finally subss. (6) and (7) introduce further qualifications to the applicability of subs. (1). The basis of these inclusions and exclusions cannot be said to be the moral or ethical quality of the acts in question. The purpose of these specifications seems to be to include the kinds of acts and agreements that are considered to have economically harmful consequences while ignoring the same kinds of acts and agreements when their consequences are beneficial or at least domestically harmless.

Let us further broaden the analysis. The six sections which follow s. 32 in Part V of the Act—Offences in Relation to Competition—repeat the same pattern with respect to other named commercial offences. They proscribe certain kinds of commercial conduct affecting competition and then either in the sections themselves or by reference to the definitions section, they narrow the scope of these offences to include only what is considered to be economically deleterious.

With respect, all this casts considerable doubt on the statement of Mr. Justice Prowse that, like the former s. 7(e) of the *Trade Marks Act*, the *Combines Investigation Act* is simply directed at “ethical conduct of persons engaged in trade or business . . .” the breach of which is treated as commercial fraud. The *raison d’être* of the section lies at least as much in economics as in ethics.

In the lines immediately before the passage from *MacDonald v. Vapor Canada* set out by Prowse J.A. in which the quoted phrase appears, Laskin C.J. had said [at p. 165]:

One looks in vain for any regulatory scheme in s. 7, let alone s. 7(e). Its enforcement is left to the chance of private redress without public monitoring by the continuing oversight of a regulatory agency which would at least level some colour to the alleged national or Canada-wide sweep of s. 7(e).

des restrictions et des précisions énoncées au par. (5), le par. (4) rend le par. 32(1) inapplicable aux complots relatifs à l’exportation. Finalement, les par. (6) et (7) limitent davantage l’application du par. (1). On ne saurait prétendre que ces inclusions et exclusions ont pour fondement la moralité des actes visés. Elles semblent avoir pour objet d’inclure les actes et les accords jugés économiquement nocifs, tout en passant sous silence les mêmes actes et accords lorsqu’ils ont des conséquences bénéfiques ou, tout au moins, inoffensives dans ce pays.

Élargissons davantage le champ de notre analyse. Les six articles qui suivent l’art. 32 dans la partie V de la Loi — Infractions relatives à la concurrence — répètent la même chose à l’égard d’autres infractions commerciales précises. Ces dispositions interdisent certains types de conduite commerciale touchant la concurrence, puis, soit directement, soit par renvoi à l’article d’interprétation, elles limitent la portée de ces infractions de manière à n’inclure que ce qui peut être considéré comme économiquement nuisible.

Avec égards, tout cela met grandement en doute la déclaration du juge Prowse portant que, tout comme l’ancien al. 7e) de la *Loi sur les marques de commerce*, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* vise simplement «l’éthique des personnes qui s’adonnent au commerce ou aux affaires . . .» et tout manquement à cette éthique est considéré comme une fraude commerciale. La raison d’être de l’article est au moins autant d’ordre économique que d’ordre moral.

Dans les lignes qui précèdent immédiatement l’extrait de l’arrêt *MacDonald c. Vapor Canada*, reproduit par le juge Prowse, où figure le membre de phrase que je viens de citer, le juge en chef Laskin affirme:

C’est en vain qu’on cherche dans l’art. 7, à plus forte raison dans l’al. e), un système de réglementation. L’application en est laissée à l’initiative des particuliers, sans contrôle public par un organisme qui surveillerait de façon permanente l’application des règlements, ce qui donnerait au moins quelque apparence de fondement à la prétention que l’al. e) de l’art. 7 est de portée nationale ou qu’il vise tout le Canada.

In this respect as well, the context of s. 32(1)(c) differs from that of the impugned section of the *Trade Marks Act*. The earlier parts of the *Combines Investigation Act* set out a complex administrative machinery. Part I of the Act provides for a system of investigation and research under which inquiries can be made by the Director of Investigations and Research. Part II supplements the investigatory procedure by provisions which allow the Director to prepare a report to be submitted to the Restrictive Trade Practices Commission, which in turn reports to the Minister of Consumer and Corporate Affairs assessing the effect on the public interest of the arrangements and practices in question and making recommendations as to the application of remedies to these arrangements and practices. These provisions are of relevance to an assessment of s. 32(1)(c) because they indicate the existence of a process by which a policy is evolved to give substance to the offence of "unduly" restricting competition.

Even before the promulgation of the 1976 amendments which elaborated these administrative procedures, the determination of what was an illegal business combination was at least partly an administrative decision made on the basis of economic policy considerations. In [*Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Law Enforcement*] (1969), 47 Can. Bar Rev. 161, Professor McDonald says at pp. 211 and 213:

The decision to prosecute is usually made only after the parties and the facts of each case have been subjected to investigation by the Director of Investigation and Research and to a hearing before the Restrictive Trade Practices Commission in accordance with the provisions of the Act. Indeed, the scheme of the statute envisages the decision to prosecute only being made after the winnowing process of the administrative discretions, upon consideration of the Restrictive Trade Practices Commission view of the effect of the arrangement upon the public interest, and after the exercise of any relevant political judgment.

Often the critical aspect of enforcement is not who absorbs the cost, but rather who exercises any discretion as to whether, and if so whom, to prosecute. This can be

À cet égard aussi, le contexte de l'al. 32(1)(c) diffère de celui de l'article contesté de la *Loi sur les marques de commerce*. Les premières parties de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* énoncent des mécanismes administratifs complexes. La partie I de la Loi établit une procédure d'enquête et de recherche en vertu de laquelle le directeur des enquêtes et recherches peut procéder à des enquêtes. La partie II complète la procédure d'enquête par des dispositions qui autorisent le directeur à dresser un rapport qui doit être soumis à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce qui, à son tour, doit remettre au ministre de la Consommation et des Corporations un rapport contenant une appréciation de l'effet sur l'intérêt public des arrangements et pratiques en question ainsi que des recommandations sur l'application de certains recours à ces arrangements et pratiques. Ces dispositions sont utiles pour analyser l'al. 32(1)(c) parce qu'elles révèlent l'existence d'un processus d'élaboration d'une politique destinée à préciser l'infraction qui consiste à limiter «indûment» la concurrence.

Même avant la promulgation des modifications de 1976 qui ont mis au point cette procédure administrative, la détermination de ce qui constituait une coalition commerciale illégale était, du moins en partie, une décision administrative fondée sur des considérations relevant du domaine de la politique économique. Dans [*Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Law Enforcement*] (1969), 47 R. du B. Can. 161, le professeur McDonald affirme, aux pp. 211 à 213:

[TRADUCTION] Habituellement, la décision de poursuivre n'est prise dans chaque cas qu'au terme d'une enquête sur les parties et sur les faits menée par le directeur des enquêtes et recherches et à l'issue d'une audience devant la Commission sur les pratiques restrictives du commerce conformément à la Loi. En fait, celle-ci envisage que la décision de poursuivre sera prise seulement après un examen minutieux des pouvoirs discrétionnaires administratifs, après examen de l'avis de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce quant à l'effet de l'arrangement sur l'intérêt public et après l'exercice, s'il y a lieu, d'un jugement politique.

Souvent la question délicate que pose l'application est de savoir non pas qui en assumera le coût, mais plutôt qui exercera le pouvoir discrétionnaire de déterminer s'il

very important in anti-combines cases because only at this point may such factors as unequal business pressures, the extent of complicity or economic effect be accommodated. The decision is presumably also based partly on the Commission's appraisal of the public interest involved, and upon the Commission's recommended remedies.

Section 32(1)(c) depends upon the administrative machinery which controls the exercise of this discretion.

Expanding the focus even wider, the criminal remedies in Part V are not the only means of enforcing the Act and its regulatory policies. Sections 28-31 contain additional remedies enforceable by various judicial and governmental authorities in a variety of forums. Without passing on the wisdom or the constitutionality of any of these provisions, it is clear their purpose is to provide a flexible repertoire of remedial responses to enforce the policies underlying the Act. And the existence of ss. 28-31 is yet another indication that s. 32(1) is part of a regulatory scheme.

Having found that s. 32(1)(c) is not an isolated provision, but rather part of a regulatory scheme, it still remains to assess whether this scheme is valid under the second branch of s. 91(2). The fact of forming part of such a scheme is but one *indicium* of validity and not in itself determinative. A number of cases have found that the scheme embodied by the Act also displays such additional *indicia* as a national scope, a general application and a concern with the trade as a whole rather than with a single business. In *P. G. du Canada v. Miracle Mart Inc.*, [1982] C.S. 342, at p. 353, Ryan J. provides a comprehensive summary of the factors in favour of finding of validity under the general trade and commerce power:

[TRANSLATION] ... I think it clear that s. 37.1 forms part, as I mentioned earlier, of a self-contained regulatory scheme designed to eliminate unfair trade practices *throughout Canada*, not at any specific place or in any

y aura des poursuites et, dans l'affirmative, contre qui. Cela peut revêtir une importance capitale dans les affaires relatives aux coalitions parce que ce n'est qu'à ce stade qu'on peut tenir compte de facteurs tels que l'inégalité des pressions commerciales, l'étendue de la complicité ou l'incidence sur le plan économique. De plus, la décision se fonde vraisemblablement, en partie, sur l'appréciation que fait la Commission de l'intérêt public qui est en jeu, et sur les recours qu'elle recommande.

L'alinéa 32(1)c) est assujéti aux mécanismes administratifs qui régissent l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

Pour donner encore plus d'ampleur à notre analyse, soulignons que les mesures pénales prévues à la partie V ne constituent pas l'unique mode d'application de la Loi et des principes de réglementation qu'elle véhicule. Les articles 28 à 31 prévoient d'autres moyens auxquels peuvent avoir recours différentes autorités judiciaires et gouvernementales devant différents tribunaux. Sans se prononcer sur la sagesse ou la constitutionnalité de ces dispositions, il est clair qu'elles ont pour objet de fournir un arsenal souple de recours visant à assurer l'application des politiques sous-jacentes de la Loi. L'existence des art. 28 à 31 constitue malgré tout un autre indice que le par. 32(1) fait partie d'un système de réglementation.

Ayant conclu que l'al. 32(1)c), loin d'être une disposition isolée, fait partie d'un système de réglementation, il reste à examiner si ce système est valide en vertu du second volet du par. 91(2). Le fait de faire partie d'un tel système n'est qu'un signe de validité et n'est pas en soi déterminant. De nombreux arrêts ont établi que le système créé par la Loi affiche d'autres indices tels qu'une portée nationale, une application générale et le fait qu'il vise le commerce dans son ensemble plutôt qu'une seule entreprise. Dans l'affaire *P. G. du Canada c. Miracle Mart Inc.*, [1982] C.S. 342, à la p. 353, le juge Ryan fait un résumé complet des facteurs qui militent en faveur d'une conclusion de validité fondée sur la compétence générale en matière d'échanges et de commerce:

... il me semble clair que l'article 37.1 fait partie, comme je l'ai indiqué plus haut, d'un schéma de réglementation complet en soi et visant à éliminer des pratiques commerciales contraires à une saine concurrence à

particular business or industry. Put otherwise, Part V of the Act and s. 37.1 in particular are not meant to prohibit specific practices in a province or in an industry: its purpose is to eliminate unfair competition throughout Canada. I can think of no better illustration of exercise of the power over "The Regulation of Trade and Commerce" in Canada: *B.N.A. Act*, s. 91(2).

A similar list of reasons for validity was enunciated by Linden J. in *R. v. Hoffman-La Roche Ltd.*, *supra*, at pp. 191-92:

... I am of the view that s. 34(1)(c) can also be constitutionally supported on the basis of s. 91(2). It is part of a legislative scheme aimed at deterring a wide range of unfair competitive practices that affect trade and commerce generally across Canada, and is not limited to a single industry, commodity or area. The conduct being prohibited is generally of national and of international scope. The presence or absence of healthy competition may affect the welfare of the economy of the entire nation. It is, therefore, within the sphere of the federal Parliament to seek to regulate such competition in the interest of all Canadians. (It would likely be otherwise, however, if the competition being regulated was merely of a local nature, in which case, the matter might not fall within the federal trade and commerce power.)

As the parenthetical ending to this passage indicates, it is still necessary even in the face of all these factors to consider the issue of constitutional balance, and whether a finding of validity under the trade and commerce power might not erode the local autonomy in economic regulation contemplated by the Constitution. This was the fear voiced by Marceau J. in *Rocois Construction Inc. v. Quebec Ready Mix Inc.*, [1980] 1 F.C. 184 (T.D.), at p. 203:

It is because a general statute on competition as such, that is a statute regulating competition beyond the detection, prevention and penalization of disapproved and proscribed acts, may make such an encroachment [on provincial powers] possible that I do not think that it can be based on the power of Parliament over trade and commerce. As the prime mover in our system of production and exchange of goods and services, competition

travers le pays et non à quelque endroit spécifique, ni dans un commerce ou une industrie en particulier. Autrement dit, la partie V de la loi et l'article 37.1 en particulier ne visent pas à empêcher des pratiques particulières à une province ni à une industrie: elle veut éliminer la concurrence déloyale à travers le pays. Je ne vois pas de meilleure illustration de l'exercice du pouvoir de «réglementation du trafic et du commerce» au Canada, article 91 paragr. 2 *A.A.N.B.*

Le juge Linden dresse une liste semblable de motifs de validité dans la décision *R. v. Hoffman-La Roche Ltd.*, précitée, aux pp. 191 et 192:

[TRADUCTION] ... j'estime que l'al. 34(1)c) peut aussi avoir pour fondement constitutionnel le par. 91(2). Il fait partie d'un régime législatif visant à empêcher toute une variété de pratiques déloyales en matière de concurrence qui touchent les échanges et le commerce en général dans tout le Canada et qui ne se limitent pas à une seule industrie, denrée ou région. En règle générale, la conduite interdite a une portée à la fois nationale et internationale. L'économie de tout le pays peut se ressentir de la présence ou de l'absence d'une saine concurrence. Il est donc de la compétence du Parlement fédéral de tenter de réglementer la concurrence dans l'intérêt de tous les Canadiens. (Toutefois, il en serait vraisemblablement autrement si la concurrence réglementée revêtait un caractère purement local, auquel cas la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce pourrait ne pas s'appliquer.)

Comme l'indique le passage entre parenthèses en fin de citation, il est encore nécessaire, même en présence de tous ces facteurs, d'examiner la question de l'équilibre constitutionnel et de se demander si une conclusion de validité fondée sur le pouvoir en matière d'échanges et de commerce n'est pas susceptible de porter atteinte à l'autonomie locale envisagée par la Constitution dans le domaine de la réglementation économique. C'est la crainte qu'exprime le juge Marceau dans la décision *Rocois Construction Inc. c. Quebec Ready Mix Inc.*, [1980] 1 C.F. 184 (Division de première instance), à la p. 203:

C'est parce qu'une loi générale sur la concurrence en tant que telle, donc une loi qui réglementerait la concurrence par-delà la détection, la prévention et la sanction d'actes réprouvés et prohibés, permettrait un tel accaparement [des pouvoirs provinciaux] qu'il ne me paraît pas possible de l'appuyer sur le pouvoir du Parlement en matière d'échanges et de commerce. La concurrence, en tant que moteur de notre système de production et de

depends on so many factors and takes on so many aspects that it may give rise to legislation as far-reaching as it is diversified. To admit that, as such, it is covered by Parliament's power pursuant to subsection (2) of section 91, would be to open the door to a potential trenching on the powers of the provinces which, in my view, the courts have definitively rejected, despite their persistent hesitation.

For the reasons cited earlier I would in any event be inclined to reject this contention. To give it heed would amount to a denial of the possibility of Parliament ever validly exercising its general trade and commerce power, a power which if properly understood and properly constrained does not erode local autonomy but rather complements it. I would also, however, mention an additional factor. A scheme aimed at the regulation of competition is in my view an example of the *genre* of legislation that could not practically or constitutionally be enacted by a provincial government. Given the free flow of trade across provincial borders guaranteed by s. 121 of the *Constitution Act, 1867* Canada is, for economic purposes, a single huge marketplace. If competition is to be regulated at all it must be regulated federally. This fact leads to the syllogism cited by Hogg and Grover, *The Constitutionality of the Competition Bill* (1977), 1 Can. Bus. L.J. 197, at p. 200:

... regulation of the competitive sector of the economy can be effectively accomplished only by federal action. If there is no federal power to enact a competition policy, then Canada cannot have a competition policy. The consequence of a denial of federal constitutional power is therefore, in practical effect, a gap in the distribution of legislative powers.

It has been suggested that in *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434, at p. 448, [1925] 3 D.L.R. 1, at p. 12, Duff J. endorsed the existence of such a distributive gap when he identified as a "lurking fallacy" in a federal argument the proposition "that the Dominion has such power because no single province, nor, indeed, all the provinces acting together, could put into effect such a sweeping scheme." I am of the

circulation des biens et des services, dépend de tant d'éléments et se présente sous tellement d'aspects qu'elle peut donner lieu à des législations aussi vastes que diversifiées. Admettre que, comme telle, elle est couverte par le pouvoir du Parlement en vertu du paragraphe (2) de l'article 91, ce serait ouvrir la porte à une possibilité d'empiétement sur les pouvoirs des provinces que la jurisprudence a, à mon sens, malgré ses hésitations persistantes, définitivement condamnée.

Pour les raisons déjà mentionnées, je suis porté de toute manière à rejeter ce point de vue. Le retenir équivaldrait à toujours refuser au Parlement la possibilité d'exercer valablement son pouvoir général en matière d'échanges et de commerce, pouvoir qui, à condition de bien l'interpréter et de lui imposer les restrictions appropriées, complète l'autonomie locale plutôt que de la miner. Je tiens toutefois à mentionner un autre facteur. Un système visant à réglementer la concurrence est, selon moi, un exemple du genre de législation qu'il serait pratiquement et constitutionnellement impossible à un gouvernement provincial d'adopter. Étant donné le libre mouvement des échanges interprovinciaux que garantit l'art. 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Canada constitue, du point de vue économique, un seul vaste marché. Si jamais la concurrence doit être réglementée, c'est au fédéral qu'il appartient de le faire. Cela mène au syllogisme formulé par Hogg et Grover dans *The Constitutionality of the Competition Bill* (1977), 1 Can. Bus. L.J. 197, à la p. 200:

[TRANSDUCTION] ... le fédéral est seul à pouvoir réglementer d'une manière efficace la concurrence dans l'économie. Si le fédéral n'a pas compétence pour adopter une politique en matière de concurrence, il s'ensuit que le Canada ne peut avoir de politique dans ce domaine. Le déni du pouvoir constitutionnel fédéral a donc pour conséquence pratique la création d'une lacune dans le partage des pouvoirs législatifs.

On a laissé entendre que, dans l'arrêt *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434, à la p. 448, [1925] 3 D.L.R. 1, à la p. 12, le juge Duff a reconnu l'existence d'une telle lacune lorsqu'il a qualifié d'erreur cachée dans un argument fédéral la proposition selon laquelle [TRANSDUCTION] «le Dominion a ce pouvoir parce que ni une seule province ni, d'ailleurs, toutes les provinces réunies ne pourraient mettre en vigueur un

opinion that Duff J. was in this quote speaking of logistical or financial obstacles standing in the way of provincial action. If he intended to go beyond this and identify an area in which neither the federal nor the provincial government could constitutionally legislate then, with great respect, I believe him to have been in error. The same error would deny federal constitutional competence to legislate under the general trade and commerce power.

All these considerations lead to the conclusion that s. 32(1)(c) is valid federal legislation under s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867* as well as s. 91(27). The Attorney General of Canada also contends that s. 32(1)(c) is valid under the peace, order and good government power, but in view of the finding of validity under s. 91(2) it is unnecessary to pursue this contention.

Authority to Prosecute under s. 32(1)(c)

The result of holding s. 32(1)(c) to be valid under both the criminal law and the trade and commerce power is in my view a finding of concurrent federal and provincial prosecutorial authority. The majority in *Hauser* held that the authority to prefer indictments and conduct prosecutions with reference to legislation other than that enacted under s. 91(27) was validly vested in the Attorney General of Canada. Therefore, in so far as s. 32(1)(c) depends on the trade and commerce power, the federal Attorney General is the proper prosecutor. As to prosecutorial authority by virtue of the characterization of s. 32(1)(c) as criminal law, I am still of the opinion that only the provincial Attorney General can validly prosecute criminal enactments. See my reasons, *R. v. Wetmore* [[1983] 2 S.C.R. 284], judgment which is being delivered concurrently herewith.

programme d'une telle envergure». Selon moi, le juge Duff parle dans cet extrait d'obstacles d'ordre logistique ou pécuniaire à l'action provinciale. S'il a voulu aller plus loin et identifier un domaine où, selon la Constitution, ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement d'une province n'est habilité à légiférer, alors, avec les plus grands égards, j'estime qu'il a commis une erreur. Cette même erreur aurait pour effet de nier au fédéral le pouvoir constitutionnel de légiférer en vertu de sa compétence générale en matière d'échanges et de commerce.

Toutes ces considérations mènent à la conclusion que l'al. 32(1)c) a été valablement adopté par le fédéral tant en vertu du par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qu'en vertu du par. 91(27). Le procureur général du Canada soutient également que l'al. 32(1)c) est valide en vertu de la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement, mais, vu la conclusion de validité en vertu du par. 91(2), il n'est pas nécessaire d'examiner cet argument.

Le pouvoir d'intenter des poursuites en vertu de l'al. 32(1)c)

Conclure que l'al. 32(1)c) est valide en vertu à la fois du pouvoir en matière de droit criminel et du pouvoir en matière d'échanges et de commerce équivaut, selon moi, à conclure que le fédéral et les provinces détiennent des pouvoirs concurrents d'engager des poursuites. La majorité dans l'arrêt *Hauser* a conclu que le pouvoir de présenter des actes d'accusation et de diriger des poursuites relativement à une législation qui n'a pas été adoptée en vertu du par. 91(27) était valablement conféré au procureur général du Canada. Par conséquent, dans la mesure où l'al. 32(1)c) relève de la compétence en matière d'échanges et de commerce, il revient au procureur général fédéral d'intenter des poursuites. Quant au pouvoir de poursuivre fondé sur la caractérisation de l'al. 32(1)c) comme une disposition en matière de droit criminel, je suis toujours d'avis que seul le procureur général d'une province peut légitimement poursuivre les infractions à une loi criminelle. Voir les motifs que j'ai rédigés dans l'arrêt *R. c. Wetmore* [[1983] 2 R.C.S. 284], rendu en même temps que le présent arrêt.

In *Hauser* I argued against concurrent federal and provincial prosecutorial authority under ss. 91(27) and 92(14) respectively. I do not want to be understood as having changed my mind about concurrency in that situation in now endorsing concurrency as the result of simultaneous validity under two separate heads of federal authority.

As a practical matter concurrent federal and provincial prosecutorial authority may possibly mean that by virtue of the doctrine of federal paramountcy the provincial Attorney General can at any time be validly excluded from the prosecutorial function. Indeed, that is the purported effect of s. 2(2) of the *Criminal Code*.

For both the legal and the practical reasons cited in *Hauser* this is unacceptable in the case of legislation dependent solely on the criminal law power. Where, however, there is another head of federal power justifying legislation also valid under s. 91(27), the situation is different.

In *Hauser* I observed that there is a certain unity and cohesion between the three aspects of law enforcement, investigation, policing and prosecution, which would be imperilled if the investigatory function were discharged at one level of government and the prosecutorial function at the other level. In *Hauser* this reasoning would have worked to the benefit of the provincial position, as I was of opinion that the *Narcotic Control Act* was criminal law. My opinion was then, and is now, that under s. 92(14) of the *Constitution Act, 1867* to police and investigate criminal activity, and that authority to conduct and oversee criminal prosecutions is an inherent and essential part of such jurisdiction.

Dans l'arrêt *Hauser*, je me suis prononcé contre l'idée que les par. 91(27) et 92(14) confèrent respectivement au fédéral et aux provinces des pouvoirs concurrents en matière de poursuites. Il faut toutefois se garder de conclure qu'en approuvant maintenant la compétence concurrente lorsqu'un texte constitue un exercice valide de deux pouvoirs fédéraux distincts, j'ai changé d'avis quant à la compétence concurrente dans la situation susmentionnée.

Du point de vue pratique, dire que le fédéral et les provinces possèdent des pouvoirs concurrents en matière de poursuites peut peut-être signifier qu'en application de la doctrine de la prépondérance fédérale, on peut à bon droit, et ce à n'importe quel moment, refuser au procureur général d'une province le droit d'intenter des poursuites. C'est d'ailleurs là l'effet apparent du par. 2(37) du *Code criminel*.

À la fois pour les raisons d'ordre juridique et d'ordre pratique mentionnées dans l'arrêt *Hauser*, cette situation est inacceptable dans le cas d'une législation fondée exclusivement sur le pouvoir en matière de droit criminel. Cependant, la situation est différente lorsqu'un texte qui est valide en vertu du par. 91(27) se justifie également par un autre chef de compétence fédérale.

Dans l'arrêt *Hauser*, j'ai fait remarquer qu'il existe entre les trois aspects de la mise en application de la loi (les investigations, le maintien de l'ordre et les poursuites), une unité et une cohésion qui seraient ébranlées si le pouvoir d'investigation était exercé par un ordre de gouvernement et celui d'intenter des poursuites, par l'autre. Dans l'affaire *Hauser*, ce raisonnement aurait joué en faveur du point de vue provincial, puisque j'étais d'avis que la *Loi sur les stupéfiants* est une loi en matière criminelle. J'étais alors d'avis, tout comme je le suis aujourd'hui, que le par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* investit les provinces de compétence pour appliquer les lois pénales et pour enquêter sur les activités criminelles, et que le pouvoir de diriger et de surveiller les poursuites criminelles fait partie intégrante de cette compétence.

This Court and the Privy Council, in both the *P.A.T.A.* and *Dominion Trade and Industry Commission* cases, held that the investigative aspect of anti-combines enforcement is properly conferred on federal officials and boards as an exercise of the criminal law power. Further, the same two cases upheld provisions permitting the Attorney General of Canada to lay informations, commence prosecutions and attend proceedings related to federally-initiated combines charges. Even if such findings had not been made on the basis of s. 91(27), these same powers would clearly be within federal competence as necessarily incidental to the trade and commerce power. In these circumstances confiding the prosecutorial function solely to the provinces under s. 92(14) would have precisely the effect of separating investigative and prosecutorial functions which I found unacceptable in the area of pure criminal law. As a consequence, under the *Combines Investigation Act* concurrent prosecutorial power with its attendant prospect of federal paramountcy does not imperil effective enforcement. Neither does it offend historical tradition or constitutional precedent. It does all these things when applied with reference to enactments dependent solely on the criminal law power.

For these reasons it is both legally and pragmatically correct to find that s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* and s. 2(2) of the *Criminal Code*, in so far as they refer to prosecutions under the *Combines Investigation Act*, are both *intra vires*.

Conclusion

I would answer the questions in the following manner:

Question 1: "Yes" in the sense that s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* is supportable under s. 91(27) and also supportable under s. 91(2). If the meaning of the question is

Le Conseil privé et cette Cour ont respectivement conclu dans les affaires *P.A.T.A.* et *Dominion Trade and Industry Commission*, que l'aspect investigations de l'application des lois contre les coalitions est du ressort légitime de commissions et de fonctionnaires fédéraux, à titre d'exercice du pouvoir en matière de droit criminel. Qui plus est, les deux mêmes arrêts ont confirmé la validité des dispositions habilitant le procureur général du Canada à déposer des dénonciations, à intenter des poursuites et à participer aux procédures se rapportant à des accusations relatives aux coalitions portées par le fédéral. Même si ces conclusions n'avaient pas eu pour fondement le par. 91(27), ces mêmes pouvoirs relèveraient clairement de la compétence fédérale comme nécessairement incidents à la compétence en matière d'échanges et de commerce. Dans ces circonstances, l'attribution du pouvoir de poursuivre aux seules provinces en vertu du par. 92(14) aurait précisément pour effet de séparer la fonction relative aux enquêtes de celle relative aux poursuites, ce que j'ai jugé inacceptable dans le domaine du droit purement criminel. Par conséquent, en ce qui concerne la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, l'existence de pouvoirs concurrents en matière de poursuites, avec la prépondérance fédérale que cela peut comporter, ne compromet nullement son application efficace, pas plus qu'elle ne s'oppose aux vieilles traditions et aux précédents constitutionnels. Il en va tout autrement lorsque les textes en question relèvent exclusivement du pouvoir en matière de droit criminel.

Pour ces raisons, tant du point de vue juridique que du point de vue pratique, on a raison de conclure que le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et le par. 2(37) du *Code criminel*, dans la mesure où ils visent des poursuites en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, sont tous les deux *intra vires*.

Conclusion

Je suis d'avis de répondre aux questions de la manière suivante:

Question 1: «Oui», en ce sens que l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* peut s'appuyer sur le par. 91(27) et aussi sur le par. 91(2). Si la question était de savoir si l'al.

whether s. 32(1)(c) is supportable solely under s. 91(27) I would answer "No".

Question 2: "Yes" as to s. 15(2) of the *Combines Investigation Act*, and "yes" as to s. 2(2) of the *Criminal Code* in so far as they relate to s. 32(1) of the *Combines Investigation Act*. However in so far as s. 2(2) of the *Criminal Code* generally gives the Attorney General of Canada authority to initiate and conduct prosecutions resting on offences created under federal legislation enacted solely under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, it is *ultra vires*.

In the result, the Attorney General of Canada has authority under s. 15(2) of the *Combines Investigation Act* to conduct the prosecution at issue in this case.

I would allow the appeal and vary the judgment of the Alberta Court of Appeal by answering the questions posed for decision in the manner above set forth.

The following are the reasons delivered by

BEETZ AND LAMER JJ.—We have had the considerable advantage of reading the reasons for judgment of the Chief Justice and of our brother Dickson and we find ourselves in substantial agreement with those of our brother Dickson to the effect that s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, as amended by 1974-75-76 (Can), c. 76, s. 14(1), has been validly enacted by the Parliament of Canada under its authority to make laws in relation to trade and commerce, pursuant to s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*.

It follows that the constitutional validity of s. 32(1)(c) does not depend upon s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, the criminal law power of Parliament, whether or not it can also be supported under this section.

We would accordingly answer "No" to the first question stated by the Chief Justice and we do not find it necessary to answer the second question

32(1)c) peut s'appuyer seulement sur le par. 91(27), je répondrais par la négative.

Question 2: «Oui» quant au par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et quant au par. 2(37) du *Code criminel* dans la mesure où ils se rapportent au par. 32(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Toutefois, dans la mesure où le par. 2(37) du *Code criminel* confère généralement au procureur général du Canada le pouvoir d'intenter et de diriger des poursuites fondées sur des infractions à des lois fédérales adoptées seulement en vertu du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il est *ultra vires*.

En définitive, le par. 15(2) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* autorise le procureur général du Canada à diriger les poursuites présentement en cause.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de modifier l'arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta en répondant aux questions soulevées en l'espèce de la manière énoncée ci-dessus.

Version française des motifs rendus par

LES JUGES BEETZ ET LAMER — Ayant eu le grand avantage de lire les motifs de jugement du Juge en chef et de notre collègue le juge Dickson, nous souscrivons pour l'essentiel à ceux du juge Dickson portant que l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23, modifié par 1974-75-76 (Can.), chap. 76, par. 14(1), a été validement adopté par le Parlement du Canada en vertu du pouvoir de légiférer en matière d'échanges et de commerce que lui confère le par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Il s'ensuit que la validité constitutionnelle de l'al. 32(1)c) ne dépend pas du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui attribue au Parlement compétence en matière de droit criminel et ce, même si l'alinéa en question peut également s'appuyer sur ledit par. 91(27).

En conséquence, nous sommes d'avis de répondre «non» à la première question formulée par le Juge en chef et, puisque la seconde dépend d'une

since it is predicated upon an affirmative answer to the first one.

We would allow the appeal, set aside the judgment of the Alberta Court of Appeal and restore the judgment of the trial judge, Medhurst J.

There should be no order as to costs either to or against the parties or to or against the interveners.

Appeal allowed.

Solicitor for the appellant: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondents Canadian National Transportation, Limited and Canadian National Railway Company: R. W. Lusk and P. G. Foy, Vancouver

Solicitors for the respondents Canadian Pacific Transport Company Limited and Kenneth G. Paulley: N. D. Mullins and L. Taylor, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Attorney General for Alberta: W. Henkel and Nolan D. Steed, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: John Cavarzan, Toronto.

Solicitors for the intervener the Attorney General of Quebec: Henri Brun, Lorraine Pilette and Jean-François Dionne, Quebec.

Solicitors for the intervener the Attorney General of New Brunswick: John H. Evans and Claude Pardons, Fredericton.

Solicitors for the intervener the Attorney General of British Columbia: E. R. A. Edwards and Joseph J. Arvay, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: James C. MacPherson, Regina.

réponse affirmative à la première, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'y répondre.

Nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta et de rétablir le jugement que le juge Medhurst a rendu en première instance.

Il ne devrait pas y avoir d'adjudication de dépens pour ou contre les parties ou les intervenants.

Pourvoi accueilli.

Procureur de l'appelant: Roger Tassé, Ottawa.

Procureurs des intimées les Transports Nationaux du Canada, Limitée et la Compagnie des Chemins de fer nationaux du Canada: R. W. Lusk et P. G. Foy, Vancouver.

Procureurs des intimés la Compagnie de Transport Canadien Pacifique Limitée et Kenneth G. Paulley: N. D. Mullins et L. Taylor, Vancouver.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: W. Henkel et Nolan D. Steed, Edmonton.

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

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Québec: Henri Brun, Lorraine Pilette et Jean-François Dionne, Québec.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: John H. Evans et Claude Pardons, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: E. R. A. Edwards and Joseph J. Arvay, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: James C. MacPherson, Regina.

Her Majesty The Queen *Appellant*;

and

His Honour Judge Wetmore, a judge of the County Court of Vancouver, Kripps Pharmacy Ltd. and Stephen Kripps *Respondents*;

and

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

File No.: 16889.

1982: September 28; 1983: October 13.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Administration of justice — Criminal law — Charges under Food and Drugs Act — Prosecution being conducted by agent of federal Attorney General — Whether or not federal Attorney General entitled to conduct prosecution of charges for violation of federal statutes — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 8, 9, 26 — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2.

The charges underlying this appeal were made under ss. 8 and 9 of the *Food and Drugs Act*. This federal Act, which provided for penalties for its violation, made no mention of the *Criminal Code* or of the criminal law power. The issue here was whether the federal Attorney General was entitled to conduct the prosecution of charges for violation of the *Food and Drugs Act*.

Held (Dickson J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Laskin C.J. and Ritchie, Estey and McIntyre JJ.: The Attorney General of Canada or his counsel, for the reasons given in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, was entitled to conduct prosecutions for violations of the *Food and Drugs Act*. It is only prescriptions under the *Criminal Code* that assign prosecutorial

Sa Majesté La Reine *Appelante*;

et

Son honneur le juge Wetmore, juge de la Cour de comté de Vancouver, Kripps Pharmacy Ltd. et Stephen Kripps *Intimés*;

et

^b Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Colombie-Britannique, le ^c procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta *Intervenants*.

N° du greffe: 16889.

1982: 28 septembre; 1983: 13 octobre.

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

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

^e *Droit constitutionnel — Administration de la justice — Droit criminel — Accusations en vertu de la Loi des aliments et drogues — Poursuites dirigées par un représentant du procureur général fédéral — Pouvoir du procureur général fédéral de diriger les poursuites relatives à des accusations d'infraction à des lois fédérales — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 8, 9, 26 — Code Criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2.*

^g Les accusations en cause ont été portées en vertu des art. 8 et 9 de la *Loi des aliments et drogues*. Cette loi fédérale, qui prévoit des sanctions pour sa violation, ne mentionne aucunement le *Code criminel* ni le pouvoir en matière de droit criminel. La question en litige ici est de savoir si le procureur général fédéral a le pouvoir de diriger les poursuites relatives à des accusations d'infraction à la *Loi des aliments et drogues*.

ⁱ *Arrêt* (le juge Dickson est dissident): Le pourvoi est accueilli.

^j Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Estey et McIntyre: Pour les motifs énoncés dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, le procureur général du Canada ou son substitut peut diriger les poursuites relatives à des infractions à la *Loi des aliments et drogues*. Ce ne sont que les prescriptions du *Code*

power to the provincial attorney general, and that assignment depends on federal enactment. Further, federal penal provisions need not inevitably be assigned to the criminal law power in the s. 91(27) sense of the Constitution, for the legislation may have its own particularization with a penal sanction at the same time not part of the prohibitory criminal law. The issue of whether or not aspects of the *Food and Drugs Act* fell under the trade and commerce power, while others fell under the criminal law power, did not need to be addressed as the protection of food and other products from adulteration and the enforcement of standards were properly assigned to the criminal law.

Per Beetz and Lamer JJ.: The majority judgment in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, is binding in this case.

[*Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, supplemented by *addendum* at [1934] 1 D.L.R. 706, referred to; *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, distinguished.]

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1981), 129 D.L.R. (3d) 566, 32 B.C.L.R. 283, 64 C.C.C. (2d) 25, [1982] 1 W.W.R. 487, dismissing an appeal from a judgment of Berger J. dismissing an application for mandamus requiring Wetmore Co. Ct. J. to proceed with the trial of indictments. Appeal allowed, Dickson J. dissenting.

J. J. Robinette, Q.C., and *D. H. Christie, Q.C.*, for the appellant.

Hamar Foster, for the respondent Kripps Pharmacy Ltd.

Paul Williamson and *Jo Anne E. Prowse*, for respondent Stephen Kripps.

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

William Henkel, Q.C., for the intervener the Attorney General for Alberta.

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

criminel qui attribuent au procureur général d'une province le pouvoir de poursuivre et cette attribution se fonde sur une loi fédérale. Les dispositions pénales fédérales ne doivent pas forcément être assimilées au droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle* car elles peuvent avoir comme trait caractéristique propre une sanction pénale sans en même temps faire partie du droit criminel prohibitif. Il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si certains aspects de la *Loi des aliments et drogues* relèvent du pouvoir en matière d'échanges et de commerce alors que d'autres relèvent du droit criminel puisque la protection des aliments et d'autres produits contre la falsification et l'application des normes ressortissent au droit criminel.

Les juges Beetz et Lamer: L'arrêt de la majorité dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, lie la Cour en l'espèce.

[Jurisprudence: *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, complété par [1934] 1 D.L.R. 706; distinction faite avec l'arrêt: *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1981), 129 D.L.R. (3d) 566, 32 B.C.L.R. 283, 64 C.C.C. (2d) 25, [1982] 1 W.W.R. 487, qui a rejeté un appel d'un jugement du juge Berger qui avait rejeté une demande de *mandamus* pour obliger le juge Wetmore de la Cour de comté de procéder l'instruction des actes d'accusation. Pourvoi accueilli, le juge Dickson est dissident.

J. J. Robinette, c.r., et *D. H. Christie, c.r.*, pour l'appelante.

Hamar Foster, pour l'intimée Kripps Pharmacy Ltd.

Paul Williamson et *Jo Anne E. Prowse*, pour l'intimé Stephen Kripps.

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

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

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

John Cavarzan, Q.C., for the intervener the Attorney General for Ontario.

Henri Brun, Lorraine Pilette and Jean-François Dionne, for the intervener the Attorney General of Quebec.

John H. Evans and Claude Pardons, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

The judgment of Laskin C.J. and Ritchie, Estey and McIntyre JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The issue in this case is the same issue that was canvassed in this Court in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [[1983] 2 S.C.R. 206], heard immediately before the hearing in the present case. The issue presented there as here was whether the federal Attorney General was entitled to conduct the prosecution of charges for violation of federal statutes, different statutes in each case. In the case first heard, the charges engaged the federal *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23. In the present case, they concerned the federal *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27. The validity of the federal legislation is not challenged in either case.

Two questions were posed for the consideration of the Court. They are as follows:

1. Does the constitutional validity of Sections 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend upon section 91(27) of the *British North America Act*?
2. If so, is it within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation as in Section 2 of the *Criminal Code* to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of the aforementioned provision?

The provisions involved in the charges under the *Food and Drugs Act* are ss. 8 and 9 which read as follows:

8. No person shall sell any drug that
(a) was manufactured, prepared, preserved, packed or stored under unsanitary conditions; . . .

John Cavarzan, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Henri Brun, Lorraine Pilette et Jean-François Dionne, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

John H. Evans et Claude Pardons, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Estey et McIntyre rendu par

LE JUGE EN CHEF — La question en l'espèce est la même que celle étudiée par cette Cour dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [[1983] 2 R.C.S. 206], entendue immédiatement avant la présente affaire. Dans les deux cas, il s'agit de savoir si le procureur général du Canada peut diriger des poursuites relatives à des accusations d'infraction à des lois fédérales, la loi enfreinte étant différente dans chaque cas. Dans la première affaire, il s'agissait d'accusations portées en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions fédérale*. En l'espèce, les accusations sont portées en vertu de la *Loi des aliments et drogues fédérale*. Dans l'un et l'autre cas la validité de la loi en cause est incontestée.

Deux questions ont été soumises à l'examen de cette Cour. Elles se lisent ainsi:

1. La constitutionnalité des articles 8a), 9(1) et 26 de la *Loi des aliments et drogues* dépend-elle du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?
2. Dans l'affirmative, le Parlement du Canada a-t-il compétence pour adopter un texte de loi qui, comme à l'article 2 du *Code criminel*, autorise le procureur général du Canada ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger les procédures relativement aux prétendues violations de ces dispositions?

En l'espèce, il s'agit d'infractions aux art. 8 et 9 de la *Loi des aliments et drogues*, qui sont ainsi rédigés:

8. Nul ne doit vendre quelque drogue
a) qui a été fabriquée, préparée, conservée, emballée ou emmagasinée dans des conditions non hygiéniques; . . .

9. (1) No person shall label, package, treat, process, sell or advertise any drug in a manner that is false, misleading or deceptive or is likely to create an erroneous impression regarding its character, value, quantity, composition, merit or safety.

9. (1) Nul ne doit étiqueter, emballer, traiter, préparer, vendre ou annoncer quelque drogue de manière fautive, trompeuse ou mensongère, ou qui peut créer une fausse impression quant à la nature, valeur, quantité, composition, ou quant aux avantages ou à la sûreté de la drogue.

Penalties for violation of these provisions are contained in s. 26 of the Act and it is in these terms:

b L'article 26 de la Loi établit des peines pour la violation de ces dispositions. En voici le texte:

26. Every person who violates any of the provisions of this Act or the regulations is guilty of an offence and is liable

26. Quiconque viole une disposition de la présente loi ou des règlements est coupable d'une infraction et passible

(a) on summary conviction for a first offence to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding three months, or to both, and for a subsequent offence to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both; and

c a) sur déclaration sommaire de culpabilité, pour une première infraction, d'une amende ne dépassant pas cinq cents dollars, ou d'un emprisonnement de trois mois au maximum, ou des deux peines à la fois, et, en cas de récidive, d'une amende n'excédant pas mille dollars ou d'un emprisonnement de six mois au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement; et

(b) on conviction upon indictment to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding three years, or to both.

d b) sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, d'une amende ne dépassant pas cinq mille dollars ou d'un emprisonnement de trois ans au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement.

It is relevant to point out that no mention is made of the criminal law nor, indeed, of the *Criminal Code*. I have pointed out in my reasons in the earlier case that there seems to be a confusion in some Courts at least, between the *Criminal Code* and the criminal law. It is only prescriptions under the former that assign prosecutorial authority to the provincial Attorney General. Moreover, the assignment has depended and continues to depend on federal enactment. Federal legislation enacting penalties for violation of its provisions may be legislation in relation to the criminal law under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* although not included in the *Criminal Code*. Equally federal legislation, for example, bankruptcy laws, may have its own penal provisions without drawing nourishment from the *Criminal Code* or the criminal law. Moreover, although such legislation may incorporate by reference some provisions of the *Criminal Code*, it does not thereby become part of the Code or part of the criminal law. What is borrowed by way of reference remains part of

e Il est utile de souligner que ni le droit criminel ni même le *Code criminel* ne sont mentionnés. J'ai fait remarquer, dans les motifs que j'ai rendus dans l'affaire antérieure, qu'au moins certains tribunaux semblent confondre le *Code criminel* et le droit criminel. Ce ne sont que les prescriptions du *Code* qui attribuent au procureur général d'une province le pouvoir de poursuivre. De plus, cette attribution s'est toujours fondée, et se fonde toujours, sur une loi fédérale. Une loi fédérale qui prescrit des peines pour la violation de ses dispositions peut être une loi relative au droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, même si elle ne fait pas partie du *Code criminel*. De même, une loi fédérale, en matière de faillite par exemple, peut contenir ses propres dispositions pénales indépendamment du *Code criminel* ou du droit criminel. En outre, bien qu'une telle loi puisse comprendre par renvoi certaines dispositions du *Code criminel*, elle ne fait pas pour autant partie du Code ou du droit criminel. Ce qui est emprunté par renvoi continue à faire partie de

the legislative scheme into which it has been incorporated.

Federal penal provisions are not inevitably to be assigned to the criminal law in the s. 91(27) sense of the *Constitution Act, 1867*. They may have their own particularization, as would be the case, for example, in federal legislation of a regulatory character, which may have a penal aspect but not be at the same time part of the prohibitory criminal law.

This Court was concerned in *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, with a proceeding relating to sections 6 and 25 and the regulations thereunder, of this Act. While these sections and the provisions herein involved are both found in Part II of the Act, very different issues arise in this appeal.

An examination of the various provisions of the *Food and Drugs Act* shows that it goes beyond mere prohibition to bring it solely within s. 91(27) but that it also involves a prescription of standards, including labelling and packaging as well as control of manufacture. The ramifications of the legislation, encompassing food, drugs, cosmetics and devices and the emphasis on marketing standards seem to me to subjoin a trade and commerce aspect beyond mere criminal law alone. There appear to be three categories of provisions in the *Food and Drugs Act*. Those that are in s. 8 are aimed at protecting the physical health and safety of the public. Those that are in s. 9 are aimed at marketing and those dealing with controlled drugs in Part III of the Act are aimed at protecting the moral health of the public. One may properly characterize the first and third categories as falling under the criminal law power but the second category certainly invites the application of the trade and commerce power.

However, it is unnecessary to pursue this issue and it has been well understood over many years that protection of food and other products against adulteration and to enforce standards of purity are

l'ensemble législatif d'origine.

Les dispositions pénales fédérales ne doivent pas forcément être assimilées au droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ces dispositions peuvent avoir un trait caractéristique, comme ce serait le cas par exemple d'une loi réglementante fédérale, qui peut comporter un aspect pénal sans en même temps faire partie du droit criminel prohibitif.

Dans l'arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914, la Cour a examiné une procédure relative aux art. 6 et 25 de cette loi et à leurs règlements d'application. Même si les articles et les dispositions dont il est question en l'espèce se trouvent dans la partie II de la Loi, les questions soulevées dans le présent pourvoi sont très différentes.

Il ressort d'un examen des différentes dispositions de la *Loi des aliments et drogues* que cette loi va au delà de la simple prohibition et qu'elle fixe des normes notamment en ce qui concerne l'étiquetage, l'emballage et la fabrication, de sorte qu'elle ne relève pas exclusivement du par. 91(27). Les ramifications de la Loi, qui porte sur les aliments, les drogues, les cosmétiques et les instruments, et l'accent qu'elle met sur les normes de commercialisation me semblent lui prêter un aspect commercial qui transcende le simple droit criminel. La *Loi des aliments et drogues* semble comprendre trois catégories de dispositions. Celles de l'art. 8 visent à protéger la santé et la sécurité physiques du public. Les dispositions de l'art. 9 portent sur la commercialisation et celles relatives aux drogues contrôlées, qui figurent dans la partie III de la Loi, ont pour objet la protection de la santé morale du public. Les première et troisième catégories peuvent à juste titre être considérées comme relevant de la compétence en matière de droit criminel, mais la seconde emporte certainement l'application de la compétence en matière d'échanges et de commerce.

Toutefois, il n'est pas nécessaire d'examiner davantage cette question, car il est bien établi depuis fort longtemps que la protection des aliments et d'autres produits contre la falsification et

properly assigned to the criminal law. *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, supplemented by *addendum* at [1934] 1 D.L.R. 706 is a long standing application of these principles.

Coming then to the central issue canvassed in the case heard immediately before the present one, there is nothing I need add here to what I said there. The same considerations apply and for the reasons there given I would allow this appeal, declare that the Attorney General of Canada or his counsel may prefer indictments and conduct prosecutions for violations of ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* and direct also the issuance of mandamus as requested by the appellant in the Supreme Court of British Columbia.

There will be no order as to costs to or against any of the parties or of the interveners.

The following are the reasons delivered by

DICKSON J. (*dissenting*)—

I Background

By indictment dated March 7, 1980, Stephen Kripps and Kripps Pharmacy Ltd. were charged, *inter alia* with four counts alleging violations of s. 9(1) of the *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27, and one count alleging a violation of s. 8 (a) of the *Food and Drugs Act*. The Attorney General of British Columbia had offered to designate a representative of the Attorney General of Canada as agent of the provincial Attorney General for purposes of preferring this indictment. The federal Attorney General refused, and the indictment was signed by a John D. Cliffe as Agent for the Attorney General of Canada, purporting to act under authority of s. 2(2) of the *Criminal Code* which identifies the Attorney General of Canada or his lawful deputy as the "Attorney General" with regard to proceedings in respect of a violation or conspiracy to violate a federal Act other than the *Criminal Code*.

l'application des normes de pureté ressortissent légitimement au droit criminel. Ces principes ont été appliqués il y a bien des années dans la décision *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, confirmée par [1934] 1 D.L.R. 706.

Pour en revenir à la question principale étudiée dans l'affaire entendue immédiatement avant la présente affaire, il n'y a rien à ajouter à ce que j'y ai affirmé. Les mêmes considérations s'appliquent et, pour les mêmes motifs, je suis d'avis d'accueillir le présent pourvoi, de déclarer que le procureur général du Canada ou son substitut peuvent présenter des actes d'accusation et diriger des poursuites pour des infractions à l'al. 8a), au par. 9(1) et à l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* et d'ordonner également la délivrance du *mandamus* demandé par l'appelante en Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les parties ou les intervenants.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE DICKSON (*dissident*)—

I L'historique

Par acte d'accusation en date du 7 mars 1980, Stephen Kripps et Kripps Pharmacy Ltd. ont été inculpés notamment, en vertu de quatre chefs d'accusation, d'avoir enfreint le par. 9(1) de la *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1970, chap. F-27 et, en vertu d'un autre chef, d'avoir enfreint l'al. 8a) de cette loi. Le procureur général de la Colombie-Britannique avait offert de désigner un représentant du procureur général du Canada comme substitut du procureur général de la province aux fins de la présentation de l'acte d'accusation. Le procureur général fédéral a refusé et l'acte d'accusation a été signé par un nommé John D. Cliffe en sa qualité de substitut du procureur général du Canada, qui prétendait agir en vertu du par. 2(37) du *Code criminel* qui désigne le procureur général du Canada ou son substitut légitime comme le «procureur général» relativement aux procédures relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi fédérale autre que le *Code criminel*.

The issue that arises on this appeal is whether Mr. Cliffe was constitutionally authorized to prefer this indictment. The accused challenged Mr. Cliffe's right to do so on the ground that ss. 8 (a) and 9(1) of the *Food and Drugs Act* were criminal law under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* and legislation with regard to prosecution of alleged violations is a provincial responsibility under head 92(14), the administration of justice in the province. If these contentions are correct then s. 2 of the *Criminal Code* [hereinafter referred to as s. 2(2)], in so far as it authorizes an agent of the federal Attorney General to prefer indictments under s. 26 of the *Food and Drugs Act* for alleged violations of ss. 8(a) and 9(1) must be *ultra vires*.

County Court Judge Wetmore accepted these contentions and made the rulings requested by the accused. The Attorney General of Canada's application for mandamus was dismissed by Berger J. in the Supreme Court of British Columbia and this decision was confirmed by the British Columbia Court of Appeal.

The constitutional issues raised in this appeal are substantially identical to those in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, judgment in which is being delivered concurrently herewith. As phrased by order of the Chief Justice the questions in issue read as follows:

1. Does the constitutional validity of Sections 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend on section 91(27) of the *British North America Act*?
2. If so, is it within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation as in Section 2 of the *Criminal Code* to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of the aforementioned provision?

The only difference between these questions and those in the *Canadian National Transportation, Ltd.* case is in the name and section numbers of the relevant Acts. This may, however, be a significant difference.

La question qui se pose en l'espèce est de savoir si, du point de vue constitutionnel, M. Cliffe était autorisé à présenter cet acte d'accusation. Les accusés ont contesté le droit de M. Cliffe de le faire, en disant que l'al. 8a) et le par. 9(1) de la *Loi des aliments et drogues* constituent du droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et que la législation relative aux poursuites des prétendues infractions est de compétence provinciale en vertu du par. 92(14) qui traite de l'administration de la justice dans la province. Si ces prétentions sont justes, alors l'art. 2 du *Code criminel* [ci-après appelé le par. 2(37)], qui autorise un substitut du procureur général fédéral à présenter des actes d'accusations en vertu de l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* pour de prétendues infractions à l'al. 8a) et au par. 9(1), doit être déclaré *ultra vires*.

Le juge Wetmore de la Cour de comté a accueilli ces prétentions et a rendu les décisions demandées par les accusés. La demande de *mandamus* faite par le procureur général du Canada a été rejetée par le juge Berger de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé cette décision.

Les questions constitutionnelles soulevées en l'espèce sont essentiellement identiques à celles soulevées dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, rendu en même temps que celui en l'espèce. Ces questions sont formulées ainsi dans l'ordonnance du Juge en chef:

1. La constitutionnalité des articles 8a), 9(1) et 26 de la *Loi des aliments et drogues* dépend-elle du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?
2. Dans l'affirmative, le Parlement du Canada a-t-il compétence pour adopter un texte de loi qui, comme à l'article 2 du *Code criminel*, autorise le procureur général du Canada ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger les procédures relativement aux prétendues violations de ces dispositions?

La seule différence entre ces questions et celles de l'affaire *Transports Nationaux du Canada, Ltée* réside dans le nom et les numéros d'articles des lois pertinentes. Cela peut cependant constituer une différence importante.

In the *Canadian National Transportation, Ltd.* case it was my view that s. 32(1)(c) of the *Combinés Investigation Act* is legislation in relation to the federal trade and commerce power as well as in relation to the criminal law power. On the basis of *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984, it is now settled that validity under a federal head of power other than s. 91(27) carries with it federal jurisdiction to legislate with regard to enforcement. Strictly speaking, once validity under the trade and commerce power had been established, it became irrelevant for purposes of testing the constitutionality of federally-authorized prosecution whether the section in question could also be valid as criminal law. Whatever the correct constitutional characterization of legislation to enforce criminal law, the principle of federal paramountcy meant that federal jurisdiction by virtue of s. 91(2) to legislate with regard to prosecution could not be displaced. That being so, the question of whether legislation with regard to prosecution of criminal offences comes under s. 91(27) or 92(14) could have no bearing on the outcome of the case. Federal enforcement would be valid whatever the answer. Consequently, my answer to the question of whether Parliament could authorize the Attorney General of Canada to prefer indictments and conduct prosecutions with regard to alleged violations of criminal law—the same answer I offered in *Hauser*—appears not as the *ratio* of my reasons in *Canadian National Transportation, Ltd.*, but rather as an explanation of the importance of first considering the possibility of validity under a federal head of power other than s. 91(27).

In my view precisely the same considerations apply in this case. If ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend on a federal head of power other than or in addition to s. 91(27), then there can be no doubt but that s. 2 of the *Criminal Code* is *intra vires* in so far as it purports to give the Attorney General of Canada exclusive author-

Dans l'affaire *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, j'ai exprimé l'avis que l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est une disposition législative qui se rapporte à la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce ainsi qu'à la compétence en matière de droit criminel. Compte tenu de l'arrêt *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, il est maintenant établi que la validité en vertu d'un chef de compétence autre que celui prévu au par. 91(27) emporte la compétence fédérale de légiférer en matière d'application. À vrai dire, une fois établie la validité de l'article en vertu du pouvoir relatif aux échanges et au commerce, il n'était plus nécessaire, aux fins de vérifier la constitutionnalité des poursuites autorisées par le fédéral, de savoir si cet article pouvait également être valide comme relevant du droit criminel. Quelle que soit la juste caractérisation constitutionnelle des lois d'application du droit criminel, le principe de la prépondérance fédérale signifiait que le pouvoir fédéral, en vertu du par. 91(2), de faire des lois en matière de poursuites ne pouvait être évincé. Le cas échéant, la question de savoir si les lois en matière de poursuites relatives à des actes criminels relèvent du par. 91(27) ou du par. 92(14) ne pouvait avoir aucune incidence sur l'issue de l'affaire. L'application de ces lois par le fédéral est valide quelle que soit la réponse. Par conséquent, ma réponse à la question de savoir si le Parlement pouvait autoriser le procureur général du Canada à présenter les actes d'accusation et à diriger les poursuites relativement aux prétendues violations du droit criminel, qui est la même que celle que j'ai donnée dans l'arrêt *Hauser*, doit être considérée non pas comme le *fondement* de mes motifs dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, mais plutôt comme une explication de l'importance d'examiner d'abord la possibilité de validité en vertu d'un chef de compétence fédérale autre que celui énoncé au par. 91(27).

J'estime précisément que les mêmes considérations s'appliquent en l'espèce. Si l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* relèvent d'un chef de compétence fédérale différent ou en sus de celui prévu au par. 91(27), il est alors certain que l'art. 2 du *Code criminel* est *intra vires* dans la mesure où il est censé donner au

ity to prefer indictments and conduct proceedings in relation to alleged violations of these sections. It is only if validity depends solely on the federal criminal law power that the question of whether prosecution is an aspect of criminal law and procedure or of the administration of justice will finally arise for disposition by Court.

II The Constitutional Characterization of ss. 8(a) and 9(1) of the *Food and Drugs Act*

Sections 8(a) and 9(1) read as follows:

8. No person shall sell any drug that

(a) was manufactured, prepared, preserved, packed or stored under unsanitary conditions; . . .

9. (1) No person shall label, package, treat, process, sell or advertise any drug in a manner that is false, misleading or deceptive or is likely to create an erroneous impression regarding its character, value, quantity, composition, merit or safety.

Section 26 provides:

26. Every person who violates any of the provisions of this Act or the regulations is guilty of an offence and is liable

(a) on summary conviction for a first offence to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding three months, or to both, and for a subsequent offence to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both; and

(b) on conviction upon indictment to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding three years, or to both.

All parties to this appeal agree that these sections can be upheld as criminal law. The *Food and Drugs Act* itself has been upheld as criminal law in *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501; *addendum* of Martin J.A. at [1934] 1 D.L.R. 706. Its anti-adulteration provisions have been similarly characterized in *Berryland Canning Co.*

procureur général du Canada le pouvoir exclusif de présenter les actes d'accusation et de diriger les poursuites relativement aux prétendues violations de ces articles. Ce n'est que si la validité dépend uniquement de la compétence fédérale en matière de droit criminel que cette Cour aura, en définitive, à décider si la poursuite est un aspect du droit et de la procédure en matière criminelle ou un aspect de l'administration de la justice.

II La caractérisation constitutionnelle de l'al. 8a) et du par. 9(1) de la *Loi des aliments et drogues*

L'alinéa 8a) et le par. 9(1) sont ainsi rédigés:

8. Nul ne doit vendre quelque drogue

a) qui a été fabriquée, préparée, conservée, emballée ou emmagasinée dans des conditions non hygiéniques; . . .

9. (1) Nul ne doit étiqueter, emballer, traiter, préparer, vendre ou annoncer quelque drogue de manière fautive, trompeuse ou mensongère, ou qui peut créer une fautive impression quant à la nature, valeur, quantité, composition, ou quant aux avantages ou à la sûreté de la drogue.

L'article 26 dispose:

26. Quiconque viole une disposition de la présente loi ou des règlements est coupable d'une infraction et passible

a) sur déclaration sommaire de culpabilité, pour une première infraction, d'une amende ne dépassant pas cinq cents dollars, ou d'un emprisonnement de trois mois au maximum, ou des deux peines à la fois, et, en cas de récidive, d'une amende n'excédant pas mille dollars ou d'un emprisonnement de six mois au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement; et

b) sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, d'une amende ne dépassant pas cinq mille dollars ou d'un emprisonnement de trois ans au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement.

Toutes les parties en l'espèce s'accordent pour dire que ces articles peuvent être maintenus comme relevant du droit criminel. La *Loi des aliments et drogues* elle-même a été maintenue comme loi en matière de droit criminel dans l'arrêt *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, commenté par le juge Martin de la Cour

Ltd. v. The Queen, [1974] 1 F.C. 91 (T.D.) In the *Standard Sausage* case the main purposes of the Act were characterized as the protection of the public from adulteration and the suppression of fraud, and these purposes, which clearly animate ss. 8(a), 9(1) and 26 fall squarely within the definition of criminal law advanced by Rand J. in *Reference re Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine Reference)*, [1949] 1 S.C.R. 1, at pp. 49-50:

A crime is an act which the law, with appropriate penal sanctions, forbids; but as prohibitions are not enacted in a vacuum, we can properly look for some evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed. That effect may be in relation to social, economic or political interests; and the legislature has had in mind to suppress the evil or to safeguard the interest threatened.

Is the prohibition then enacted with a view to a public purpose which can support it as being in relation to criminal law? Public peace, order, security, health, morality: these are the ordinary though not exclusive ends served by that law, but they do not appear to be the object of the parliamentary action here.

See also *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, at pp. 933-34, per Estey J.

All this leaves no doubt that ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* do depend on the s. 91(27) criminal law power. The next question is whether they also depend on any additional federal heads of power.

Although it is not a submission presented by the Attorney General of Canada, it has been suggested that at least s. 9(1) might be characterized as trade and commerce. In *Canadian National Transportation, Ltd.* I reviewed the law of trade and commerce and some of the considerations in setting the parameters of that power. With greatest respect to those holding a different view, I cannot see any justification for classifying s. 9(1)

d'appel à [1934] 1 D.L.R. 706. Ses dispositions relatives à la falsification ont également été qualifiées de manière semblable dans l'affaire *Berryland Canning Co. Ltd. c. La Reine*, [1974] 1 C.F. 91 (Div. de 1^{re} instance). Dans l'arrêt *Standard Sausage*, on a décrit les principaux objets de la Loi comme étant la protection du public contre la falsification et l'élimination de la fraude, et ces objets, qui ressortent clairement de l'al. 8a), du par. 9(1) et de l'art. 26, s'inscrivent directement dans la définition du droit criminel donnée par le juge Rand dans *Reference re Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Renvoi relatif à la margarine)*, [1949] 1 R.C.S. 1, aux pp. 49 et 50:

[TRADUCTION] Un crime est un acte que la loi défend en y attachant des sanctions pénales appropriées; mais comme les interdictions ne sont pas promulguées en vase clos, nous pouvons à bon droit rechercher quel mal ou effet public préjudiciable ou indésirable est visé par la loi. Cet effet peut viser des intérêts sociaux, économiques ou politiques; et la législature a en vue la suppression du mal ou la sauvegarde des intérêts menacés.

L'interdiction a-t-elle été établie dans un but de nature publique qui permettrait de la rattacher au droit pénal? La paix publique, l'ordre, la sécurité, l'hygiène, la moralité: telles sont quelques-unes des fins que sert cette loi; mais il ne s'agit pas là de l'objet de ce texte.

Voir également les motifs du juge Estey dans l'arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914, aux pp. 933 et 934.

Il est donc évident que l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* relèvent de la compétence en matière de droit criminel en vertu du par. 91(27). La question suivante est de savoir s'ils relèvent également d'autres chefs de compétence fédérale.

Bien que ce ne soit pas un moyen invoqué par le procureur général du Canada, on a laissé entendre que le par. 9(1) au moins pourrait être rattaché aux échanges et au commerce. Dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, j'ai examiné le droit relatif aux échanges et au commerce et certaines des considérations qui entrent en jeu dans l'établissement des paramètres de la compétence en la matière. Avec égards pour les tenants de

as falling within federal jurisdiction by virtue of s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*. While the subject matter of s. 9(1) comes within the literal meaning of "trade and commerce" it is also squarely within the acknowledged exception articulated in *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, namely that trade and commerce does not include the regulation of a single trade or business, an exception which in the *Labatt* case at p. 941 Estey J. explained was not affected by the fact that the industry or the impugned regulation had a nationwide geographic extent. Considered as economic rather than criminal legislation, s. 9(1) and the regulations enacted thereunder amount simply to the detailed regulation of the pharmaceutical industry and consequently fall within the portion of economic regulation allocated to the provinces by virtue of s. 92(13), property and civil rights in the province. They cannot therefore be justified by s. 91(2).

The Attorney General of Canada does submit that ss. 8(a) and 9(1) are legislation in relation to the federal government's peace, order and good government power, although he candidly admits that this is not his main submission. Even putting aside the preliminary question of whether this "residual" power can properly be invoked in relation to legislation unquestionably valid under another s. 91 head of power, I cannot accept this submission. Taken literally, the category of legislation for the peace, order and good government of Canada is so wide that it threatens completely to overwhelm the legislative competence of the provinces. As has been the case with s. 91(2), the regulation of trade and commerce, it has been necessary in interpreting this phrase for the courts to confine it to narrower limits than those suggested simply by the words themselves. In the *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, Beetz J., whose judgment on this point commanded majority support, reviewed the extensive jurisprudence on the subject and concluded that the peace, order and good government power should

l'opinion contraire, je ne vois rien qui permet de classer le par. 9(1) comme relevant de la compétence fédérale en vertu du par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Même si l'objet du par. 9(1) correspond au sens littéral de l'expression «échanges et commerce», il relève nettement aussi de l'exception reconnue énoncée dans l'arrêt *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, savoir que le domaine des échanges et du commerce ne comprend pas la réglementation d'un seul commerce ou d'une seule industrie, une exception qui, comme l'a expliqué le juge Estey dans l'arrêt *Labatt* à la p. 941, n'est pas restreinte par le fait que le commerce s'exerce ou que la réglementation attaquée s'applique à l'échelle nationale. Considérés comme de la législation en matière économique plutôt que criminelle, le par. 9(1) et ses règlements d'application équivalent simplement à la réglementation en détail de l'industrie pharmaceutique et entrent par conséquent dans la partie de la réglementation économique attribuée aux provinces en vertu du par. 92(13), savoir la propriété et les droits civils dans la province. Ils ne peuvent donc être justifiés par le par. 91(2).

Bien qu'il admette franchement que ce n'est pas là son principal argument, le procureur général du Canada soutient que l'al. 8a) et le par. 9(1) sont des dispositions qui se rapportent à la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Même si l'on écarte la question préliminaire de savoir si ce pouvoir «résiduel» peut être régulièrement invoqué relativement à une disposition incontestablement valide en vertu d'un chef de compétence prévu à l'art. 91, je ne puis accepter cet argument. Au sens littéral, la catégorie des lois pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada est si vaste qu'elle menace de submerger complètement la compétence législative des provinces. Comme ce fut le cas pour le par. 91(2), savoir la réglementation des échanges et du commerce, les cours ont dû, pour interpréter cette phrase, la confiner à des limites plus étroites que celles qui ressortent simplement des mots mêmes. Dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, le juge Beetz, dont le jugement sur ce point a reçu l'appui de la majorité, a examiné la jurisprudence abondante

be confined to justifying (i) temporary legislation dealing with a national emergency (p. 459) and (ii) legislation dealing with "distinct subject matters which do not fall within any of the enumerated heads of s. 92 and which, by nature, are of national concern" (p. 457). In the *Labatt* case, *supra*, at pp. 944-45, Estey J. divided this second heading into (i) areas in which the federal competence arises because the subject matter did not exist at the time of Confederation and cannot be classified as of a merely local and private nature and (ii) areas where the subject matter "goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole". This last category is the one enunciated by Viscount Simon in *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, at p. 205. The one preceding it formed the basis of the majority decision in *Hauser* that the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, came under the peace, order and good government power as dealing with "a genuinely new problem which did not exist at the time of Confederation".

It is clear that ss. 8(a) and 9(1) do not constitute legislation designed to deal with an emergency and no submissions were made to that effect. Nor can it be said that the problems they address are genuinely new and did not exist at the time of Confederation. As the *addendum* by Martin J.A. to the *Standard Sausage* case makes clear, legislation with regard to the subject matter of ss. 8(a) and 9(1) can be traced back not only through the early nineteenth century but all the way back to the *Statute of the Pillory and Tumbrel, and of the Assize of Bread and Ale*, 51 Hen. III, Stat. 6, which was enacted in 1266. As the respondent points out, such legislation is even to be found mentioned in Shakespeare, who has the apothecary in *Romeo and Juliet* answer Romeo's request for a fatal potion in Act V, Scene 1 as follows:

Such mortal drugs I have; but Mantua's law
Is death to any he that utters them.

sur la question et a conclu que la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement doit se limiter à justifier (i) des lois provisoires relatives à une situation d'urgence nationale (p. 459) et (ii) des lois relatives à des «sujets distincts qui ne se rattachent à aucun des paragraphes de l'art. 92 et qui, de par leur nature, sont d'intérêt national» (p. 457). Dans l'arrêt *Labatt* précité, aux pp. 944 et 945, le juge Estey a divisé ce second chef ainsi: (i) les domaines dans lesquels la question de la compétence fédérale est soulevée parce que la matière n'existait pas à l'époque de la Confédération et ne peut être placée dans la catégorie des sujets de nature purement locale ou privée, et (ii) les domaines où la matière «dépasse les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble». Cette dernière catégorie est celle énoncée par le vicomte Simon dans l'arrêt *Attorney General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, à la p. 205. La catégorie précédente constitue le fondement de la décision de la majorité dans l'arrêt *Hauser* que la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1, relève de la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement puisqu'elle vise «un problème récent qui n'existait pas à l'époque de la Confédération».

Il est évident que l'al. 8a) et le par. 9(1) ne sont pas des dispositions qui visent une situation d'urgence et aucun argument n'a été soumis en ce sens. De même, on ne peut dire que les problèmes sur lesquels ils portent sont récents et n'existaient pas à l'époque de la Confédération. Comme il ressort clairement du commentaire de l'arrêt *Standard Sausage* par le juge Martin, les lois qui portent sur la matière de l'al. 8a) et le par. 9(1) remontent non seulement au début du dix-neuvième siècle mais aussi loin que la *Statute of the Pillory and Tumbrel, and of the Assize of Bread and Ale*, 51 Hen. III, Stat. 6, adoptée en 1266. Comme le fait remarquer l'intimé, même Shakespeare mentionne cette loi dans *Roméo et Juliette*, lorsque l'apothicaire répond à Roméo qui lui demande une potion fatale, à l'acte V, scène première*:

J'ai de ces poisons meurtriers.

Mais la loi de Mantoue, c'est la mort pour qui les débite.

* Traduction de François—Victor Hugo.

Finally, it cannot be maintained that ss. 8(a), 9(1) and 26 address a subject that goes beyond local or provincial interest and must from its intrinsic nature be the concern of the Dominion as a whole, as that concept has been interpreted in the cases. Their subject matter would clearly not satisfy the requirements cited by Beetz J. in the *Reference re Anti-Inflation Act, supra*, nor would it come within the criteria proposed by Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), at p. 261, in a passage cited by Estey J. in *Labatt, supra*, at p. 945:

These cases suggest that the most important element of national dimension or national concern is a need for one national law which cannot realistically be satisfied by cooperative provincial action because the failure of one province to co-operate would carry with it grave consequences for the residents of other provinces. A subject matter of legislation which has this characteristic has the necessary national dimension or concern to justify invocation of the p.o.g.g. power.

The same factors that prevent ss. 8(a) and 9(1) from qualifying as "general regulation of trade affecting the whole Dominion" also stand in the way of characterizing them as legislation in relation to peace, order and good government under the *Canada Temperance* test. Aside from their purported application throughout Canada and from certain financial and logistical difficulties in enacting comparable provincial legislation, there is nothing inherently "national" in these sections. And as is demonstrated by a line of cases stretching from *Re Insurance Act 1910* (1913), 48 S.C.R. 260, affirmed [*sub nom. Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Insurance Reference)*] [1916] 1 A.C. 588 to the *Labatt* case, *supra*, neither of these criteria separately or together is sufficient to validate a federal enactment under the peace, order and good government power.

On the basis of all this I come to the conclusion that the sections of the *Food and Drugs Act* in

Enfin, on ne peut soutenir que l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 visent une matière qui dépasse les intérêts locaux ou provinciaux et qui, de par sa nature même, doit constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, suivant l'interprétation que les arrêts donnent à ce concept. De toute évidence, leur objet ne répondrait pas aux exigences dont parle le juge Beetz dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, et ne satisferait pas aux critères proposés par Hogg dans un passage de son ouvrage *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 261, que cite le juge Estey dans l'arrêt *Labatt*, précité, à la p. 945:

[TRADUCTION] Ces décisions laissent entendre que l'élément le plus important de la dimension nationale ou de l'intérêt national est le besoin d'une loi nationale, but qu'une action concertée des provinces ne peut atteindre de façon réaliste, car le défaut de coopération de l'une d'elles entraînerait des conséquences graves pour les habitants des autres provinces. Une matière législative qui a ce caractère possède la dimension nationale ou l'intérêt national nécessaires pour justifier le recours à la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

Les mêmes facteurs qui empêchent l'al. 8a) et le par. 9(1) d'être considérés comme une «réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion» les empêchent également d'être considérés comme se rapportant à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement suivant le critère de l'arrêt *Canada Temperance*. Si ce n'est qu'elles sont censées s'appliquer à tout le Canada et mises à part certaines difficultés financières et logistiques que soulève l'adoption de textes de loi provinciaux comparables, ces dispositions n'ont en soi rien de «national». Et comme le démontre une série d'arrêts depuis le renvoi *Re Insurance Act 1910* (1913), 48 R.C.S. 260, confirmé à [*sub nom. Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Renvoi sur les assurances)*] [1916] 1 A.C. 588, jusqu'à l'arrêt *Labatt*, précité, aucun de ces critères, pris séparément ou ensemble, ne suffit à valider une loi fédérale adoptée en vertu de la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

Compte tenu de tout cela, j'en viens à la conclusion que les articles en question de la *Loi des*

question are dependent and solely dependent on the federal criminal law power. As a consequence the question that was not decided in *R. v. Hauser* and, in my opinion, was not necessary for the decision in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.* does indeed arise here. Is it within the competence of Parliament to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and to conduct proceedings in respect of alleged violations of federal criminal legislation?

III Criminal Law and the Administration of Justice

Up until 1969, s. 2(2) of the *Criminal Code* defined "Attorney General" only in relation to proceedings under the *Criminal Code* and held it to mean the Attorney General of the province in which proceedings were taken, except with respect to the Northwest Territories and the Yukon Territory where it meant the Attorney General of Canada.

In 1969 this definition was expanded by 1968-69 (Can.), c. 38, s. 2(1):

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

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

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

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

According to *Hauser*, s. 2(2)(b) is to be read not simply as purporting to permit the federal Attorney General to prefer indictments and conduct proceedings for violations of the enactments to which it applies, but as establishing him to be the

aliments et drogues relèvent et relèvent uniquement de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Par conséquent, la question qui n'a pas été tranchée dans l'arrêt *R. c. Hauser* et qu'il n'était pas nécessaire de trancher à mon avis dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée* se pose en l'espèce. Le Parlement a-t-il compétence pour autoriser le procureur général du Canada ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger des procédures relativement aux prétendues violations d'une loi criminelle fédérale?

III Le droit criminel et l'administration de la justice

Jusqu'en 1969, le par. 2(36) du *Code criminel* ne définissait l'expression «procureur général» que relativement aux procédures intentées en vertu du *Code criminel* et, suivant cette définition, l'expression désignait le procureur général de la province où sont intentées des procédures, sauf en ce qui concerne les territoires du Nord-Ouest et du Yukon où elle désignait le procureur général du Canada.

En 1969, cette définition a été élargie par 1968-69 (Can.), chap. 38, par. 2(1):

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

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

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

le procureur général du Canada et, sauf aux fins du paragraphe (4) de l'article 487 et du paragraphe (3) de l'article 489, comprend le substitut légitime desdits procureur général, solliciteur général et procureur général du Canada;

Selon l'arrêt *Hauser*, il faut interpréter l'al. 2(36)b) non pas simplement comme visant à permettre au procureur général fédéral de présenter des actes d'accusation et de diriger les procédures relativement à la violation des lois auxquelles il

“Attorney General” for such proceedings to the exclusion of any provincial Attorney General. By its terms, s. 2(2)(b) applies only to prosecutions under federal enactments other than the *Criminal Code*, but a finding of validity with regard to legislation like ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act*, which depend solely on the federal criminal law power, would have grave implications for provincial prosecutorial authority even under the *Criminal Code*. The Attorney General of Canada takes the position that the designation of the provincial Attorney General as the “Attorney General” for purposes of the *Criminal Code* is not constitutional, but statutory, the result of the federal Parliament exercising its legislative competence to delegate prosecutorial authority to a provincial official. If the federal Parliament has the authority to enact this delegation, then it will have the same authority at any time to terminate it.

The Attorney General of Canada makes the same submission in this case as in *Hauser* (see p. 1017):

By whom and in what circumstances proceedings for violations of the criminal law may be instituted, conducted, terminated, appealed, etc., are matters clearly relating to the criminal law and procedure in criminal matters within the meaning of head 27 of section 91 of the *Constitution Act, 1867*. The authority to make laws in relation to classes of subject must be taken to carry with it the authority to determine the manner in which those laws shall be enforced and of the essence of enforcement is authority to prescribe the necessary rules pertaining to the initiating and conduct of any litigation required for the purposes of enforcement.

The federal position is that s. 2(2) is one of many sections in the *Criminal Code* dealing with who may prosecute in criminal cases, and in what manner, and when, and that as such it should be supported under head 91(27) as legislation in relation to criminal procedure.

In *Hauser I* dealt with this argument in these terms, at p. 1017:

s'applique, mais comme en en faisant le «procureur général» à l'égard de ces procédures à l'exclusion de tout procureur général provincial. De par sa formulation, l'al. 2(36b) s'applique uniquement aux poursuites fondées sur des lois fédérales autres que le *Code criminel*, mais une conclusion de validité relativement à des dispositions comme l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues*, qui relèvent uniquement de la compétence fédérale en matière de droit criminel, aurait une grave incidence sur la compétence provinciale en matière de poursuites même en vertu du *Code criminel*. Le procureur général du Canada est d'avis que la désignation du procureur général d'une province comme étant le «procureur général» aux fins du *Code criminel* ne résulte pas de la Constitution mais de la loi, qu'elle résulte de l'exercice par le Parlement fédéral de son pouvoir législatif de déléguer à un agent provincial la compétence en matière de poursuites. Si le Parlement fédéral a ce pouvoir de déléguer, il aura le même pouvoir de mettre fin en tout temps à cette délégation.

Le procureur général du Canada reprend en l'espèce le même argument que dans l'affaire *Hauser* (voir à la p. 1017):

[TRADUCTION] Par qui et dans quelles circonstances les procédures relatives à la violation du droit criminel peuvent être instituées, dirigées, abandonnées et portées en appel, etc., sont des questions qui relèvent clairement du droit criminel et de la procédure en matière criminelle au sens du paragraphe 27 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le pouvoir de légiférer à l'égard d'une catégorie de sujets emporte le pouvoir de déterminer la manière de faire appliquer ces lois, ce qui comprend nécessairement le pouvoir de prescrire des règles relatives à l'institution et à la direction de toute procédure dans ce but.

L'argument fédéral tient à ce que le par. 2(37) est un des nombreux articles du *Code criminel* concernant qui peut poursuivre dans les instances criminelles, de quelle manière, et quand, et que comme tel, il devrait relever du par. 91(27) à titre de disposition relative à la procédure en matière criminelle.

Dans l'arrêt *Hauser*, j'ai traité cet argument ainsi, à la p. 1017:

In the absence of s. 92(14) I would agree with that submission. It seems reasonable that, unless a contrary intention appears in the *British North America Act*, authority to make laws in relation to a class of subject should carry with it the authority to enforce those laws. The difficulty facing the federal Crown, however, is that administration of justice is an exclusive provincial head of power. . . .

In *Hauser* I sought to place the question in issue within its historic framework. A page of history may illuminate more than a book of logic. I also sought to review the relevant authorities. I do not here intend to go over this material again. I do note, however, that it is now well settled that the scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal. In *Di Iorio v. Warden of Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152, this Court determined, by a majority of seven to two, that the "administration of justice" includes the administration of criminal justice. That point is now, or should be, beyond cavil, *stare decisis* being an indispensable component of the appellate jurisdiction of this Court. Mr. Justice Pigeon, Mr. Justice Beetz and I each wrote judgments to that effect: see p. 192, *per* Pigeon J.; pp. 197-200, *per* Dickson J.; p. 223, *per* Beetz J.; Laskin C.J., de Grandpré J. concurring, voiced a dissenting view; see p. 180. Pigeon J., speaking for himself, Martland, Judson and Ritchie JJ., Beetz J. agreeing in substance, said at p. 192:

It is obvious that, in s. 91(27) of the *B.N.A. Act*, the scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal, which has consistently been held to include the detection of criminal activities.

Mr. Justice Beetz said, at p. 223:

Before Confederation, the provinces were in charge of the administration of justice, including criminal justice. It was contemplated by s. 91(27) of the *British North*

Sans le par. 92(14), je serais d'accord. Il est en effet raisonnable de prétendre qu'à défaut d'indication d'une intention contraire à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le pouvoir de légiférer sur une catégorie de sujets emporte le pouvoir de faire appliquer les lois. La difficulté pour le fédéral tient à ce que l'administration de la justice est un domaine de compétence exclusivement provincial . . .

Dans l'arrêt *Hauser*, j'ai cherché à situer la question en litige dans son cadre historique. Une page d'histoire peut nous éclairer davantage qu'un traité de logique. J'ai aussi tenté d'examiner la jurisprudence et la doctrine pertinentes. Je n'ai pas l'intention de les réexaminer. Toutefois, je constate qu'il est maintenant bien établi que la portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles. Dans l'arrêt *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, cette Cour a décidé, par une majorité de sept juges contre deux, que «l'administration de la justice» comprend l'administration de la justice en matière criminelle. Il ne devrait plus y avoir d'ergotage sur ce point puisque le *stare decisis* est une composante essentielle de la compétence de cette Cour en matière d'appel. Le juge Pigeon, le juge Beetz et moi-même avons rendu jugement en ce sens: voir les motifs du juge Pigeon à la p. 192, ceux du juge Dickson aux pp. 197 à 200 et ceux du juge Beetz à la p. 223; le juge en chef Laskin, aux motifs duquel souscrit le juge de Grandpré, exprime une dissidence à la p. 180. Le juge Pigeon, s'exprimant en son propre nom et en celui des juges Martland, Judson et Ritchie, et avec lequel le juge Beetz est d'accord en substance, affirme à la p. 192:

Il est évident que dans le par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, la portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles, ce que l'on a constamment jugé comprendre la recherche des activités criminelles.

Le juge Beetz affirme, à la p. 223:

Avant la Confédération, l'administration de la justice, y compris l'administration de la justice en matière criminelle, était l'affaire des provinces. Au paragraphe (27)

America Act, 1867, that criminal law, substantive and procedural, would come under the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada. But subject to this provision and to the paramountcy of federal law enacted under primary or ancillary federal jurisdiction, the provinces were to remain responsible in principle for the enforcement of criminal law and to retain such power as they had before with respect to the administration of criminal justice. They continued in fact to police their respective territories, to investigate crime, to gather and to keep records and informations relating to crime, to prosecute criminals and to supervise police forces, sheriffs, coroners, fire commissioners, officers of justice, the summoning of juries, recognizances in criminal cases, and the like. Pertaining to such functions is the power to make laws relating to public and reformatory prisons, expressed in s. 92(6) of the Constitution. Some of those responsibilities are executive in nature; but to carry them required instrumentalities which had to be regulated, financed, abolished and reconstituted and the jurisdiction and powers of which had to be defined by legislation. Such legislation could not have been enacted unless the power to make laws for the administration of criminal justice was vested in the provincial legislatures. That is why s. 92(14) of the Constitution does not distinguish between civil and criminal justice: the natural meaning of the expression "the administration of justice" is broad enough to encompass both

As this passage amply demonstrates, the provinces have in practice administered the criminal justice system in the broadest sense. The Attorney General is the chief law enforcement officer of the Crown in each province; he has broad responsibilities for most aspects of the administration of justice, including the court system, the police, criminal investigation, prosecutions and corrections. The provincial police are answerable only to the Attorney General, as are the provincial Crown Attorneys who conduct the great majority of criminal prosecutions in Canada. There is no support in the Constitution nor in the decisions of this Court for the notion that the words "administration of justice" should be qualified in such manner that "justice" is taken to mean merely "civil justice". There is no need to reduce the legislation to

de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, on a prévu que le droit criminel, tant les questions de fond que de procédure, relèverait de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Mais sous réserve de cette disposition et de la primauté des lois fédérales adoptées en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement, les provinces devaient demeurer responsables en principe de l'application du droit criminel et conserver la compétence qu'elles possédaient jusque-là sur l'administration de la justice en matière criminelle. Elles ont effectivement continué à maintenir l'ordre sur leur territoire respectif, à enquêter sur les crimes, à recueillir des renseignements et constituer des dossiers en cette matière, à poursuivre les criminels et à contrôler les corps de police, les shérifs, les coroners, les commissaires aux incendies, les fonctionnaires de la justice, la convocation des jurés, les engagements dans les cours criminelles et autres matières semblables. Le pouvoir de faire des lois relatives aux prisons publiques et aux maisons de correction, mentionné au par. (6) de l'art. 92 de la Constitution, appartient à la même catégorie de fonctions. Certaines de ces attributions se trouvent au niveau de l'exécution; mais pour les mettre en oeuvre, il faut des instruments qui doivent être réglementés, financés, abolis et reconstitués, et dont la puissance doit être délimitée par des lois. Il eut été impossible d'adopter pareilles lois à moins que le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice en matière criminelle n'ait été dévolu aux législatures provinciales. C'est pourquoi le par. (14) de l'art. 92 de la Constitution ne fait pas de distinction entre la justice en matière civile et la justice en matière criminelle: le sens ordinaire de l'expression «l'administration de la justice» est assez large pour englober les deux.

Comme l'illustre bien ce passage, les provinces ont en pratique administré le système de justice en matière criminelle dans son sens le plus large. Dans chaque province, le procureur général est le premier officier de l'État chargé de l'application des lois; il assume de grandes responsabilités en ce qui concerne la plupart des aspects de l'administration de la justice, y compris l'appareil judiciaire, la police, les enquêtes criminelles, les poursuites et les services correctionnels. Les corps policiers de la province n'ont de compte à rendre qu'au procureur général, tout comme les substituts du procureur général de la province qui dirigent la grande majorité des poursuites criminelles au Canada. Ni la Constitution ni les décisions de cette Cour ne permettent de restreindre l'expression «administration de la justice» de manière à interpréter le mot

futility by reading into s. 92(14) a limitation not therein expressed.

It should be noted, as Spence J. observed in *Hauser*, that in s. 92(14) the words "civil" and "criminal" are expressly mentioned and contrasted; if any attenuation of the word "justice" had been intended the draftsmen could readily have inserted the word "civil" before "justice".

The Attorney General of Canada argues that "Provincial legislatures have *never* purported to exercise their legislative jurisdiction to make laws pursuant to head 14 of section 92". In reply the Attorney General for Ontario cites the *Crown Attorneys Act*, R.S.O. 1980, c. 107, which in s. 12 lists among the Crown Attorney's functions in the local administration of justice, the duties to:

12. ...

(b) conduct, on the part of the Crown, preliminary hearings of indictable offences and prosecutions for indictable offences,

(i) at the sittings of the Supreme Court where no law officer of the Crown or other counsel has been appointed by the Attorney General,

(ii) at the court of general sessions of the peace,

(iii) at the county or district court judges' criminal court, and

(iv) before provincial judges in summary trials of indictable offences under the *Criminal Code* (Canada),

in the same manner as the law officers of the Crown conduct similar prosecutions at the sittings of the Supreme Court, and with the like rights and privileges, and attend to all criminal business at such courts;

(d) watch over cases conducted by private prosecutors and, without unnecessarily interfering with private individuals who wish in such cases to prosecute, assume wholly the conduct of the case where justice towards the accused seems to demand his interposition;

«justice» comme signifiant simplement la «justice en matière civile». Il n'est pas nécessaire de faire perdre tout son sens à la loi en considérant que le par. 92(14) comporte une restriction qui n'y est pas énoncée.

Il faut souligner, comme l'a fait remarquer le juge Spence dans l'arrêt *Hauser*, que le par. 92(14) mentionne expressément les mots «civile» et «criminelle» et les oppose; si les rédacteurs avaient voulu atténuer le sens du mot «justice», ils auraient facilement pu insérer le mot «civile» après le mot «justice».

Le procureur général du Canada fait valoir que [TRADUCTION] «des législatures provinciales n'ont *jamais* prétendu exercer leur compétence législative pour faire des lois conformément au par. 92(14)». Le procureur général de l'Ontario répond en citant la *Crown Attorneys Act*, R.S.O. 1980, chap. 107, dont l'art. 12 attribue au substitut du procureur général, relativement à l'administration locale de la justice, certaines responsabilités dont celles de:

[TRADUCTION] 12. ...

b) diriger, pour la poursuite, les enquêtes préliminaires et les poursuites relativement à des actes criminels,

(i) aux assises de la Cour suprême lorsque le procureur général n'a désigné aucun substitut ou procureur particulier,

(ii) à la cour des sessions générales de la paix,

(iii) devant la division criminelle de la Cour de comté ou de la Cour de district, et

(iv) devant les juges provinciaux dans les poursuites sommaires relatives à des actes criminels prévus dans le *Code criminel* (Canada),

de la même manière que les avocats de la poursuite dirigent des poursuites semblables aux assises de la Cour suprême, et il jouit des mêmes droits et privilèges et s'occupe de toutes les affaires criminelles devant ces cours;

d) surveiller les poursuites dirigées par des poursuivants privés et, sans s'immiscer indûment dans les affaires des particuliers qui souhaitent intenter des poursuites dans de tels cas, assumer entièrement la conduite de ces poursuites lorsque la justice envers l'accusé semble exiger son intervention;

(e) where in his opinion the public interest so requires, conduct proceedings in respect of any provincial offence or offence punishable on summary conviction;

(g) where in his opinion the public interest so requires, conduct appeals to the county or district court for provincial offences and offences punishable on summary conviction;

To this the Attorney General for Ontario might have added the *Ministry of the Attorney General Act*, R.S.O. 1980, c. 271, which in s. 5 provides that the Attorney General:

5. ...

(d) shall perform the duties and have the powers that belong to the Attorney General and Solicitor General of England by law or usage, so far as those duties and powers are applicable to Ontario, and also shall perform the duties and have the powers that, up to the time of the *British North America Act, 1867* came into effect, belonged to the offices of the Attorney General and Solicitor General in the provinces of Canada and Upper Canada and which, under the provisions of that Act, are within the scope of the powers of the Legislature;

Similar legislation is of course in force in other provinces.

With specific reference to s. 12(d) of the *Ontario Crown Attorneys Act*, I note further that in *Re Bradley and The Queen* (1975), 24 C.C.C. (2d) 482, Arnup J.A. speaking for the Ontario Court of Appeal said, at p. 489:

I do not regard that section as being legislation in relation to criminal procedure, which can be enacted only by Parliament, but rather as legislation in relation to the administration of justice, which is in the provincial sphere. The section itself puts cl. (d) as a specific directive within the broad ambit of the Crown Attorney's obligation to "aid in the local administration of justice".

This observation could of course be extended to the entirety of s. 12, and in my view the characterization as legislation with regard to the administration of justice would apply equally to any enactment dealing with the general conduct and supervision of criminal proceedings.

e) lorsqu'il estime que l'intérêt public l'exige, diriger les poursuites relativement à des infractions provinciales ou à des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité;

g) lorsqu'il estime que l'intérêt public l'exige, diriger les appels à la Cour de district ou de comté relativement à des infractions provinciales et à des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité;

Le procureur général de l'Ontario aurait pu ajouter à cela la *Ministry of the Attorney General Act*, R.S.O. 1980, chap. 271, qui prévoit à l'art. 5 que le procureur général:

[TRADUCTION] 5. ...

d) exerce les fonctions et possède les pouvoirs que la loi ou la coutume confèrent au procureur général et au solliciteur général de l'Angleterre dans la mesure où ces fonctions et ces pouvoirs s'appliquent à l'Ontario; il exerce en outre les fonctions et possède les pouvoirs qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, appartenaient au procureur général et au solliciteur général des provinces du Canada et du Haut-Canada et qui sont de la compétence de la Législature en vertu des dispositions de cette loi;

Des dispositions législatives analogues sont également en vigueur dans d'autres provinces.

En ce qui concerne précisément l'al. 12d) de la *Crown Attorneys Act* de l'Ontario, je remarque en outre que dans l'arrêt *Re Bradley and The Queen* (1975), 24 C.C.C. (2d) 482, le juge Arnup affirme, au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, à la p. 489:

[TRADUCTION] Je ne considère pas cet article comme une disposition qui se rapporte à la procédure en matière criminelle et que seul le Parlement peut adopter, mais plutôt comme une disposition relative à l'administration de la justice qui est de compétence provinciale. L'article lui-même présente l'al. d) comme une directive précise qui s'inscrit dans le cadre général de l'obligation du substitut du procureur général «de participer à l'administration locale de la justice».

Cette observation pourrait certes s'appliquer à l'ensemble de l'art. 12 et, à mon avis, la caractérisation de disposition relative à l'administration de la justice s'appliquerait également à toute disposition qui traite de la conduite générale et de la surveillance des procédures criminelles.

Beyond such enactments there has never been any need for the provinces to assert, in statutory language, their claim to prosecutorial primacy in criminal cases. Federal legislation has for over one hundred years expressly recognized, and still continues to recognize, in s. 2(2) of the *Criminal Code*, provincial authority in criminal prosecutions. The pre-Confederation practices have continued without the necessity of further provincial legislation.

The power to initiate and conduct criminal prosecutions is a central aspect of the administration of justice; indeed it is the power to decide whether and when to enforce the criminal law in a particular province. This jurisdiction is given exclusively to the provinces under s. 92(14). In my view, s. 2(2) is directed to the "administration of justice in the province", and is not legislation in relation to criminal procedure.

If, as the Attorney General of Canada contends, the provinces have for over one hundred years been exercising, if not usurping, a jurisdiction not properly theirs, the provinces would seem to have been blissfully unaware of the fact, so also the Federal Crown. One can look in vain among the Confederation Debates, subsequent case law, the text books, other writings on the Constitution for any firm assertion on the part of the Attorney General of Canada that the primary and, indeed, exclusive, prosecutorial authority in criminal cases rests, and has always rested, with the Federal Crown. Where is there a federal statement to this effect: "We, by virtue of s. 91(27) of the Constitution, have suffered you, the provinces, to prosecute criminal cases but we, at any time, can deny you that right". The first such bald assertion so far as I am aware, dates back only to *Hauser* and 1979, the so-called "broad proposition" floated by the Attorney General of Canada in that case and at that time.

An interpretation of s. 92(14) which includes prosecutions within the administration of justice does not strip the federal authorities of all jurisdiction to enforce their own laws. I am quite prepared to accept the proposition that in respect of heads of

Mis à part de telles dispositions législatives, il n'a jamais été nécessaire pour les provinces de revendiquer législativement leur compétence prépondérante sur les poursuites criminelles. Depuis plus de cent ans, la législation fédérale reconnaît, à l'art. 2 du *Code criminel*, la compétence provinciale en matière de poursuites criminelles. Les pratiques en vigueur avant la Confédération sont perpétuées sans qu'il soit nécessaire que les provinces adoptent des lois en ce sens.

Le pouvoir d'intenter et de diriger des poursuites criminelles est un aspect primordial de l'administration de la justice; en fait, c'est le pouvoir de décider s'il y a lieu et quand il y a lieu d'appliquer le droit criminel dans une province donnée. Cette compétence est attribuée exclusivement aux provinces en vertu du par. 92(14). À mon avis, le par. 2(37) vise «l'administration de la justice dans la province» et ne se rapporte pas à la procédure en matière criminelle.

Si, comme le prétend le procureur général du Canada, les provinces exercent, voire usurpent, depuis plus de cent ans une compétence qu'elles ne possèdent pas vraiment, elles semblent, tout comme le fédéral, avoir été parfaitement inconscientes de ce fait. On peut chercher en vain dans les débats sur la Confédération, dans la jurisprudence subséquente, dans la doctrine et les autres documents sur la Constitution, une déclaration ferme du procureur général du Canada que la compétence première et, en fait, exclusive en matière de poursuites criminelles appartient et a toujours appartenu au fédéral. Où trouve-t-on une déclaration fédérale en ce sens: «En vertu du par. 91(27) de la Constitution, nous avons toléré que vous, les provinces, dirigiez des poursuites criminelles, mais nous pouvons, en tout temps, vous refuser ce droit»? À ma connaissance, la première affirmation directe en ce sens remonte seulement à l'affaire *Hauser* en 1979, à ladite «thèse globale» qu'a laissé planer le procureur général du Canada dans cette affaire à ce moment.

Une interprétation du par. 92(14) qui inclut les poursuites dans l'administration de la justice ne dépouille pas les autorités fédérales de tout pouvoir de faire appliquer leurs propres lois. Je suis tout à fait disposé à reconnaître qu'à l'égard des chefs de

federal power other than head 91(27) there is implicit an inherent authority in the federal executive to enforce statutes validly enacted by Parliament in fields such as revenue, customs, fisheries and bankruptcy, and as my decision in *Canadian National Transportation, Ltd.* indicates, trade and commerce. Such authority extends to initiating and conducting any litigation required for enforcement purposes. A different situation obtains, however, with respect to s. 91(27), because s. 92(14) of the Constitution confers jurisdiction over the administration of criminal justice on the provinces.

It is argued that s. 92(14) makes no special mention of the administration of criminal justice; that there is no "special nexus" between s. 92(14) and s. 91(27); and that, for these reasons, if s. 92(14) makes the provinces constitutionally responsible for criminal prosecutions they must be equally in charge of prosecutions resting on violations of federal legislation other than criminal law. I cannot agree.

Section 92(14) does give the provinces authority over the administration of civil justice, but this does not reflect a division of powers between the two levels of government in the same sense as in the criminal field. The provinces do not have any authority to enact substantive criminal law, but they obviously do have a great deal of authority to enact substantive civil law. To say that the federal criminal power encompasses the investigation and prosecution of criminal offences would leave virtually nothing in the provincial authority to administer criminal justice. In contrast, to say that federal non-criminal power encompasses the investigation and prosecution of federal non-criminal offences would leave the provinces with extensive authority to administer civil justice. In order to give a meaningful interpretation to both s. 92(14) and the federal heads of power, it is essential to conclude that s. 92(14) gives the provinces authority to investigate and prosecute criminal offences, but this is not necessary in respect of federal non-criminal offences. I have already indicated that,

compétence fédérale autres que celui prévu au par. 91(27), le pouvoir exécutif fédéral possède une compétence implicite et inhérente pour faire appliquer les lois que le Parlement a validement adoptées dans des domaines comme le revenu, les douanes, les pêcheries, les faillites et, comme l'indique ma décision dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, les échanges et le commerce. Cette compétence comprend le pouvoir d'intenter et de diriger toute poursuite requise aux fins de l'application de ces lois. La situation est cependant différente dans le cas du par. 91(27), puisque le par. 92(14) de la Constitution confère aux provinces la compétence sur l'administration de la justice en matière criminelle.

On fait valoir que le par. 92(14) ne fait aucune mention spéciale de l'administration de la justice en matière criminelle, qu'il n'y a pas de «lien spécial» entre le par. 92(14) et le par. 91(27) et que, pour ces raisons, si le par. 92(14) attribue aux provinces la responsabilité constitutionnelle des poursuites criminelles, celles-ci doivent également être responsables des poursuites relatives à la violation de lois fédérales en matière autre que criminelle. Je ne puis être d'accord.

Le paragraphe 92(14) attribue aux provinces la compétence sur l'administration de la justice en matière civile, mais cela ne traduit pas un partage des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement dans le même sens qu'en matière criminelle. Les provinces n'ont aucun pouvoir d'adopter des règles de fond en matière criminelle, mais elles ont de toute évidence un pouvoir étendu d'adopter des règles de fond en matière civile. Affirmer que la compétence fédérale en matière criminelle englobe les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions criminelles ne laisserait virtuellement aux provinces aucune compétence sur l'administration de la justice en matière criminelle. Par contre, affirmer que la compétence fédérale en matière autre que criminelle englobe les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions aux lois fédérales en matière autre que criminelle laisserait aux provinces une compétence très large sur l'administration de la justice en matière civile. Pour donner une interprétation valable à la fois au par. 92(14) et aux chefs de compétence fédérale, il est essentiel

unless a contrary intention is apparent, authority to make laws should also carry with it authority to enforce those laws. I do not think s. 92(14) displaces that assumption for federal non-criminal law. It only does so in respect of criminal laws. Indeed, separation of substantive and administrative responsibility is impractical in most areas of federal jurisdiction other than criminal law. The administration of legislation enacted under heads of power in s. 91 involving interprovincial or international dimensions could hardly have been left to the provinces.

There is, however, a special relationship between s. 92(14) and s. 91(27), a relationship that cannot be said to obtain between s. 92(14) and the other heads of power in s. 91. Sections 91(27) and 92(14) together effect a careful and delicate division of power between the two levels of government in the field of criminal justice. Constitutional authority to enact substantive criminal law—the determination of what is a crime and how it should be punished, as well as authority to pass laws in relation to procedure in criminal matters is vested in the federal government by s. 91(27). Authority over the administration of criminal justice, including the constitution, maintenance and organization of courts of criminal jurisdiction, is given to the provinces by s. 92(14). The singling out and the express conferral on the provinces under s. 92(14) of responsibility to constitute, maintain and organize courts for the administration of one particular area of federal law, namely, criminal law, is unique. For this reason also there is a “special nexus” between ss. 92(14) and 91(27).

I remain unshaken in the view I expressed in *Hauser* that the pre-Confederation tradition of

de conclure que le par. 92(14) donne aux provinces le pouvoir de faire enquête et d'intenter des poursuites relativement à des infractions criminelles, mais cela n'est pas nécessaire à l'égard des infractions aux lois fédérales en matière autre que criminelle. J'ai déjà indiqué que, en l'absence d'une intention contraire évidente, le pouvoir de faire des lois comporte également celui de les faire appliquer. Je ne crois pas que le par. 92(14) supprime cette affirmation à l'égard des lois fédérales en matière autre que criminelle. Il le fait uniquement à l'égard des lois en matière criminelle. Certes, il n'est pas pratique dans la plupart des domaines de compétence fédérale autres que le droit criminel de séparer la responsabilité quant au fond et celle relative à l'application des lois. On aurait pu difficilement confier aux provinces l'application des lois adoptées dans les domaines de compétence que *d* vise l'art. 91 et qui comportent des dimensions interprovinciales ou internationales.

Il y a cependant un lien spécial entre les par. 92(14) et 91(27), un lien dont on ne peut dire qu'il existe entre le par. 92(14) et les autres chefs de compétence prévus à l'art. 91. Les paragraphes 91(27) et 92(14) établissent ensemble un partage prudent et délicat de la compétence entre deux paliers de gouvernement dans le domaine de la justice en matière criminelle. Le pouvoir constitutionnel d'adopter des règles de fond en matière criminelle, c.-à-d. de déterminer la substance d'un acte criminel et la peine qu'il entraîne, ainsi que le pouvoir d'adopter des lois relatives à la procédure en matière criminelle, appartiennent au gouvernement fédéral en vertu du par. 91(27). La compétence sur l'administration de la justice en matière criminelle, y compris la création, le maintien et l'organisation des cours de juridiction criminelle, appartient aux provinces en vertu du par. 92(14). La sélection et l'attribution expresse aux provinces, en vertu du par. 92(14), de la responsabilité de créer, de maintenir et d'organiser les cours pour l'administration d'un domaine précis de législation fédérale, savoir le droit criminel, sont uniques. C'est aussi pour cette raison qu'il y a un «lien spécial» entre les par. 92(14) et 91(27).

Je maintiens fermement l'opinion que j'ai exprimée dans l'arrêt *Hauser* que le par. 92(14) perpé-

decentralized control over the administration of the criminal justice system in general, and over the initiation and conduct of criminal prosecutions in particular, was intended to be carried forward into the Canadian Confederation through s. 92(14). The ultimate decision as to whether or not to prosecute a particular individual and, if so, in respect of which offences, is one which requires a careful weighing of a multitude of local considerations, including the seriousness of the conduct in light of community norms, the likely impact on the individual of bringing a prosecution, the likely benefit to the community of doing so, the likelihood of a recurrence of the conduct, and the availability of alternative courses of action, for example, diversion or special rehabilitation programs. Assessing these factors obviously requires an understanding of conditions prevalent in the community in which the criminal conduct occurred.

I cannot accept that in 1867 the draftsmen of the Canadian Constitution intended that such assessment should be made, or even supervised, by the federal government. They were not thinking in terms of a centralized prosecutorial authority. This historic decentralization was at least in part technologically inevitable. Considering the geographical enormity of the Canadian nation even prior to 1871 when British Columbia entered Confederation, and the state of railroads, telegraph and other technology in 1867, centralized control of prosecutorial discretion was not even possible in that era. Lack of adequate road systems and rail systems in 1867, the absence of telephone, telegraph and air connections and, compendiously speaking, the primitive state of communications, all combine to make it clear that it was not within the contemplation of the Fathers of Confederation that ultimate constitutional authority for the conduct and prosecution of all criminal offences—the multitude of cases arising daily in the hundreds of communities in what was then Canada—would centre in Ottawa.

But this local control over criminal prosecutions makes practical as well as historic sense. As the

tue dans la Confédération canadienne la tradition, qui existait avant la Confédération, d'un contrôle décentralisé sur l'administration du système de justice en matière criminelle en général, et sur l'institution et la conduite des poursuites criminelles en particulier. La décision ultime de poursuivre ou de ne pas poursuivre un particulier et, dans l'affirmative, relativement à quelles infractions, exige qu'on évalue soigneusement une foule de considérations locales, y compris la gravité de la conduite reprochée en regard des normes de la collectivité, les conséquences possibles d'une poursuite pour le particulier, l'avantage que la collectivité peut tirer de la poursuite, la possibilité de récidive et l'existence d'autres mesures comme, par exemple, la déjudiciarisation ou les programmes spéciaux de réhabilitation. L'évaluation de ces facteurs exige de toute évidence la compréhension des conditions qui prévalent dans la collectivité où l'acte criminel a été perpétré.

Je ne puis accepter qu'en 1867, les rédacteurs de la Constitution canadienne aient voulu que cette évaluation soit faite ou même contrôlée par le gouvernement fédéral. Ils n'envisageaient pas un pouvoir centralisé en matière de poursuites. Cette décentralisation historique était, du moins en partie, techniquement inévitable. Étant donné l'étendue géographique considérable du Canada, même avant l'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération en 1871, et l'état des chemins de fer, de la télégraphie et des autres techniques en 1867, le contrôle centralisé du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites n'était même pas possible à cette époque. Il ressort clairement de l'absence de réseaux routiers et ferroviaires suffisants en 1867, de l'absence de liaisons téléphoniques, télégraphiques et aériennes et, somme toute, de l'état primitif des communications, que les Pères de la Confédération n'envisageaient pas de centraliser à Ottawa la compétence constitutionnelle ultime pour tenter des poursuites relativement à toutes les infractions criminelles—la multitude d'affaires qui survenaient quotidiennement dans les centaines de collectivités que comprenait alors le Canada.

Toutefois ce contrôle local sur les poursuites criminelles est logique autant sur le plan pratique

Attorney General of British Columbia has noted, the need for local sensitivity in the enforcement of the criminal law has been supplemented historically, by a desire to keep law enforcement out of the hands of the central government, the origin of this desire being well explained, in the Ontario context, by F. Armstrong and K. L. Chasse, *The Right to an Independent Prosecutor* (1975), 28 C.R.N.S. 160, at pp. 162-63:

The office of the County Attorney was created amidst a history wherein the Attorney General of England had intentionally never been accorded a place in the British cabinet, a fact of profound constitutional significance which reflected the determination in England that criminal prosecutions would not be politically tainted . . .

This office was consistent with that characteristic of the administration of criminal justice which has throughout the history of the common law served to keep the administration of justice out of the hands of the central government. Safeguards, perhaps constitutional in nature, were provided by the appointment of *local* officials to take care of the administration of justice . . .

Throughout the history of the common law the administration of criminal justice was established as the local administration of criminal justice, complete with local sheriffs, grand and petit juries made up of local residents, local trials and later, local police forces. In Ontario there are still local Crown Attorneys.

Blind centralism can be no answer. I would adopt the following submission of the Attorney General for Saskatchewan which, in my view, expresses admirably the constitutional position:

The balance struck between sections 91(27) and 92(14) of the *Constitution Act* is a reflection of the faith the framers of the Constitution placed in a co-operative, federalist approach to addressing an issue both of national dimension and of local concern. On the one hand, Canada's founders wished to guard against a proliferation of different, and possibly inconsistent, regional criminal enactments. On the other hand, they wanted to ensure that centrally enacted criminal laws were flexibly and sensitively administered in light of local needs and conditions. Their solution was to divide jurisdiction over criminal justice, placing the power to enact criminal prohibitions and procedures in the hands of the federal

que sur le plan historique. Comme l'a souligné le procureur général de la Colombie-Britannique, le besoin de sensibilité locale dans l'application du droit criminel a été renforcé historiquement par la volonté de tenir le gouvernement central à l'écart du processus d'application des lois, et l'origine de cette volonté est bien expliquée dans le contexte ontarien par F. Armstrong et K.L. Chasse, *The Right to an Independent Prosecutor* (1975), 28 C.R.N.S. 160, aux pp. 162 et 163:

[TRADUCTION] La charge de procureur de comté a été créée dans un contexte historique où le procureur général de l'Angleterre n'avait intentionnellement jamais été admis au Cabinet britannique, un fait d'une grande importance constitutionnelle qui témoignait de la volonté ferme en Angleterre que les poursuites criminelles ne soient pas entachées par la politique . . .

Cette charge était compatible avec les caractéristiques de l'administration de la justice en matière criminelle qui, dans toute l'histoire de la *common law*, a servi à tenir le gouvernement central à l'écart de l'administration de la justice. Des garanties, peut-être constitutionnelles en soi, étaient fournies par la nomination de fonctionnaires locaux chargés de l'administration de la justice . . .

Dans toute l'histoire de la *common law*, l'administration de la justice en matière criminelle a pris la forme d'une administration locale de la justice en matière criminelle, complète avec ses shérifs locaux, ses grands et petits jurys composés de résidents locaux, ses procès locaux et, plus tard, ses corps policiers locaux. En Ontario, il existe encore des substituts du procureur général locaux.

Le centralisme aveugle ne peut être la solution. Je suis d'avis d'adopter l'argument suivant du procureur général de la Saskatchewan qui, à mon avis, énonce admirablement la situation constitutionnelle:

[TRADUCTION] L'équilibre atteint entre les par. 91(27) et 92(14) de la *Loi constitutionnelle* est une manifestation de la confiance que les rédacteurs de la Constitution ont placée dans le fédéralisme coopératif comme moyen de résoudre une question qui est à la fois de dimension nationale et d'intérêt locale. D'une part, les fondateurs du Canada ont voulu se prémunir contre une prolifération de lois criminelles régionales différentes et peut-être incompatibles. D'autre part, ils ont voulu s'assurer que les lois en matière criminelle adoptées par le gouvernement central soient administrées d'une façon souple et sensible eu égard aux conditions et aux besoins locaux. Leur solution a consisté à partager la compé-

Parliament while giving to the provinces the authority to administer those laws in response to local circumstances.

Over the years, the fundamental wisdom of these founders has been borne out. Parliament has effectively exercised its jurisdiction to ensure national uniformity or criminal laws and procedures, while each of the provincial Legislatures, through its Attorney General, has acted to ensure that those laws and procedures were applied responsibly and responsively to individual cases. The field of criminal justice has proved to be one of federalism's quiet success stories, providing for a "subtle balance" of national interests with local needs and concerns.

Now it is suggested that this balance can be upset.

Provincial authority to administer the criminal justice system is a matter of constitutional law, not of federally delegated administrative powers. The authority flows from the ordinary meaning of the words "The Administration of Justice in the Province". Within any signification fairly to be imputed to these words as they stand in the Constitution, I would hold that the provinces have exclusive jurisdiction under s. 92(14) to enforce legislation enacted under s. 91(27) and generally to administer the criminal justice system, including authority to prefer indictments and conduct criminal proceedings.

I would hold that s. 2(2) of the *Criminal Code* is *ultra vires* in so far as it purports to give the Attorney General of Canada authority to institute and conduct proceedings in respect of any Act of Parliament that depends solely on the criminal law power in s. 91(27).

Conclusion

I would answer the constitutional questions raised in this appeal as follows:

tence sur la justice en matière criminelle en confiant au Parlement fédéral le pouvoir d'adopter les règles de fond et de procédure en matière criminelle tout en attribuant aux provinces le pouvoir d'appliquer ces lois eu égard aux circonstances locales.

Au fil des années, la sagesse fondamentale de ces fondateurs s'est confirmée. Le Parlement a effectivement exercé sa compétence pour assurer l'uniformité nationale des lois et de la procédure en matière criminelle, alors que chaque province, par son procureur général, s'est assurée que ces lois et cette procédure soient appliquées d'une manière responsable et en fonction des circonstances de chaque cas. Le domaine de la justice en matière criminelle s'est révélé comme une des réussites discrètes du fédéralisme, assurant un «équilibre délicat» entre les intérêts nationaux et les préoccupations et les besoins locaux.

Maintenant, on prétend que cet équilibre peut être rompu.

La compétence provinciale sur l'administration du système de justice en matière criminelle est une question de droit constitutionnel et non de pouvoirs administratifs délégués par le fédéral. Cette compétence découle du sens ordinaire des termes «l'administration de la justice dans la province». Suivant le sens juste qu'il convient d'attribuer à ces termes tels qu'ils figurent dans la Constitution, je suis d'avis que les provinces ont, en vertu du par. 92(14), compétence exclusive pour appliquer les lois adoptées en vertu du par. 91(27) et généralement pour administrer le système de justice en matière criminelle, y compris le pouvoir de présenter des actes d'accusation et de diriger des poursuites en matière criminelle.

Je suis d'avis que le par. 2(2) du *Code criminel* est *ultra vires* dans la mesure où il a pour effet de donner au procureur général du Canada le pouvoir d'intenter et de diriger des poursuites relativement à une loi du Parlement qui relève uniquement de la compétence en matière de droit criminel prévue au par. 91(27).

Conclusion

Je suis d'avis de répondre ainsi aux questions constitutionnelles soulevées en l'espèce:

Question 1: Yes, ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend solely on s. 91(27) for their validity as federal legislation.

Question 2: No. It is not within the competence of Parliament to authorize the Attorney General or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of violations of these sections.

As a consequence, I would dismiss this appeal.

The following are the reasons delivered by

BEEZ AND LAMER JJ.—We feel bound by the majority judgment which is being delivered today by this Court in the case of *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206.

We would accordingly allow the appeal, set aside the judgments of the British Columbia Court of Appeal and of the Supreme Court of British Columbia and direct the issuance of mandamus as requested by the appellant.

There will be no order as to costs to or against any of the parties or to or against the interveners.

Appeal allowed, DICKSON J. dissenting.

Solicitor for the appellant: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitor for the respondent Kripps Pharmacy Ltd.: H. R. K. Foster, Victoria.

Solicitors for the respondent Stephen Kripps: Prowse, Williamson, Vancouver.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Ross W. Paisley, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Richard F. Grosse, Regina.

Question 1: Oui, la constitutionnalité des art. 8a), 9(1) et 26 de la *Loi des aliments et drogues* en tant que dispositions législatives fédérales dépend uniquement du par. 91(27).

Question 2: Non. Le Parlement n'a pas compétence pour autoriser le procureur général ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger des poursuites relativement à des violations de ces articles.

En conséquence, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Version française des motifs rendus par

LES JUGES BEEZ ET LAMER — Nous nous estimons liés par l'arrêt que cette Cour a rendu aujourd'hui à la majorité dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206.

Nous sommes par conséquent d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmes les arrêts de la Cour d'appel et de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et d'ordonner la délivrance du *mandamus* demandé par l'appelante.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les parties ou les intervenants.

Pourvoi accueilli, le juge DICKSON est dissident.

Procureur de l'appelante: Roger Tassé, Ottawa.

Procureur de l'intimée Kripps Pharmacy Ltd.: H. R. K. Foster, Victoria.

Procureurs de l'intimé Stephen Kripps: Prowse, Williamson, Vancouver.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Ross W. Paisley, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Richard F. Grosse, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.

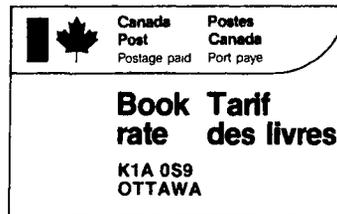
Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Daniel Jacoby, Quebec City.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick, Gordon F. Gregory.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Daniel Jacoby, Québec.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9



**Canada
Supreme Court
Reports**

**Recueil des arrêts
de la Cour suprême
du Canada**

Part 3, 1983 Vol. 2

3^e cahier, 1983 Vol. 2

Cited as [1983] 2 S.C.R. 311-470

Renvoi [1983] 2 R.C.S. 311-470

Published by
BERNARD C. HOFLEY, Q.C.
The Registrar, Supreme Court of Canada

Editor in Chief
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Editors
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Revisor
RICHARD BERBERI

Editorial Assistants
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Changes of address for subscriptions to the Supreme Court Reports should be referred to Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, together with the old address.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1983.

Publié par
BERNARD C. HOFLEY, c.r.
Registraire de la Cour suprême du Canada

Arrêtiste en chef
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Arrêtistes
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Réviseur
RICHARD BERBERI

Adjointes à l'édition
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Les abonnés au Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada doivent adresser tout changement d'adresse au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, en indiquant l'ancienne adresse.

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1983.

CONTENTS

Attorney General of Quebec et al. v. Grondin et al. 364

Constitutional law — Courts — Appointment of judges — Lessors and lessees — Whether certain powers conferred on the Régie du logement contravene s. 96 of the Constitution — Applicable test — Effect of privative clause — Constitution Act, 1867, s. 96 — Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation, 1979 (Que.), c. 48, ss. 5, 6, 18, 28, 111 — Civil Code, arts. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

Baxter Travenol Laboratories of Canada Ltd. et al. v. Cutter (Canada), Ltd. 388

Contempt of Court — Injunction against patent infringement — Effective date of judgment — Whether there could be contempt for breach of an injunction prior to the signing of the formal judgment — Respect for the court and its process — Federal Court Rules, C.R.C. 1978, c. 663, Rules 337, 355.

Canadian Union of Public Employees v. Labour Relations Board (N.S.) et al. 311

Labour law — Jurisdiction — Nova Scotia Labour Relations Board — Remedial powers — Employer in breach of statutory duty to make reasonable effort to conclude collective agreement — Whether or not remedial action ordered by Board within Board's jurisdiction — Trade Union Act, 1972 (N.S.), c. 19, ss. 33, 34.

L'Atelier 7 Inc. et al. v. Babin et al. 364

Constitutional law — Courts — Appointment of judges — Lessors and lessees — Whether certain powers conferred on the Régie du logement contravene s. 96 of the Constitution — Applicable test — Effect of privative clause — Constitution Act, 1867, s. 96 — Act to establish the Régie du logement and

Continued on next page

SOMMAIRE

Baxter Travenol Laboratories of Canada Ltd. et autres c. Cutter (Canada), Ltd. 388

Outrage au tribunal — Injonction relative à la contrefaçon d'un brevet — Date où le jugement prend effet — Peut-il y avoir outrage pour violation d'une injonction avant la signature de la minute de jugement? — Respect de la cour et de ses procédures — Règles de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, chap. 663, règles 337, 355.

L'Atelier 7 Inc. et autres c. Babin et autres 364

Droit constitutionnel — Tribunaux — Nominations des juges — Locateurs et locataires — Certains des pouvoirs attribués à la Régie du logement enfreignent-ils l'art. 96 de la Constitution? — Critère applicable — Effet de la clause privative — Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 — Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, 1979 (Qué.), chap. 48, art. 5, 6, 18, 28, 111 — Code civil, art. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

Mérineau c. La Reine 362

Couronne — Responsabilité délictuelle — Militaire devenu invalide à la suite de la négligence d'un préposé d'un hôpital militaire — Invalidité non rattachée directement au service militaire — Incompatibilité entre le recours contre la Couronne et le droit à une pension — L'appelant a-t-il droit à une pension d'invalidité en vertu de l'art. 12(2) de la Loi sur les pensions? — Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, chap. P-7 (modifiée par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 22), art. 12, 88 — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 3, 4(1).

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

to amend the Civil Code and other legislation, 1979 (Que.), c. 48, ss. 5, 6, 18, 28, 111 — Civil Code, arts. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

Mérineau v. The Queen 362

Crown — Torts — Service member disabled by negligence of employee of military hospital — Disability not directly connected to military service — No proceedings lie against Crown if pension payable — Whether appellant entitled to disability pension under s. 12(2) of the Pension Act — Pension Act, R.S.C. 1970, c. P-7 (as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 22), ss. 12, 88 — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3, 4(1).

Messier v. Delage 401

Divorce — Maintenance — Varied — Application to set aside alimentary pension paid to ex-wife — Ex-wife holder of Master's degree — Ability to work — Divorce Act, R.S.C. 1970, c. D-8, s. 11.

R. v. Giguère et al. 448

Criminal law — Corruption — Fraud upon the government — Conspiracy — Elements of offence — Form of the indictment — Agreement to receive benefit as consideration for cooperation, assistance and exercise of influence not proven — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 110(1)(a),(d).

R. v. Savage 428

Taxation — Income tax — Sum paid by employer to taxpayer for successful completion of examinations — Computation of income — Income from a source — Whether sum is a benefit in respect of, in the course of, or by virtue of an office or employment — Whether sum is a "prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by taxpayer" — Income Tax Act, 1970-71-72 (Can.), c. 63, ss. 3(a), 5(1), 6(1)(a), 56(1)(n), as amended.

Sadjade v. The Queen 361

Criminal law — Trial — Right to services of interpreter.

SOMMAIRE (Fin)

Messier c. Delage 401

Divorce — Pension alimentaire — Modification — Demande d'annulation de la pension alimentaire versée à l'ex-épouse — Ex-épouse détentrice d'un diplôme universitaire de second cycle — Capacité de travail — Loi sur le divorce, S.R.C. 1970, chap. D-8, art. 11.

Procureur général du Québec et autre c. Grondin et autre 364

Droit constitutionnel — Tribunaux — Nominations des juges — Locateurs et locataires — Certains des pouvoirs attribués à la Régie du logement enfreignent-ils l'art. 96 de la Constitution? — Critère applicable — Effet de la clause privative — Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 — Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, 1979 (Qué.), chap. 48, art. 5, 6, 18, 28, 111 — Code civil, art. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

R. c. Giguère et autres 448

Droit criminel — Corruption — Fraude à l'égard du gouvernement — Complot — Éléments de l'infraction — Formulation de l'acte d'accusation — Absence de preuve d'une entente en vue de recevoir un bénéfice en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 110(1)(a),(d).

R. c. Savage 428

Droit fiscal — Impôt sur le revenu — Somme versée à un contribuable par son employeur pour avoir réussi des examens — Calcul du revenu — Revenu d'une source — S'agit-il d'un avantage au titre, dans l'occupation ou en vertu d'une charge ou d'un emploi? — S'agit-il d'une «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel»? — Loi de l'impôt sur le revenu, 1970-71-72 (Can.), chap. 63, art. 3a), 5(1), 6(1)a), 56(1)n) et modifications.

Sadjade c. La Reine 361

Droit criminel — Procès — Droit aux services d'un interprète.

Syndicat canadien de la Fonction publique c. Conseil des relations du travail (N.-É.) et autre 311

Droit du travail — Compétence — Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse — Pouvoirs de redressement — L'employeur a manqué à l'obligation que lui impose la Loi de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure une convention collective — Le Conseil avait-il compétence pour ordonner les mesures de redressement qu'il a imposées? — Trade Union Act, 1972 (N.-É.), chap. 19, art. 33, 34.

The Canadian Union of Public Employees
Appellant;

and

The Labour Relations Board (Nova Scotia)
and The Digby Municipal School Board
Respondents;

and

The Nova Scotia Federation of Labour
Intervener.

File No.: 17256.

1983: May 4 and 5; 1983: October 13.

Present: Laskin C.J. and Dickson, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NOVA SCOTIA

Labour law — Jurisdiction — Nova Scotia Labour Relations Board — Remedial powers — Employer in breach of statutory duty to make reasonable effort to conclude collective agreement — Whether or not remedial action ordered by Board within Board's jurisdiction — Trade Union Act, 1972 (N.S.), c. 19, ss. 33, 34.

A long-standing and bitter labour dispute was referred to the Nova Scotia Labour Relations Board following a complaint that respondent School Board had failed to make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement as required by ss. 33 and 34 of the *Trade Union Act*. The Board held that the School Board had failed to bargain in good faith and ordered that the parties submit proposals and responses by specified dates, and set minimum requirements as to the content of the proposals and responses. When agreement was not reached, the Board submitted a stated case for the Nova Scotia Court of Appeal seeking its opinion on the Board's jurisdiction to take remedial action. The broad issue here was the scope of the Board's power under ss. 33 and 34 of the Act.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and McIntyre and Chouinard JJ.: Sections 33(a) and 34(2) did not empower the Labour Board to require the employer to make the specified collective agreement proposals. The power to secure

Le Syndicat canadien de la Fonction publique
Appelant;

et

^a **Le Conseil des relations du travail**
(Nouvelle-Écosse) et la Commission scolaire
municipale de Digby *Intimés;*

et

^b **La Fédération du travail de la**
Nouvelle-Écosse *Intervenante.*

N° du greffe: 17256.

^c 1983: 4, 5 mai; 1983: 13 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, McIntyre, Chouinard et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA
^d NOUVELLE-ÉCOSSE

Droit du travail — Compétence — Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse — Pouvoirs de redressement — L'employeur a manqué à l'obligation que lui impose la Loi de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure une convention collective — Le Conseil avait-il compétence pour ordonner les mesures de redressement qu'il a imposées? — Trade Union Act, 1972 (N.-É.), chap. 19, art. 33, 34.

^f Un conflit de travail long et acharné a été soumis au Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse à la suite d'une plainte portant que la commission scolaire intimée ne s'est pas efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective comme l'exigent les art. 33 et 34 de la *Trade Union Act*. ^g Le Conseil a conclu que la commission scolaire n'avait pas négocié de bonne foi, a ordonné aux parties de soumettre des propositions et des réponses dans des délais précis et a fixé des exigences minimales quant au contenu des propositions et des réponses. Aucune convention n'ayant été conclue, le Conseil a formulé un exposé de cause à l'intention de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse en vue d'obtenir son opinion sur la compétence du Conseil pour prendre des mesures de redressement. La question générale en l'espèce porte sur ⁱ l'étendue du pouvoir que les art. 33 et 34 de la Loi accordent au Conseil.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

^j Le juge en chef Laskin et les juges McIntyre et Chouinard: L'alinéa 33a) et le par. 34(2) ne donnent pas au Conseil des relations du travail le pouvoir d'exiger que l'employeur formule des propositions précises de la

compliance with the duty to bargain in good faith could not be converted into one respecting reinstatement, restitution or compensation and legal costs. Section 33(a) merely obliged the bargaining parties to meet and bargain and to make every reasonable attempt to sign a collective agreement. Section 34(2) was limited to enforcing the obligations imposed on the parties under s. 33. The words "in the opinion of the Board" did not avoid this limitation, for the Board was only entitled to form such an opinion with respect to what was necessary for compliance with s. 33.

The Board had jurisdiction to order a complete proposal to be submitted and responded to, but could not stipulate that the proposal include a wage schedule with progressive increases or the modified Union security provisions. Both parties agreed that the employer would not contract out bus driving and that the Union would not strike or withdraw its services.

Per Dickson and Wilson JJ.: The Board was squarely within its power in holding that specific proposals were the reason for finding breach of duty to bargain in good faith under s. 33. The genuine intention to bargain and to reach agreement underlay this duty. Hard, tough bargaining could meet this criterion, unlike surface bargaining where the party pretended to bargain but in reality was intent on destroying the collective bargaining process. The Board, even though s. 33 did not impose a duty to reach a settlement, let alone a fair one, could make orders relating to the content of proposals necessary to "secure compliance"—a consequence flowing from the premise that the content of a proposal could form the basis of a finding of a breach of the duty to bargain in good faith. Such an order, made under s. 34(2), could take a positive form if it were the minimum required for this compliance with this duty.

Several of the Board's orders were valid in that they fell within the power to secure compliance given in s. 33(a). The Board's order that the School Board give an undertaking not to contract out was reasonably necessary to achieve an agreement having regard to the fact that the School Board had previously contracted out positions to get rid of the Union and that similar action in future would be tainted by this fact. This order did not affect the Union's obligations. The order continuing

convention collective. Le pouvoir d'assurer le respect de l'obligation de négocier de bonne foi ne peut être transformé en un pouvoir concernant la réintégration, l'indemnisation et les dépens. L'alinéa 33a) oblige simplement les parties aux négociations à se rencontrer, à négocier ensemble et à s'efforcer, dans la mesure du possible, de signer une convention collective. Le paragraphe 34(2) se limite à faire respecter les obligations que l'art. 33 impose aux parties. Les termes «que le Conseil estime nécessaire» ne permettent pas de se soustraire à cette limite puisque le Conseil n'est habilité à se former une opinion que sur ce qui est nécessaire pour se conformer à l'art. 33.

Le Conseil avait compétence pour exiger que les parties soumettent un ensemble complet de propositions et de réponses, mais il ne pouvait exiger d'inclure dans ces propositions une échelle de salaires prévoyant des augmentations successives ou les dispositions modifiées concernant la sécurité syndicale. Les parties ont convenu que l'employeur n'embaucherait pas d'autres personnes pour conduire les autobus et que le syndicat ne déclencherait pas de grève ni ne suspendrait ses services.

Les juges Dickson et Wilson: Le Conseil avait clairement le pouvoir de décider que des propositions précises justifiaient la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi qu'impose l'art. 33. L'intention véritable de négocier et de conclure une convention sous-tend cette obligation. La négociation serrée répond à ce critère contrairement à la négociation de façade où la partie feint de négocier alors qu'en réalité elle a l'intention de détruire le processus de négociation collective. Même si l'art. 33 n'impose pas l'obligation de conclure une convention collective et encore moins celle de conclure une convention collective équitable, le Conseil peut imposer des conditions qui se rapportent au contenu des propositions et qui sont nécessaires pour «se conformer» — cette conséquence découle de la prémisse que le contenu d'une proposition peut servir de fondement à la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi. Une telle ordonnance, rendue en vertu du par. 34(2), peut être énoncée sous la forme positive si c'est là le minimum requis pour se conformer à cette obligation.

Plusieurs des conditions imposées par le Conseil sont valides puisqu'elles relèvent du pouvoir que lui accorde l'al. 33a) de s'assurer que les parties se conforment à l'obligation de négocier. La condition imposée par le Conseil à la commission scolaire de s'engager à ne pas employer des chauffeurs contractuels est raisonnablement nécessaire pour en arriver à une convention compte tenu du fait que la commission scolaire a déjà embauché des contractuels pour se débarrasser du syndicat et que,

the Union security clauses was the minimum required to demonstrate that the School Board was not trying to get rid of the Union, for those clauses underlay the viability of the Union itself. The Board, too, could order the reinstatement of workers. Since the replacement drivers had been hired to avoid a collective agreement, reinstatement would remove the very basis of this breach of good faith, and so secure compliance. The order that the Union respond to the School Board's proposals within a set time frame was also valid in that s. 34(2) applied to "any party", and it was natural to impose such limits on the negotiating parties.

The Court was not given adequate information in the stated case to declare several orders valid. The Board's wage order could have been either a genuine effort to secure compliance or an attempt to impose an appropriate settlement. The order that the contract be renewed, even though it could in some circumstances be seen as within the power to secure compliance, was not supported with enough details to allow the Court to do other than speculate. Although the orders against the Union concerned the substance of negotiations and could conceivably have fallen under s. 34(2), they must be considered invalid in the absence of adequate details and in view of the fact that the Board made no finding of failure, on the Union's part, to negotiate in good faith.

The Board did not have the power to order compensation or costs for a breach of s. 33(a). Section 34(2) allowed compensation only for a breach of s. 33(b); this was an additional remedy and not simply another element of securing compliance.

Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017, considered; *Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227; *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306; *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co. Ltd.*, [1978] 2 Can LRBR 49; *United*

de ce fait, des mesures semblables à l'avenir seraient entachées d'illégalité. Cette condition ne modifie pas les obligations du syndicat. La condition qui maintient les clauses de sécurité syndicale est le minimum requis pour démontrer que la commission scolaire n'essayait pas de se débarrasser du syndicat, puisque ces clauses sont à la base de la viabilité du syndicat lui-même. Le Conseil peut également ordonner la réintégration des employés. Puisque les chauffeurs remplaçants ont été embauchés pour éviter la conclusion d'une convention collective, la réintégration vient pallier à la violation de l'obligation de négocier de bonne foi et permet ainsi de se conformer à la Loi. La condition qui exige que le syndicat réponde aux propositions de la commission scolaire dans un délai précis est également valide puisque le par. 34(2) s'applique à « toute partie », et il est normal d'imposer des délais aux parties aux négociations.

L'exposé de cause soumis à la Cour ne contient pas de renseignements suffisants pour permettre de déclarer valides plusieurs des conditions imposées. La condition du Conseil relative aux salaires pouvait constituer soit un effort véritable pour amener les parties à se conformer à la Loi, soit une tentative d'imposer un règlement approprié. Même si la condition qui impose le renouvellement de la convention peut, dans certaines circonstances, être considérée comme conforme au pouvoir d'exiger que les parties se conforment à la Loi, elle n'est pas étayée par suffisamment de détails pour permettre à la Cour de faire autre chose que de se livrer à la spéculation. Même si les conditions imposées au syndicat portent sur le fond des négociations et pourraient bien relever du par. 34(2), elles doivent être tenues pour invalides en l'absence de détails suffisants et compte tenu du fait que le Conseil n'a pas conclu qu'il y a eu, de la part du syndicat, défaut de négocier de bonne foi.

Le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner le paiement d'une indemnisation ou de dépens dans le cas d'une violation de l'al. 33a). Le paragraphe 34(2) permet l'indemnisation uniquement dans le cas d'une violation de l'al. 33b); il s'agit d'une mesure de redressement supplémentaire et non simplement d'un autre moyen d'obliger une partie à se conformer à la Loi.

Jurisprudence: arrêt examiné: *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017; arrêts mentionnés: *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227; *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306; *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co.*

Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency, [1978] 2 Can LRBR 501; *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201; *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360; *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99; *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can LRBR 381; *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221; *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356; *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318; *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284; *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469, affirmed (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062, referred to.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (1982), 135 D.L.R. (3d) 582, 52 N.S.R. (2d) 181, 106 A.P.R. 181, amending an order made by the Labour Relations Board (Nova Scotia) and submitted by way of stated case. Appeal dismissed.

B.A. Crane, Q.C., and *N. Blaise MacDonald*, for the appellant.

C. Peter McLellan and Brian Johnson, for the respondent Digby Municipal School Board.

Raymond Larkin and G. J. McConnell, for the intervener Nova Scotia Federation of Labour.

The judgment of Laskin C.J. and McIntyre and Chouinard JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—Invoking s. 18(2) of the *Trade Union Act*, 1972 (N.S.), c. 19, the provincial Labour Relations Board stated a case for the Nova Scotia Court of Appeal, seeking its opinion on certain questions posed by the Board as a result of a complaint and ensuing proceedings arising from a dispute between the appellant Union and the respondent Digby Municipal School Board. The complaint, brought by the Union, was that the respondent employer had failed to make every

Ltd., [1978] 2 Can LRBR 49; *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency*, [1978] 2 Can LRBR 501; *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201; *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360; *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99; *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can LRBR 381; *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221; *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356; *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318; *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284; *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469, confirmé à (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062.

POURVOI interjeté par voie d'exposé de cause contre un arrêt de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse (1982), 135 D.L.R. (3d) 582, 52 N.S.R. (2d) 181, 106 A.P.R. 181, qui a modifié une ordonnance du Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse). Pourvoi rejeté.

B. A. Crane, c.r., et *N. Blaise MacDonald*, pour l'appellant.

C. Peter McLellan et Brian Johnson, pour l'intimée la Commission scolaire municipale de Digby.

Raymond Larkin et G. J. McConnell, pour l'intervenante la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges McIntyre et Chouinard rendu par

LE JUGE EN CHEF—Invoquant le par. 18(2) de la *Trade Union Act*, 1972 (N.-É.), chap. 19, le Conseil provincial des relations du travail a formulé un exposé de cause à l'intention de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse en vue d'obtenir son opinion sur certaines questions qu'il avait posées par suite d'une plainte et des procédures subséquentes résultant d'un différend entre le syndicat appelant et l'intimée la Commission scolaire municipale de Digby. Le syndicat s'est plaint que l'em-

reasonable effort to conclude and sign a collective agreement as required by s. 33 of the Act.

The parties had had collective bargaining relations under an agreement which expired on December 31, 1978 but when no renewal agreement was made the Union went on strike. The employer responded by contracting out the services of the striking employees. The first complaint of the Union, made on September 24, 1979, resulted in a decision by the Labour Board that the respondent had committed an unfair labour practice and the respondent was ordered to cease and desist from the practice. Thereafter, efforts were made by the Board, the Minister of Labour and the Government of Nova Scotia to have the parties bargain collectively to reach agreement, but negotiations repeatedly broke down. The matter was referred to the Minister of Labour on February 16, 1981, the allegation then being that the respondent had breached its obligation under ss. 33 and 34 of the Act, provisions to which I will come in some detail in due course. The Minister referred the matter to the Labour Relations Board under s. 34(1).

On July 31, 1981, after some thirteen days of hearings, the Board made an order requiring both parties to do certain things as set out in Schedule A to the order. Schedule A is in the following terms:

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to collective bargaining with Canadian Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;
- (2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:
 - (a) As to Union security—the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause;

ployeur intimé ne s'est pas efforcé, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective comme l'exige l'art. 33 de la Loi.

a Les parties avaient été liées par une convention collective qui a expiré le 31 décembre 1978. La convention n'ayant pas été renouvelée, le syndicat a déclenché une grève. En réponse, l'employeur a retenu par contrat les services des employés en grève. La première plainte du syndicat, en date du 24 septembre 1979, a abouti à une décision du Conseil des relations du travail portant que l'intimée s'était adonnée à une pratique déloyale de travail et lui ordonnant de cesser cette pratique. Par la suite, le Conseil, le ministre du Travail et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse ont tenté d'amener les parties à négocier collectivement en vue de conclure une convention, mais les négociations ont rompu à plusieurs reprises. L'affaire a été soumise au ministre du Travail le 16 février 1981; on alléguait alors que l'intimée avait manqué aux obligations que lui imposent les art. 33 et 34 de la Loi, que j'examinerai en détail en temps utile. Le *e* Ministre a renvoyé l'affaire au Conseil des relations du travail en vertu du par. 34(1).

f Le 31 juillet 1981, après quelque treize jours d'audience, le Conseil a rendu une ordonnance enjoignant aux deux parties de faire ce qui est énoncé à l'annexe A de l'ordonnance. L'annexe A se lit ainsi:

g [TRADUCTION] Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- h* (1) La commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;
- (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:
 - a*) quant à la sécurité syndicale—ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;

- (b) As to Union security—new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues;
- (3) Such proposals shall include a proposal regarding wages of not less than
- (a) An increase of not less than \$48.00 per month to part-time drivers retroactive to January 1, 1979;
- (b) A further increase of 9.2 % effective September 1, 1980;
- (c) A further increase of 8.5 % effective September 1, 1981;
- (d) A further increase of 5.5 % effective January 1, 1982.
- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement.)
- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.
- Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [sic], which must be done to secure compliance with the order herein:
- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;
- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;
- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.
- b) quant à la sécurité syndicale—de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;
- (3) Ces propositions devront comporter une proposition relative aux salaires prévoyant au moins
- a) une augmentation minimale de 48 \$ par mois pour les chauffeurs à temps partiel, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1979;
- b) une nouvelle augmentation de 9,2 % à compter du 1^{er} septembre 1980;
- c) une nouvelle augmentation de 8,5 % à compter du 1^{er} septembre 1981;
- d) une nouvelle augmentation de 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 1982.
- (4) La commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective.)
- (5) La commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.
- Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (sic), doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:
- (1) Le syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;
- (2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;
- (3) Le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

The July 31st order also required the parties to return to the Board on August 31, 1981 if a new collective agreement was not reached. None was, and following the August 31, 1981 hearing the Labour Board, having made certain findings of

L'ordonnance du 31 juillet exigeait en outre que les parties retournent devant le Conseil le 31 août 1981 si jamais une nouvelle convention collective n'était pas conclue. Aucune convention collective n'est intervenue et, suite à l'audience du 31 août

fact upon the hearings and evidence, laid the issues before the Nova Scotia Court of Appeal by way of a stated case. The Board's findings of fact were included in a schedule appended to the stated case.

There are difficulties in the formulation of the stated case and of the attached schedule because of gaps in its exposition. It became necessary for counsel for the Union and for its supporting intervenor, the Nova Scotia Federation of Labour (allowed to participate in the Court of Appeal proceedings as a friend of the Court), to rely heavily on the reasons of the Labour Relations Board given in its decision on July 31, 1981, which also included Schedule A. The decision and reasons of July 31, 1981 are not mentioned in the stated case (Schedule A apart) but I feel it open to this Court to rely on those reasons since they are, at least inferentially, included in the stated case.

It is desirable that I reproduce the entire case stated by the Board. Leaving aside certain immaterial recitals, it reads as follows:

1. On or about the 19th of April, 1974 the Canadian Union of Public Employees, hereinafter referred to as the Union, was certified as the appropriate bargaining agent for certain employees of the Digby Regional High School Board, hereinafter referred to as the School Board.

2. Prior to December 31, 1978 an undated collective agreement signed by the Union and the School Board was in force for the calendar year 1978.

3. The Union gave notice to commence collective bargaining in writing by letter dated September 12, 1978.

4. The Union and the School Board entered the year 1979 without any collective agreement but they operated under the provisions of the 1978 agreement during negotiations. On August 27, 1979 at a union meeting the membership voted to go on strike and a strike commenced on September 4, 1979, the start of a school year. On September 5, 1979 the School Board agreed to contract out the busing of students.

5. On September 24, 1979 a complaint was made to the Labour Relations Board (Nova Scotia) alleging that the School Board had committed unfair labour practices prohibited by the *Trade Union Act*. By a decision dated

1981, le Conseil des relations du travail, après avoir fait certaines constatations de fait fondées sur les audiences et les témoignages, a soumis les questions en litige à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse par voie d'exposé de cause. Ses constatations de fait étaient jointes en annexe à l'exposé de cause.

En raison de certaines lacunes dans sa présentation, le texte de l'exposé de cause et de l'annexe pose des difficultés. L'avocat du syndicat et de la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse (autorisée à participer aux procédures en Cour d'appel à titre d'ami de la cour) intervenue en sa faveur, a dû s'appuyer fortement sur les motifs prononcés par le Conseil des relations du travail dans sa décision du 31 juillet 1981, qui comportait également l'annexe A. L'exposé de cause (sauf l'annexe A) ne fait pas état de la décision et des motifs du 31 juillet 1981, mais j'estime que la Cour peut s'appuyer sur ces motifs puisqu'ils sont, par déduction tout au moins, inclus dans l'exposé de cause.

Il convient de reproduire en entier l'exposé de cause du Conseil. Mis à part certains passages non pertinents, il se lit ainsi:

[TRADUCTION] 1. Le 19 avril 1974 ou vers cette date, le Syndicat canadien de la Fonction publique, ci-après appelé le syndicat, a été accrédité comme agent négociateur de certains employés de la Commission scolaire régionale de Digby, ci-après appelée la commission scolaire.

2. Avant le 31 décembre 1978, une convention collective non datée signée par le syndicat et la commission scolaire était en vigueur pour l'année civile 1978.

3. Par lettre en date du 12 septembre 1978, le syndicat a signifié un avis d'intention de négocier.

4. Le syndicat et la commission scolaire ont commencé l'année 1979 sans convention collective mais se sont conformés aux dispositions de la convention de 1978 au cours des négociations. À une assemblée syndicale tenue le 27 août 1979, les membres ont voté en faveur de la grève et la grève a été déclenchée le 4 septembre 1979, au début de l'année scolaire. Le 5 septembre 1979, la commission scolaire a décidé de confier le transport par autobus des étudiants à des personnes engagées par contrat.

5. Le 24 septembre 1979, une plainte a été déposée auprès du Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) portant que la commission scolaire s'était adonnée à des pratiques déloyales de travail interdites par la

November 8, 1979 the Labour Relations Board (Nova Scotia) found that the School Board had committed an unfair labour practice and the employer was ordered to cease and desist from this practice.

6. A complaint was received by the Minister of Labour and Manpower from the Union by letter dated February 16, 1981 alleging that the School Board had failed to make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement pursuant to sections 33 and 34 of the *Trade Union Act*. The Minister of Labour and Manpower, pursuant to section 34(1) referred the complaint to the Labour Relations Board (Nova Scotia).

7. The Board conducted hearings and heard evidence on March 16; April 13, 14, 15, 16, 27 and 28; May 19 and 20; June 22, 23 and 24; and July 22, 1981. The Board issued an interim order dated July 31, 1981 and reserved August 31, 1981 as a date for a further hearing in the event a new collective agreement was not concluded and signed by that date.

8. Subsequent to the August 31, 1981 hearing, the Labour Relations Board (Nova Scotia) advised that certain questions would be referred to the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia for determination as questions of law.

9. The Labour Relations Board (Nova Scotia) has made certain findings of fact based upon the hearings conducted and the evidence before it and the findings are attached hereto under the signature of the Chairman and seal of the Board as Schedule "A".

10. The Labour Relations Board (Nova Scotia) respectfully requests the opinion of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia on the following questions hereinafter outlined:

- (a) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.
- (b) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order the removal of an individual from the bargaining process where it is believed that he or she obstructs reasonable efforts to conclude and sign a collective agreement.
- (c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the

Trade Union Act. Dans une décision en date du 8 novembre 1979, le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a conclu que la commission scolaire s'était adonnée à une pratique déloyale de travail et a ordonné à l'employeur de cesser cette pratique.

6. Par lettre en date du 16 février 1981, le ministre du Travail et de la Main-d'oeuvre a reçu du syndicat une plainte portant que la commission scolaire ne s'était pas efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective conformément aux articles 33 et 34 de la *Trade Union Act*. Conformément au paragraphe 34(1), le ministre du Travail et de la Main-d'oeuvre a renvoyé la plainte au Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse).

7. Le Conseil a tenu des audiences et a entendu les témoignages le 16 mars, les 13, 14, 15, 16, 27 et 28 avril, les 19 et 20 mai, les 22, 23 et 24 juin et le 22 juillet 1981. Le Conseil a rendu une ordonnance provisoire en date du 31 juillet 1981 et a fixé au 31 août 1981 la date d'une audience supplémentaire qui serait tenue si jamais aucune nouvelle convention collective n'était conclue et signée à cette date.

8. Suite à l'audience du 31 août 1981, le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a informé que certaines questions seraient soumises, à titre de questions de droit, à la décision de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse.

9. Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a fait certaines constatations de fait fondées sur les audiences tenues et les témoignages rendus devant lui et ces constatations, qui portent la signature du président et le sceau du Conseil, sont jointes aux présentes en annexe «A».

10. Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) demande respectueusement l'opinion de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse sur les questions suivantes:

- a) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*?
- b) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner d'écarter du processus de négociation une personne qui, à son avis, entrave des efforts raisonnables qui visent la conclusion et la signature d'une convention collective?
- c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réinté-

employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement", i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

- (d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.
- (e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:
- (i) the Union
 - (ii) the Employees.

I should note that it is agreed that s. 10(b) of the stated case is not in issue here. The broad issue raised by the remaining questions is the scope of the Board's power under ss. 33 and 34 of the *Trade Union Act*. These sections have their origin in the *Trade Union Act*, 1947 (N.S.), c. 3, ss. 14 and 43(2), and are of considerable vintage having regard to developments in labour-management relations law in other provincial and in federal legislation. As they stand, they read as follows:

33 Where notice to commence collective bargaining has been given under Section 31 or Section 32 or in accordance with a collective agreement which provides for the revision of a provision of the agreement,

(a) the certified bargaining agent and the employer, or an employers' organization representing the employer shall, without delay, but in any case within twenty clear days after the notice was given or such further time as the parties may agree, meet and commence or cause authorized representatives on their behalf to meet and commence to bargain collectively with one another and shall make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement; and

(b) the employer shall not, without consent by the certified or recognized bargaining agent or by the Board, increase or decrease rates of wages or alter any other term or condition of employment of employees

gration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

- d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?
- e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:
- (i) du syndicat,
 - (ii) des employés?

Je dois souligner que l'on s'accorde pour dire que le par. 10b) de l'exposé de cause n'est pas en litige en l'espèce. Le problème général que soulèvent les autres questions concerne l'étendue de la compétence du Conseil en vertu des art. 33 et 34 de la *Trade Union Act*. Ces articles ont leur source dans l'art. 14 et le par. 43(2) de la *Trade Union Act*, 1947 (N.É.), chap. 3, et eu égard à l'évolution du droit des relations ouvrières dans la législation fédérale et d'autres lois provinciales, ils datent. Ces articles se lisent actuellement ainsi:

[TRADUCTION] 33 Lorsqu'un avis d'intention de négocier a été donné en vertu de l'article 31 ou de l'article 32 ou conformément à une convention collective qui prévoit la révision de l'une de ses dispositions,

a) l'agent négociateur accrédité et l'employeur, ou l'association d'employeurs qui représente ce dernier, doivent sans délai ou, en tout état de cause, dans les vingt jours francs qui suivent la remise de l'avis ou dans le délai supplémentaire dont les parties peuvent convenir, se rencontrer et commencer à négocier ou faire en sorte que leurs représentants autorisés se rencontrent et commencent à négocier collectivement, et ils doivent s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective; et

b) l'employeur ne doit pas, sans le consentement du Conseil ou de l'agent négociateur accrédité ou reconnu, augmenter ou réduire les taux de salaire ni

in relation to whom notice to bargain has been given until

(i) a new collective agreement has been concluded; or

(ii) the bargaining agent and the employer or representatives authorized by them in that behalf, have bargained collectively and have failed to conclude a collective agreement, and either

(iii) a conciliation officer has been appointed and has failed to bring about an agreement between the parties and fourteen days have elapsed from the date on which the report of the conciliation officer was made to the Minister; or

(iv) a conciliation board has been appointed to endeavour to bring about agreement between them and seven days have elapsed from the date on which the report of the conciliation board was received by the Minister.

34 (1) Where the Minister receives a complaint in writing from a party to collective bargaining that any other party to the collective bargaining has failed to comply with Section 33 he may refer the complaint to the Board.

(2) Where a complaint from a party to collective bargaining is referred to the Board pursuant to subsection (1), the Board shall inquire into the complaint and may dismiss the complaint or may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33, and may order an employer to pay to any employee compensation not exceeding a sum which, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for a failure to comply with clause (b) of Section 33, have been paid by the employer to the employee.

Although the dispute between the parties was settled in March, 1983, prior to the hearing before this Court, it was understood that the issues raised by the Union's complaint and by the stated case would be dealt with by this Court as they were dealt with by the Nova Scotia Court of Appeal. Before turning to consider the ambit of ss. 33(a) and 34(2), I propose to set out the reasons and conclusions of the Nova Scotia Court of Appeal, given by Hart J.A., MacKeigan C.J.N.S., Cooper and Pace J.J.A. concurring, with Jones J.A. dissenting in part.

modifier aucune autre condition d'emploi des employés visés par l'avis d'intention de négocier avant

(i) qu'une nouvelle convention collective ait été conclue; ou

(ii) que l'agent négociateur et l'employeur, ou leurs représentants autorisés, aient négocié collectivement mais sans parvenir à conclure une convention collective, et

(iii) que se soient écoulés quatorze jours depuis la date de la communication au Ministre du rapport du conciliateur qui a été nommé pour amener les parties à conclure une convention collective, mais qui n'y est pas parvenu; ou

(iv) que sept jours se soient écoulés depuis la date de la réception par le Ministre du rapport de la commission de conciliation qui a été désignée pour tenter d'amener les parties à conclure une convention.

34 (1) Lorsque le Ministre reçoit d'une partie à des négociations collectives une plainte portant qu'une autre partie à ces négociations ne s'est pas conformée à l'article 33, il peut déférer la plainte au Conseil.

(2) Lorsqu'une plainte d'une partie à des négociations collectives est déférée au Conseil conformément au paragraphe (1), le Conseil doit faire enquête et il peut rejeter la plainte ou rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33, et il peut ordonner à un employeur de verser à un employé une indemnité qui ne dépasse pas la somme que le Conseil estime équivalente à la rémunération que l'employeur aurait versée à l'employé s'il s'était conformé à l'alinéa 33b).

Bien que le litige entre les parties ait été réglé au mois de mars 1983, avant l'audition du présent pourvoi, il était entendu que les questions soulevées par la plainte du syndicat et l'exposé de cause seraient examinées par cette Cour tout comme elles l'ont été par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Avant d'examiner la portée de l'al. 33a) et du par. 34(2), je me propose d'exposer les motifs et les conclusions de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse prononcés par le juge Hart, à l'avis duquel ont souscrit le juge en chef MacKeigan et les juges Cooper et Pace, le juge Jones étant dissident en partie.

Central to the opinion of Hart J.A. was the view that the Labour Board's powers must be directed towards the advancement of collective bargaining but the Board cannot direct what the collective agreement shall contain. It is convenient to set out his views in the following paragraphs, at pp. 591-93, of his reasons.

It is difficult and perhaps inappropriate for this Court to determine in advance the actual types of order coming within the powers granted to the Board under the legislation. I will therefore simply consider the actual orders made in this case and express my opinion as to their validity.

I see no objection to the first order of the Board directing the school board to draw up and present a complete set of proposals to the union on or before a certain date.

The second order to renew the previous contract with amendments to certain clauses is, in my opinion, beyond the powers of the Board. By this order the Board is determining the content of the collective agreement rather than directing the parties to bargain collectively.

The third order of the Board requiring the school board to include certain wage increases in the collective agreement is likewise, in my opinion, beyond the power of the Board.

The fourth order of the Board requiring the school board to provide a letter to the union stating that it will not contract out the driving of school buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services is beyond the power of the Board. The Board does not have the power to withdraw from the parties the fundamental rights granted to them under the legislation.

The first order of the Board against the union to draw up and present a complete response to each of the school board's proposals on or before a certain date is, in my opinion, within the competence of the Board.

The second order requiring that the union not tie in its wage request to some area formula is, in my opinion, beyond the power of the Board as it affects the content of the agreement.

The third requirement of the Board that the Union must not seek to exclude bus drivers who drove under contract provided there are vacancies after the striking drivers so desiring have been reinstated is, in my opin-

L'opinion du juge Hart porte essentiellement que les pouvoirs du Conseil des relations du travail doivent servir à faire progresser les négociations collectives, mais que le Conseil ne peut prescrire le contenu de la convention collective. Il convient d'énoncer le point de vue qu'il exprime dans les paragraphes suivants de ses motifs aux pp. 591 à 593.

[TRADUCTION] Il serait difficile et peut-être inopportun pour cette Cour de déterminer à l'avance le genre de conditions que le Conseil peut prescrire en vertu des pouvoirs que lui confère la loi. Par conséquent, je vais me borner à examiner ce qui a été ordonné en l'espèce et à donner mon opinion quant à leur validité.

Je ne vois pas d'objection à la première condition du Conseil qui enjoint à la commission scolaire de rédiger et de soumettre au syndicat dans un délai précis un ensemble complet de propositions.

À mon avis, le Conseil n'a pas le pouvoir de prescrire comme deuxième condition le renouvellement de la convention précédente avec modification de certains articles. Par cette condition, le Conseil fixe le contenu de la convention collective au lieu d'enjoindre aux parties de négocier collectivement.

À mon avis, la troisième condition du Conseil qui enjoint à la commission scolaire d'inclure dans la convention collective certaines augmentations de salaire outrepassé elle aussi la compétence du Conseil.

La quatrième condition du Conseil qui enjoint à la commission scolaire de s'engager, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus scolaires, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon, outrepassé la compétence du Conseil. Le Conseil n'a pas le pouvoir d'enlever aux parties les droits fondamentaux que la loi leur accorde.

À mon avis, le Conseil a compétence pour ordonner au syndicat, comme première condition, de rédiger et de soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire dans un délai précis.

La seconde condition, qui interdit au syndicat de lier ses demandes salariales à une formule locale quelconque, outrepassé à mon avis la compétence du Conseil puisqu'elle porte sur le contenu de la convention.

La troisième condition du Conseil, qui prévoit que le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus qui étaient liés par contrat avec la commission scolaire d'occuper des postes qui seront vacants après

ion, directed towards the advancement of the negotiations between the parties and not towards the terms of the contract itself. It is, therefore, within the powers of the Board.

I turn now to the answers to the questions stated by the Board for the opinion of the Court.

Question (a):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.

Answer: The Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require the school board to do the things set forth in para. (1) of sch. "A" of its order of July 31, 1981, but does not have the power to order the things set forth in paras. (2), (3) and (4) of that order. The Board has the power to require the union to do the things set forth in (1) of its order of July 31, 1981, but does not have the power to require the things set forth in (2) of that order.

Question (b):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order the removal of an individual from the bargaining process where it is believed that he or she obstructs reasonable efforts to conclude and sign a collective agreement.

Answer: The Board does not have power to remove an individual from the bargaining process as the parties have the right to determine who their representative shall be. The Board does, however, have the right to require an individual to cease and desist from any conduct directed to prevent the bargaining process from attaining a collective agreement.

Question (c):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to 'make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement', i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

Answer: The Board does not have power to order reinstatement of employees as of a date from which the Board found that there had been a decision of the

que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste, vise à mon avis à faire progresser les négociations entre les parties et ne concerne pas les conditions de la convention elle-même. Elle est donc conforme à la compétence du Conseil.

Examinons maintenant les réponses aux questions sur lesquelles le Conseil demande l'opinion de la cour.

Question a):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*?

Réponse: Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a compétence pour exiger de la commission scolaire qu'elle fasse ce qui est énoncé au paragraphe (1) de l'annexe «A» de son ordonnance du 31 juillet 1981, mais non pour ordonner ce qui est énoncé aux paragraphes (2), (3) et (4) de cette ordonnance. Le Conseil a compétence pour exiger du syndicat qu'il fasse ce qui est énoncé au paragraphe (1) de son ordonnance du 31 juillet 1981, mais non pour exiger ce qui est énoncé au paragraphe (2) de cette ordonnance.

Question b):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner d'écarter du processus de négociation une personne qui, à son avis, entrave des efforts raisonnables qui visent la conclusion et la signature d'une convention collective?

Réponse: Le Conseil n'a pas compétence pour écarter une personne du processus de négociation puisque les parties ont le droit de décider qui peut les représenter. Le Conseil a cependant le droit d'exiger qu'une personne mette fin à toute conduite qui vise à empêcher que le processus de la négociation aboutisse à une convention collective.

Question c):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'al. 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

Réponse: Le Conseil n'a pas compétence pour ordonner la réintégration d'employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se

employer to avoid its obligations to make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement. The employees, in the case at bar, had elected to commence a strike and there was therefore no offence against s. 33(b) of the Act during the period of negotiation.

Question (d):

Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.

Answer: The only right of the Board to direct compensation to employees for a breach of s. 33 of the *Trade Union Act* is pursuant to s. 34 and no such breach can be established here because of the fact that the employees were on strike. No other breach of the Act has been suggested in the stated case and the answer therefore relates only to a breach of s. 33.

Question (e):

Where the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the school board to:

- (i) the Union
- (ii) the Employees.

Answer: The Board does not have power to award legal costs against the school board to the union or the employees. Costs may be awarded by a legislative tribunal only to the extent that the enabling legislation so provides. I see no such authorization in the *Trade Union Act* of Nova Scotia.

I would therefore remit this matter to the Labour Relations Board (Nova Scotia) with appropriate answers to the questions stated for the opinion of the Court.

In his partial dissent, Jones J.A. agreed that the Labour Relations Board has no power to direct the terms of a collective agreement. However, he took a different view from the other members of the Court on various questions addressed to the Court. On question (a) of the stated case he said, at p. 620, that "While the Board cannot stipulate the terms it can require the parties to make proposals on all matters in issue. By the same token it can require the parties to withdraw a proposal where it

conformer à son obligation de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective. En l'espèce, les employés ont choisi de déclencher une grève et, par conséquent, il n'y a pas eu violation de l'al. 33b) de la Loi au cours de la période de négociation.

Question d):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?

Réponse: Seul l'art. 34 de la *Trade Union Act* donne au Conseil le droit d'ordonner l'indemnisation des employés pour une violation de l'art. 33 et, en l'espèce, aucune violation de cet article ne peut être établie parce que les employés étaient en grève. L'exposé de cause ne fait état d'aucune autre infraction à la Loi et, par conséquent, la réponse ne concerne qu'une violation de l'art. 33.

Question e):

Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:

- (i) du syndicat,
- (ii) des employés?

Réponse: Le Conseil n'a pas compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur du syndicat ou des employés. Un tribunal établi en vertu d'une loi ne peut accorder de dépens que dans la mesure prévue dans sa loi habilitante. Je ne vois aucune autorisation de cette nature dans la *Trade Union Act* de la Nouvelle-Écosse.

Je suis par conséquent d'avis de renvoyer l'affaire au Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) avec les réponses qui s'imposent aux questions soumises à la cour.

Dans sa dissidence partielle, le juge Jones a convenu que le Conseil des relations du travail n'a pas compétence pour prescrire les conditions de la convention collective. Cependant, il adopte une opinion différente de celle des autres juges sur diverses questions soumises à la cour. Quant à la question a) de l'exposé de cause, il affirme, à la p. 620, que [TRADUCTION] «Même si le Conseil ne peut en fixer le contenu, il peut exiger que les parties présentent des propositions sur toutes les

finds that the proposal is unreasonable and not made in good faith". Question (b) is a non-issue here, and the Court as a whole agreed that there was no such power. Jones J.A. would answer questions (c) and (d) in the affirmative, and so too question (e). Thus, he supports reinstatement of employees, compensatory orders and costs.

In their respective reasons, Hart J.A. and Jones J.A. made extensive reference to the judgment of the Ontario Divisional Court in *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, and this case was the pivot upon which the appellant Union and its supporting interveners based their submissions under ss. 33(a) and 34(2). Hart J.A. did not find the *Tandy* case supportive here, but Jones J.A. took a different view.

In addressing ss. 33(a) and 34(2), the appellant Union and the Nova Scotia Federation of Labour read the two provisions as providing scope for the Labour Relations Board to require the employer to make specific collective agreement proposals, almost to the point of imposing an agreement upon it. I cannot read ss. 33(a) and 34 in this way. Nor do I think that the *Tandy* case supports their position.

What is common to the decision of the Ontario Labour Relations Board in the *Tandy* case and that of the Nova Scotia Labour Relations Board in this case are findings in each case that the employer did not bargain in good faith to reach a collective agreement. Though that results in a breach of the relevant legislation in each case it does not give power to impose a collective agreement. In the *Tandy* case the Ontario Divisional Court was concerned with an order of the Ontario Board directing the employer to cease and desist from the bargaining position it had taken with respect to a union dues check-off clause. This order was upheld by the Court because the Board had specifically found that the employer's position was aimed at fostering the demise of the Union and constituted

questions en litige. Il peut de même exiger que les parties retirent une proposition lorsqu'il estime qu'elle est déraisonnable et n'est pas faite de bonne foi». La question b) n'est pas en litige en l'espèce et la Cour convient à l'unanimité que le Conseil n'a pas cette compétence. Le juge Jones répondrait par l'affirmative aux questions c), d) et e). Il appuie donc la réintégration des employés, les ordonnances d'indemnisation et l'adjudication de dépens.

Dans leurs motifs respectifs, les juges Hart et Jones citent largement un jugement de la Cour divisionnaire de l'Ontario, *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, et ce jugement a servi de fondement aux arguments invoqués par le syndicat appelant et la partie intervenue en sa faveur, en vertu de l'al. 33a) et du par. 34(2). Le juge Hart a conclu que l'affaire *Tandy* n'était pas utile en l'espèce, mais le juge Jones a adopté un point de vue différent.

Quant à l'al. 33a) et au par. 34(2), le syndicat appelant et la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse les interprètent comme donnant au Conseil des relations du travail le pouvoir d'exiger que l'employeur formule des propositions précises de convention collective, presque au point de lui imposer une convention. Je ne puis interpréter de cette manière l'al. 33a) et l'art. 34. Je ne crois pas non plus que l'affaire *Tandy* appuie leur argumentation.

Le point commun entre la décision de la Commission des relations de travail de l'Ontario dans l'affaire *Tandy* et celle du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse en l'espèce est que, dans les deux cas, on a conclu que l'employeur n'a pas négocié de bonne foi en vue de conclure une convention collective. Bien qu'il en résulte dans chaque cas une infraction à la loi pertinente, cela ne donne pas le pouvoir de prescrire une convention collective. Dans l'affaire *Tandy*, la Cour divisionnaire de l'Ontario a examiné une ordonnance de la commission ontarienne qui obligeait l'employeur à abandonner l'attitude qu'il avait adoptée dans les négociations relatives à la clause de retenue des cotisations syndicales. La cour a maintenu cette ordonnance parce que la Commission avait

one of the significant elements of bad faith in its bargaining conduct. In the instant case, Nova Scotia Board was not content to order the employer to cease and desist from pressing its position on a particular term. Its order required the employer to propose terms the content of which was fixed by the Board itself.

The Court in the *Tandy* case stated plainly that there was no statutory power to impose or direct the terms of a collective agreement. That is so here. However, it also asserted that the cease and desist order, which was within the authority of the Ontario Board, could have the indirect effect of imposing a term of the collective agreement upon the parties. I need not pursue this matter because there is no such issue in the present case, and I do not see how the appellant here and its supporting Nova Scotia Federation of Labour can convert the Ontario ruling into an analogical application of ss. 33(a) and 34 of the Nova Scotia statute.

Although the Nova Scotia Court of Appeal addressed itself mainly to the terms of the stated case, the submissions before this Court were under Schedule A. I turn therefore to the terms of the Schedule which prescribes what the Labour Relations Board exacts from the employer and the Union. There is obviously no difficulty in enforcing a requirement, the first term of the Schedule, that the employer draw up and present a complete set of proposals to the Union. This leaves it open to the parties to negotiate on them without, of course, binding the Union to their acceptance and, of course, leaving it to the employer to determine what it is prepared to agree to.

The second term, relating to Union security, is a direction to the employer to renew the previous collective agreement in this respect, subject to certain amendments set out in the Schedule. I do not find any authority in the Labour Relations Board to impose this term in a proposed agreement

conclu précisément que l'attitude de l'employeur visait à provoquer la chute du syndicat et constituait un élément de mauvaise foi important dans son comportement au cours des négociations. En l'espèce, le Conseil de la Nouvelle-Écosse ne s'est pas borné à ordonner à l'employeur de cesser d'imposer sa position sur une condition précise. Son ordonnance enjoignait à l'employeur de proposer des conditions dont le contenu était prescrit par le Conseil lui-même.

Dans l'affaire *Tandy*, la cour a dit clairement que la loi n'accordait pas le pouvoir d'imposer ou de prescrire les conditions d'une convention collective. C'est le cas en l'espèce. Cependant, elle a également affirmé que l'ordonnance de ne pas faire, que la commission ontarienne avait le pouvoir de rendre, pouvait avoir indirectement pour effet d'imposer aux parties une condition de la convention collective. Il n'est pas nécessaire d'approfondir cette question puisqu'elle ne se pose pas en l'espèce, et je ne vois pas comment l'appelant en l'espèce et la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse qui l'appuie peuvent recourir à la décision ontarienne pour l'appliquer par analogie à l'al. 33a) et à l'art. 34 de la loi de la Nouvelle-Écosse.

Bien que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse se soit penchée principalement sur le contenu de l'exposé de cause, l'argumentation devant cette Cour a porté sur l'annexe A. Examinons par conséquent les conditions de l'annexe qui énoncent ce que le Conseil des relations du travail exige de l'employeur et du syndicat. De toute évidence, il n'y a aucune difficulté à faire respecter l'exigence, qui constitue la première condition de l'annexe, que l'employeur rédige et soumette au syndicat un ensemble complet de propositions. Cette exigence laisse aux parties la liberté de négocier ces propositions, sans que le syndicat ne soit tenu de les accepter, et laisse à l'employeur le soin de décider ce qu'il est disposé à accepter.

La deuxième condition, qui concerne la sécurité syndicale, impose à l'employeur le renouvellement de la convention collective précédente à cet égard, sous réserve de certaines modifications énoncées à l'annexe. À mon avis, le Conseil des relations du travail n'a pas compétence pour imposer cette

and I agree with Hart J.A. that it represented an excess of power by the Board.

Considerable argument was addressed to a requirement of the Board, under s. 3 of the Schedule, that the employer include in its proposal a certain wage schedule with progressive increases. This too is beyond the powers conferred by ss. 33(a) and 34 and cannot stand.

There is no difficulty in endorsing s. 4 of the Schedule which directs letters from the employer and from the Union respecting, from the former, a letter not to contract out the driving of buses and from the latter a letter that it will not strike or otherwise withdraw its services. Indeed, this provision was in effect agreed to by the parties and I need say nothing more about it.

The requirements from the Union under the Schedule are correlative to the proposals exacted from the employer and, again, present no difficulty.

This leaves for consideration issues of reinstatement, restitution or compensation and orders as to legal costs raised in the stated case. The attempt of the Union to convert the Board's power to secure compliance with the duty to bargain in good faith into a power to order compensation and sanctions for a breach of this duty is not supportable even on the widest assessment of the terms of ss. 33(a) and 34. Reliance on the *Tandy* case involves an attempt to equate s. 34 of the Nova Scotia Act to s. 79(4) of the Ontario Act, and especially para. (c) of that provision which empowers the Ontario Board to make

79. ...

(4) ...

(c) an order to reinstate in employment or hire the person or employee concerned, with or without compensation, or to compensate in lieu of hiring or reinstatement for loss of earnings or other employment benefits in an amount that may be assessed by the Board against the employer, employers' organi-

condition dans un projet de convention et je suis d'accord avec le juge Hart pour dire que, ce faisant, le Conseil a outrepassé sa compétence.

a L'exigence du Conseil, à l'art. 3 de l'annexe, que l'employeur inclue dans ses propositions une certaine échelle de salaires prévoyant des augmentations successives a soulevé bien des débats. Cette exigence outrepassé elle aussi les pouvoirs conférés par l'al. 33a) et l'art. 34 et ne peut être maintenue.

c Rien ne s'oppose au maintien de l'art. 4 de l'annexe qui exige, de l'employeur, une lettre portant qu'il n'embauchera pas d'autres personnes pour conduire les autobus et, du syndicat, une lettre portant qu'il ne déclenchera pas de grève ni ne suspendra ses services d'aucune autre façon. En fait, les parties ont accepté cette disposition et il ne m'est pas nécessaire d'en dire plus à ce sujet.

e Les exigences imposées au syndicat en vertu de l'annexe font pendant aux propositions exigées de l'employeur et ne présentent, encore une fois, aucune difficulté.

f Il reste à examiner les questions de la réintégration, de l'indemnisation et des ordonnances quant aux dépens que soulève l'exposé de cause. La tentative, par le syndicat, de transformer le pouvoir du Conseil d'assurer le respect de l'obligation de négocier de bonne foi en un pouvoir d'ordonner l'indemnisation et d'imposer des peines en cas de manquement à cette obligation, est insoutenable même en donnant aux termes de l'al. 33a) et de l'art. 34 l'interprétation la plus large. En invoquant l'affaire *Tandy*, on tente d'assimiler l'art. 34 de la loi de la Nouvelle-Écosse au par. 79(4) de la loi de l'Ontario et en particulier à l'al. c) de cette disposition qui donne à la commission ontarienne le pouvoir d'ordonner

[TRADUCTION]

79. ...

i (4) ...

c) la réintégration dans son emploi ou l'engagement de la personne ou de l'employé intéressés, avec ou sans indemnisation, ou pour tenir lieu d'engagement ou de réintégration, une indemnité au montant qu'elle fixe pour sa perte de salaire et autres avantages rattachés à son emploi. Elle peut porter cette

zation, trade union, council of trade unions, employee or other person jointly or severally.

There is no comparable provision here for reinstatement and compensation as there was in the legislation in the *Tandy* case. Indeed, s. 34(2) provides for compensation only if there has been a failure to comply with s. 33(b) of the Act, relating to unauthorized alteration of wages, and there was no such issue raised in the present case. As Hart J.A. noted, the employees were on strike and there would be no breach of s. 33(b) when the strike was on foot; apart from this, it does not appear that there was an alteration of rates to support the invocation of s. 33(b).

The Union and the Nova Scotia Federation of Labour have based themselves throughout this appeal on a wide, indeed extrapolated view of s. 34(2) under its assignment of power to the Labour Board to "make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33". The Board's powers under s. 34(2) are limited to enforcing the obligations imposed on the parties under s. 33 and this limitation is not avoided by the use of the words "in the opinion of the Board". The Board is entitled to form an opinion only with respect to what is "necessary to secure compliance with Section 33."

The direction under s. 33(a) is simply to oblige the bargaining parties to meet and bargain collectively with one another and make every reasonable attempt to conclude and sign a collective agreement. Section 33(a) is a long way from justifying the kind of orders that are being sought in this case. Since it is recognized, although the Union and especially the Nova Scotia Federation of Labour are seeking a much wider appreciation, that ss. 33(a) and 34 do not permit the imposition of terms of a collective agreement by a Labour Board order, the appeal fails in its main thrust and must be dismissed with costs against the appellant Union. There will be no costs against the Nova Scotia Federation of Labour.

indemnité à la charge solidaire des contrevenants.

En l'espèce, il n'y a pas de disposition concernant la réintégration et l'indemnisation qui soit comparable à celle de la loi en cause dans l'affaire *Tandy*. En effet, le par. 34(2) ne prévoit une indemnisation que dans le cas où il y a eu inobservation de l'al. 33b) de la Loi, concernant les modifications de salaires non autorisées, et cette question n'a pas été soulevée en l'espèce. Comme le fait remarquer le juge Hart, les employés étaient en grève et il n'y a pas eu de violation de l'al. 33b) pendant la grève; en outre, il ne semble pas qu'il y ait eu de modification des taux de salaire qui permette d'invoquer l'al. 33b).

Dans le présent pourvoi, le syndicat et la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse se sont fondés sur une conception large, voire extrapolée, du par. 34(2) qui donne au Conseil des relations du travail le pouvoir de [TRADUCTION] «rendre une ordonnance enjoignant à une partie aux négociations collectives de faire ce que le Conseil estime nécessaire pour se conformer à l'article 33». Les pouvoirs du Conseil, en vertu du par. 34(2), se limitent à faire respecter les obligations que l'art. 33 impose aux parties, et l'emploi des termes «que le Conseil estime nécessaire» ne lui permet pas de se soustraire à cette limite. Le Conseil n'est habilité à se former une opinion que sur ce qui est «nécessaire pour se conformer à l'article 33.»

La directive prévue à l'al. 33a) vise simplement à obliger les parties aux négociations à se rencontrer, à négocier ensemble et à s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective. L'alinéa 33a) est loin de justifier le genre d'ordonnances que l'on cherche à obtenir en l'espèce. Puisqu'il est reconnu, même si le syndicat et en particulier la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse en préconisent une interprétation beaucoup plus large, que l'al. 33a) et l'art. 34 ne permettent pas d'imposer les conditions d'une convention collective au moyen d'une ordonnance du Conseil des relations du travail, le pourvoi échoue sur son point principal et doit être rejeté avec dépens contre le syndicat appellant. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens contre la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse.

The reasons of Dickson and Wilson JJ. were delivered by

DICKSON J.—The issue is the extent of the remedial authority of the Nova Scotia Labour Relations Board in relation to a “failure to bargain” complaint.

I The Facts and the History of the Proceedings

The Canadian Union of Public Employees (“the union”) has been the certified bargaining agent of school bus drivers employed by the Digby Municipal School Board (“the school board”) since April 19, 1974. In 1978 the union and the school board were parties to a collective agreement which expired on December 31, 1978. The union gave a notice to bargain on September 12, 1978.

No agreement being forthcoming, the union commenced a legal strike on September 4, 1979. The next day the school board agreed to contract out its busing. On September 24, 1979 the union made a complaint to the Nova Scotia Labour Relations Board (“the Board”) alleging unfair labour practices on the part of the school board. By decision dated November 8, 1979, the Board concluded the school board had committed an unfair labour practice by offering union members contracts if they would leave their union. The school board was ordered to cease and desist. Those proceedings are not directly in issue in the present appeal.

The proceedings that do give rise to this appeal arose considerably later. In February, 1981, the strike was still in progress and the school board was continuing to supply busing services by use of contract drivers. On February 16, 1981, the Minister of Labour referred to the Board the union’s complaint that the school board had failed to comply with the duty to bargain contained in s. 33(a) of the *Trade Union Act*, 1972 (N.S.), c. 19:

Version française des motifs des juges Dickson et Wilson rendus par

LE JUGE DICKSON—La question en litige concerne la portée du pouvoir de redressement du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse relativement à une plainte pour «défaut de négocier».

b I Les faits et l’historique des procédures

Le Syndicat canadien de la Fonction publique («le syndicat») est l’agent négociateur accrédité des chauffeurs d’autobus scolaires au service de la Commission scolaire municipale de Digby («la commission scolaire») depuis le 19 avril 1974. En 1978, le syndicat et la commission scolaire étaient liés par une convention collective qui a expiré le 31 décembre 1978. Le syndicat a signifié un avis d’intention de négocier le 12 septembre 1978.

Comme aucune convention n’était sur le point d’intervenir, le syndicat a déclenché une grève légale le 4 septembre 1979. Le lendemain, la commission scolaire a décidé de confier le transport par autobus des étudiants à des personnes engagées par contrat. Le 24 septembre 1979, le syndicat a déposé auprès du Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse («le Conseil») une plainte portant que la commission scolaire s’adonnait à des pratiques déloyales de travail. Par une décision en date du 8 novembre 1979, le Conseil a conclu que la commission scolaire s’était adonnée à une pratique déloyale de travail en offrant des contrats à des syndiqués à la condition qu’ils quittent leur syndicat. Le Conseil a ordonné à la commission scolaire de cesser cette pratique. Le pourvoi en l’espèce ne porte pas directement sur ces procédures.

Les procédures à l’origine du présent pourvoi sont survenues beaucoup plus tard. Au mois de février 1981, la grève persistait et la commission scolaire continuait à assurer les services d’autobus en employant des chauffeurs contractuels. Le 16 février 1981, le ministre du Travail a renvoyé au Conseil la plainte du syndicat portant que la commission scolaire ne s’est pas conformée à l’obligation de négocier prévue à l’al. 33a) de la *Trade Union Act*, 1972 (N.-É.), chap. 19:

33 Where notice to commence collective bargaining has been given . . .

(a) the certified bargaining agent and the employer . . . shall . . . meet and commence or cause authorized representatives on their behalf to meet and commence to bargain collectively with one another and shall make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement . . .

After extensive hearings the Board, in a decision dated July 31, 1981, concluded the school board had breached s. 33(a). That finding is not at issue. What is at issue is the remedial consequences, which eventually became the subject of a stated case. The factual basis on which the school board was held to have contravened s. 33(a) is essential background in determining the scope of the Board's remedial powers. Unfortunately, the record from the Board is sparse. The following findings of fact, taken from the Board's July 31, 1981 reasons and from additional findings of fact appended to the stated case, are of particular interest:

We specifically find that the Respondent School Board did not "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement" and it is our opinion based upon their past conduct that unfettered they will not make the effort required in the opinion of the Board to fulfill the requirements of section 33 of the *Trade Union Act*.

We find that the School Board's behaviour throughout the collective bargaining can be characterized as a charade of appearing to engage in proper bargaining when it had no intention of concluding any agreement. We find that the School Board in all its proposals attempted to destroy the security of the union.

We find that the purpose of the School Board in contracting out the normal work of the bus drivers was to avoid reaching a collective agreement.

In the opinion of the Board, although the School Board and particularly its negotiator, Robert Street, put forth that the actions of the School Board fell within the area of "hard bargaining" it cannot consider as reasonable

[TRADUCTION] 33 Lorsqu'un avis d'intention de négocier a été donné . . .

a) l'agent négociateur accrédité et l'employeur . . . doivent . . . se rencontrer et commencer à négocier ou faire en sorte que leurs représentants autorisés se rencontrent et commencent à négocier collectivement, et ils doivent s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective . . .

b) Après de longues audiences, le Conseil a conclu, dans une décision en date du 31 juillet 1981, que la commission scolaire avait enfreint l'al. 33a). Cette conclusion n'est pas contestée. La question en litige porte sur les mesures de redressement qui, par la suite, ont fait l'objet d'un exposé de cause. Pour déterminer la portée des pouvoirs de redressement du Conseil, il est essentiel d'examiner les faits qui lui ont permis de conclure que la commission scolaire avait enfreint l'al. 33a). Malheureusement, le dossier du Conseil est restreint. Soulignons en particulier les constatations de fait suivantes tirées des motifs rendus par le Conseil le 31 juillet 1981 et d'autres constatations de fait annexées à l'exposé de cause:

[TRADUCTION] Nous constatons précisément que la commission scolaire intimée ne s'est pas «efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective» et, compte tenu de sa conduite passée, nous sommes d'avis que si nous la laissons agir librement, elle ne fera pas l'effort que le Conseil estime nécessaire pour se conformer aux exigences de l'article 33 de la *Trade Union Act*.

g) À notre avis, le comportement de la commission scolaire au cours des négociations collectives équivaut à une simulation consistant à se présenter pour négocier régulièrement sans avoir l'intention de conclure une convention. Nous concluons que, dans toutes ses propositions, la commission scolaire a tenté d'anéantir la sécurité syndicale.

Nous concluons qu'en confiant à des personnes embauchées par contrat le travail normal des chauffeurs d'autobus, la commission scolaire avait pour objectif d'éviter la conclusion d'une convention collective.

De l'avis du Conseil, bien que la commission scolaire et en particulier son négociateur, Robert Street, fassent valoir que les mesures prises par la commission scolaire font partie de la «négociation serrée», le Conseil ne peut

their insistence that the Union lose all rights to Union security enjoyed over the whole period that the parties have been under contracts. Nor can it consider reasonable that the School Board should require the Union to "earn" the right to any Union security in the future.

Just prior to the conclusion of the hearings it was understood that the representatives of the parties individually agreed to recommend a common proposal worked out in the presence of the Board to their respective groups for acceptance. The School Board negotiating committee materially altered this proposal in their own consideration and agreement was not accomplished.

During hearings which commenced in March, 1981, and which were adjourned on several occasions to permit negotiations between the parties, the settlement of the strike at many times appeared to be within reach. The Labour Relations Board now concludes that the School Board was deliberately using the approval of the Labour Relations Board to buy time and to continue its tactics of using contract drivers. This conclusion comes from:

- (i) observing the demeanour and behaviour of the witnesses;
- (ii) finding that the chairman of the School Board, Richard Daley, presented slightly different proposals to his Board than the proposals he undertook to present;
- (iii) learning that the School Board advertised for the sale of nine of their buses conditional upon the purchasers contracting to provide service for nine school bus routes, such advertising occurring before an important date set by the Labour Relations Board in its order of July 31, 1981.

It seems apparent that in the Board's view the school board's conduct amounted to flagrant violation of the Act, necessitating an extraordinary remedy. The Board ordered the parties to do the things set out in Schedule "A", appended to its July 31, 1981 decision ("the Schedule A orders"):

Schedule "A"

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to a collective bargaining with Canadian

qualifier de raisonnable leur insistance à affirmer que le syndicat a perdu tous les droits à la sécurité syndicale dont il a joui depuis la première convention collective entre les parties. Le Conseil ne trouve pas non plus raisonnable l'exigence de la commission scolaire que le syndicat «gagne» le droit à la sécurité syndicale pour l'avenir.

Juste avant la fin des audiences, les représentants des parties ont convenu de soumettre à l'acceptation de leurs groupes respectifs une proposition commune élaborée en présence du Conseil. Le comité de négociation de la commission scolaire a, d'une manière unilatérale, modifié sensiblement cette proposition et aucun accord n'est intervenu.

Au cours des audiences commencées au mois de mars 1981, qui ont été ajournées à plusieurs reprises pour permettre aux parties de négocier, le règlement de la grève a paru maintes fois sur le point d'intervenir. Le Conseil des relations du travail conclut maintenant que la commission scolaire a utilisé délibérément l'approbation du Conseil pour gagner du temps et poursuivre ses tactiques d'emploi de chauffeurs contractuels. Nous concluons en ce sens après avoir

- (i) observé l'attitude et le comportement des témoins;
- (ii) conclu que le président de la commission scolaire, Richard Daley, a présenté à la commission des propositions légèrement différentes de celles qu'il s'était engagé à présenter;
- (iii) appris que la commission scolaire a offert en vente neuf de ses autobus à la condition que l'acheteur s'engage par contrat à desservir neuf circuits d'autobus scolaires, cette offre de vente ayant été faite avant une date importante fixée par le Conseil des relations du travail dans son ordonnance du 31 juillet 1981.

Il semble évident que, de l'avis du Conseil, la conduite de la commission scolaire constitue une violation flagrante de la Loi qui commande des mesures de redressement extraordinaires. Le Conseil a ordonné aux parties de faire ce qui est énoncé à l'annexe «A» de son ordonnance du 31 juillet 1981 («les conditions de l'annexe A»):

[TRADUCTION]

Annexe «A»

Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le

Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981; *a*
- (2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:
 - (a) As to Union security—the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause; *b*
 - (b) As to Union security—new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues; *d*
- (3) Such proposals shall include a proposal regarding wages of not less than
 - (a) An increase of not less than \$48.00 per month to part-time drivers retroactive to January 1, 1979; *e*
 - (b) A further increase of 9.2 % effective September 1, 1980;
 - (c) A further increase of 8.5 % effective September 1, 1981; *f*
 - (d) A further increase of 5.5 % effective January 1, 1982.
- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement.) *g*
- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals. *i*

Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [*sic*], which must be done to secure compliance with the order herein:

- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981; *j*

Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) La commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;
- (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:
 - a) quant à la sécurité syndicale—ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;
 - b) quant à la sécurité syndicale—de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;
- (3) Ces propositions devront comporter une proposition relative aux salaires prévoyant au moins
 - a) une augmentation minimale de 48 \$ par mois pour les chauffeurs à temps partiel, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1979;
 - b) une nouvelle augmentation de 9,2 % à compter du 1^{er} septembre 1980;
 - c) une nouvelle augmentation de 8,5 % à compter du 1^{er} septembre 1981;
 - d) une nouvelle augmentation de 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 1982.
- (4) La commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective.)
- (5) La commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (*sic*), doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) Le syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;
- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

The Union had sought as part of the remedy an order of compensation and an order for costs. In its July 31, 1981 decision the Board expressed some doubts that it had jurisdiction to make such orders, but reserved decision. It proposed to deal with the matter only if the Schedule A orders failed to produce an agreement. The parties were ordered to return to the Board on August 31, 1981 if no agreement had yet been reached. No agreement was reached by August 31, 1981, whereupon the Board decided to submit a stated case under s. 18(2) of the *Trade Union Act*:

18...

(2) The Board may of its own motion state a case in writing for the opinion of the Appeal Division of the Supreme Court upon any question that, in the opinion of the Board, is a question of law.

The stated case contained the following:

The Labour Relations Board (Nova Scotia) respectfully requests the opinion of the Appeal Division of the Supreme Court of Nova Scotia on the following questions hereinafter outlined:

- (a) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.
- (b) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order the removal of an individual from the bargaining process where it is believed that he or she obstructs reasonable efforts to conclude and sign a collective agreement.

- (2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;
- (3) Le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

Le syndicat demandait notamment, à titre de mesure de redressement, une ordonnance d'indemnisation et une ordonnance quant aux dépens. Dans sa décision du 31 juillet 1981, le Conseil a exprimé certains doutes concernant sa compétence pour rendre ces ordonnances, mais il a mis en délibéré sa décision. Il a proposé d'examiner cette question uniquement si les conditions de l'annexe A n'entraînaient pas la conclusion d'une convention. Les parties se sont vu ordonner de retourner devant le Conseil le 31 août 1981 si jamais une convention n'était pas encore conclue. Comme aucune convention n'avait été conclue à cette date, le Conseil a décidé de soumettre un exposé de cause conformément au par. 18(2) de la *Trade Union Act*:

[TRADUCTION] 18...

(2) Le Conseil peut de son propre chef demander par exposé de cause l'opinion de la Division d'appel de la Cour suprême sur toute question qu'il estime être une question de droit.

L'exposé de cause se lit en partie comme suit:

[TRADUCTION] Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) demande respectueusement l'opinion de la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse sur les questions suivantes:

- a) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*?
- b) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner d'écarter du processus de négociation une personne qui, à son avis, entrave des efforts raisonnables qui visent la conclusion et la signature d'une convention collective?

(c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to “make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement”, i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

(d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.

(e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:

- (i) the Union,
- (ii) the Employees.

The union and the school board made submissions before the Appeal Division, the Board did not. The Nova Scotia Federation of Labour (“the Federation”) was granted status to intervene in the Appeal Division.

Hart J.A. (MacKeigan C.J.N.S., Cooper and Pace J.J.A. concurring) wrote the majority judgment in the Appeal Division. Hart J.A. answered “no” to all of the questions except the following provisions of the Schedule A orders, which he concluded were within the Board's powers:

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to collective bargaining with Canadian Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;
- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [*sic*], which must be done to secure compliance with the order herein:

c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?

e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:

- (i) du syndicat,
- (ii) des employés?

Contrairement au Conseil, le syndicat et la commission scolaire ont plaidé devant la Division d'appel. La Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse («la Fédération») a été autorisée à y intervenir.

Le juge Hart (le juge en chef MacKeigan et les juges Cooper et Pace ont souscrit à ses motifs) a prononcé le jugement de la Division d'appel à la majorité. Il a répondu «non» à toutes les questions sauf en ce qui concerne les dispositions suivantes des conditions de l'annexe A qui, à son avis, relèvent de la compétence du Conseil:

[TRADUCTION] Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) La Commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;
- (5) La Commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (*sic*), doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

(1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;

(3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

Jones J.A., dissenting, did not specifically answer the Schedule A questions, answered "no" to question (b), and "yes" to questions (c), (d), and (e).

The union appeals to this Court by leave. Subsequent to the granting of leave, but prior to the hearing of the appeal in this Court, the union and the school board signed a collective agreement. The settlement included the right of striking bus drivers to return to work. The settlement was based on the assumption that the union's appeal to this Court would proceed. It was agreed, however, that if this Court decided the Board had jurisdiction to award compensation or costs, and the Board found it appropriate to make such an order, that order would only be enforced to the extent of \$1,000.

In this Court the union and the school board made submissions; the Board did not; the Federation intervened.

The appellant union did not quarrel with the unanimous negative answer given by the Appeal Division to question (b)—the power of the Board to order the removal of a particular individual from the bargaining process. The matters still at issue are therefore question (a) (the Schedule A orders) and questions (c), (d), and (e), (regarding reinstatement, compensation, and costs).

II The Nature of the Review

The disposition in this case depends on the interpretation to be given to s. 34(2) of the *Trade Union Act*:

(1) Le Syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la Commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

(3) Le Syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la Commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

Le juge Jones, dissident, qui n'a pas répondu de façon spécifique aux questions de l'annexe A, a répondu «non» à la question b) et «oui» aux questions c), d) et e).

Le syndicat a été autorisé à se pourvoir devant cette Cour. Après l'autorisation de pourvoi mais avant l'audition en cette Cour, le syndicat et la commission scolaire ont signé une convention collective. L'entente comprenait, pour les chauffeurs d'autobus en grève, le droit de retourner au travail. L'entente se fondait sur l'hypothèse que le pourvoi du syndicat à cette Cour serait entendu. Cependant, il a été convenu que, si jamais cette Cour décidait que le Conseil avait compétence pour accorder une indemnisation ou des dépens et si le Conseil jugeait approprié de rendre une ordonnance en ce sens, cette ordonnance ne serait exécutoire que jusqu'à concurrence de 1 000 \$.

Le syndicat et la commission scolaire ont plaidé devant cette Cour; le Conseil s'est abstenu de le faire et la Fédération est intervenue.

Le syndicat appellant n'a pas contesté la réponse négative que la Division d'appel à l'unanimité a donnée à la question b) — la compétence du Conseil pour ordonner d'écarter une personne précise du processus de négociation. Il reste par conséquent à trancher la question a) (les conditions de l'annexe A) et les questions c), d) et e) (concernant la réintégration, l'indemnisation et les dépens).

II La nature de l'examen

La solution du litige en l'espèce dépend de l'interprétation qu'il faut donner au par. 34(2) de la *Trade Union Act*:

34 (1) Where the Minister receives a complaint in writing from a party to collective bargaining that any other party to the collective bargaining has failed to comply with Section 33 he may refer the complaint to the Board.

(2) Where a complaint from a party to collective bargaining is referred to the Board pursuant to subsection (1), the Board shall inquire into the complaint and may dismiss the complaint or may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33, and may order an employer to pay to any employee compensation not exceeding a sum which, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for a failure to comply with clause (b) of Section 33, have been paid by the employer to the employee.

The Court is not faced with a typical judicial review of a labour board decision. In the first place, s. 34(2) is not covered by s. 18(1), the Act's privative clause. Section 18(1) gives the Board exclusive jurisdiction over a list of matters, not including a remedial order respecting a breach of s. 33(a). In the second place, this appeal is before the courts by way of a stated case. The customary judicial deference to specialized administrative tribunals, expressed in *Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation*, [1979] 2 S.C.R. 227, would not seem to apply when the tribunal itself specifically seeks judicial opinion. Finally, on some of the matters included in the stated case the Board never arrived at a decision. In respect of reinstatement, compensation, and costs, therefore, there is no decision of an expert tribunal to which a court might show deference. On the other hand, there is one factor which does point to judicial restraint. Section 34(2) specifically states that orders under it depend on "the opinion of the Board". It is not open to the courts to interfere with the Board's exercise of its discretion.

[TRADUCTION] 34 (1) Lorsque le ministre reçoit d'une partie à des négociations collectives une plainte portant qu'une autre partie à ces négociations ne s'est pas conformée à l'article 33, il peut déférer la plainte au Conseil.

(2) Lorsqu'une plainte d'une partie à des négociations collectives est déférée au Conseil conformément au paragraphe (1), le Conseil doit faire enquête et il peut rejeter la plainte ou rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33, et il peut ordonner à un employeur de verser à un employé une indemnité qui ne dépasse pas la somme que le Conseil estime équivalente à la rémunération que l'employeur aurait versée à l'employé s'il s'était conformé à l'alinéa 33b).

Il ne s'agit pas en l'espèce d'un examen judiciaire typique d'une décision d'un organisme de relations de travail. D'abord, le par. 34(2) n'est pas visé par le par. 18(1), soit la clause privative de la Loi. Le paragraphe 18(1) donne au Conseil la compétence exclusive sur les matières qu'il énumère et qui ne comprennent pas une ordonnance de redressement concernant une violation de l'al. 33a). Deuxièmement, il s'agit d'un appel interjeté par voie d'exposé de cause. Il semblerait que le respect que les cours témoignent habituellement envers les tribunaux administratifs spécialisés, mentionné dans l'arrêt *Syndicat canadien de la Fonction publique c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, [1979] 2 R.C.S. 227, ne joue pas lorsque c'est le tribunal lui-même qui demande une opinion judiciaire. Enfin, le Conseil ne s'est jamais prononcé sur certaines des questions soulevées dans l'exposé de cause. En ce qui concerne la réintégration, l'indemnisation et les dépens, il n'y a par conséquent aucune décision d'un tribunal spécialisé susceptible d'attirer le respect des cours. Par contre, il y a un facteur qui peut inciter les cours à ne pas intervenir. Le paragraphe 34(2) dispose clairement que les ordonnances rendues en vertu de ce paragraphe sont fonction de «l'avis du Conseil». Il n'est pas loisible aux cours de s'ingérer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil.

III The Statutory Language of Remedial Powers

In respect of a breach of s. 33(a), the relevant portion of s. 34(2) empowers the Board to:

... make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33. . . . [Emphasis added.]

None of the cases on remedies referred to by the parties arises under this wording or similar wording. All of the Canadian cases arose in Ontario, in British Columbia, or in the federal sector.

In the Ontario *Labour Relations Act*, R.S.O. 1980, c. 228, s. 89(4), the relevant wording is that the Board "shall determine what, if anything," the contravening party "shall do or refrain from doing with respect thereto and such determination, without limiting the generality of the foregoing may include, . . . (a) an order . . . to cease doing the act or acts complained of; (b) . . . to rectify the act or acts complained of; or (c) . . . to reinstate . . . with or without compensation. . . ." The British Columbia *Labour Code*, R.S.B.C. 1979, c. 212, s. 28, includes the authority to order "(a) . . . a person to do any thing for the purpose of complying with this Act . . . (b) . . . to rectify a contravention of this Act . . . (c) . . . make an order determining and fixing the monetary value of an injury or loss suffered . . . (e) . . . to reinstate" or to "(f) make another order or proceed in another manner . . . consistent with" the purposes or objects of the Act. The *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, s. 189, am. by 1977-78 (Can.), c. 27, s. 68(2) empowers the Board to make an order "to remedy or counteract any consequence of such failure to comply".

In his dissenting opinion in the Appeal Division, Jones J.A. expressed the view that, in a failure to bargain situation, the Nova Scotia Board has as full remedial authority as do other labour boards, notably those in Ontario, British Columbia, and

III La formulation législative des pouvoirs de redressement

Dans le cas d'une violation de l'al. 33a), la partie du par. 34(2) qui s'applique donne au Conseil le pouvoir de

[TRADUCTION] . . . rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33 . . . [C'est moi qui souligne.]

Aucun des arrêts concernant les redressements que les parties ont mentionnés ne découle de cette formulation ou d'une formulation semblable. Toute la jurisprudence canadienne provient de l'Ontario, de la Colombie-Britannique ou du secteur fédéral.

Suivant la formulation du par. 89(4) de la *Labour Relations Act* de l'Ontario, R.S.O. 1980, chap. 228, la Commission [TRADUCTION] «décide, s'il y a lieu, de quelle façon» les contrevenants [TRADUCTION] «doivent rétablir la situation. À cet effet, elle peut notamment, sans restreindre la généralité de ce qui précède, . . . a) ordonner . . . la cessation de l'acte ou des actes faisant l'objet de la plainte; b) . . . la réparation . . . du préjudice qui en a résulté; ou c) . . . la réintégration . . . avec ou sans indemnisation . . . » L'article 28 du *Labour Code* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1979, chap. 212, confère notamment le pouvoir d'enjoindre [TRADUCTION] «a) . . . à une personne de faire ce qui est nécessaire pour se conformer à la présente loi . . . b) . . . de remédier à une violation de la présente loi . . . c) . . . de déterminer et de fixer par ordonnance la valeur pécuniaire d'un préjudice ou d'une perte subis . . . e) . . . de réintégrer» ou de «f) rendre une autre ordonnance ou de procéder d'une autre manière conforme» aux buts et aux objets de la Loi. L'article 189 du *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, modifié par 1977-78 (Can.), chap. 27, par. 68(2), autorise le Conseil à ordonner «de remédier ou de parer à toute conséquence . . . que pourrait entraîner ladite infraction».

Dans ses motifs de dissidence, le juge Jones de la Division d'appel a exprimé l'opinion que dans un cas de défaut de négocier, le Conseil de la Nouvelle-Écosse a autant de pouvoirs de redressement que les autres organismes de relations de travail,

the Canada Board. I do not agree. In my view there are significant differences in wording between s. 34(2) of the Nova Scotia statute and the provisions in other jurisdictions. In Nova Scotia there is only the one concept—secure compliance. While I would think that the other statutes are broadly enough worded to encompass anything that falls within “secure compliance” I do not think the reverse is necessarily true. The remedial authority in the other jurisdictions is broader. Accordingly, great care must be taken when relying on cases from these other jurisdictions when interpreting s. 34(2).

That does not mean, however, that s. 34(2) need be construed as a narrow power. Section 34(2) should be contrasted with s. 55 of the Nova Scotia Act, the remedial section for unfair labour practices. Apart from specific remedies for specific breaches, s. 55 contains, as its general grant of power, the wording:

... require the party to comply with the said appropriate Section

Section 34(2) reads in part:

... may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance

It is plain s. 34(2) contemplates more than a simple declaration that the party comply with the statute. The “in the opinion of the Board” gives wide discretion to decide “the things that are necessary”. There must be a range of options from which the Board can choose. The key element is to “secure compliance” with s. 33(a), *i.e.* make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement.

To know what may be entailed in securing compliance, it is obviously necessary to know what duty is imposed by s. 33(a). Accordingly, even though the Board’s finding of a breach of s. 33(a) is not challenged in this appeal, it is essential to

notamment ceux de l’Ontario et de la Colombie-Britannique et le Conseil canadien. Je ne suis pas d’accord. À mon avis, il y a des différences importantes entre la formulation du par. 34(2) de la loi de la Nouvelle-Écosse et celle des dispositions dans les autres ressorts. En Nouvelle-Écosse, il n’y a qu’un seul concept, celui de se conformer. Alors que je pense que les autres lois sont rédigées en termes assez généraux pour comprendre tout ce que couvre le concept «se conformer», je ne crois pas que le contraire soit nécessairement vrai. Le pouvoir de redressement dans les autres ressorts est plus large. Par conséquent, il faut être très prudent lorsqu’on interprète le par. 34(2) en s’appuyant sur de la jurisprudence en provenance de ces autres ressorts.

Cela ne signifie pas cependant que le par. 34(2) doit être interprété comme conférant un pouvoir restreint. Ce paragraphe doit être mis en parallèle avec l’art. 55 de la loi de la Nouvelle-Écosse, qui porte sur le redressement en matière de pratiques déloyales de travail. À part certaines mesures de redressement applicables à des infractions précises, l’art. 55 confère un pouvoir général ainsi formulé:

[TRADUCTION] ... exiger d’une partie qu’elle se conforme audit article pertinent . . .

Le paragraphe 34(2) se lit en partie:

[TRADUCTION] ... peut ... rendre une ordonnance enjoignant à toute partie aux négociations collectives de faire ce qui, de l’avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer . . .

Il est évident que le par. 34(2) envisage plus qu’une simple déclaration que cette partie doit se conformer à la loi. Les termes «de l’avis du Conseil» accordent un large pouvoir discrétionnaire de décider «ce qui est nécessaire». Il doit y avoir plusieurs solutions possibles parmi lesquelles le Conseil peut choisir. L’élément clé est de «se conformer» à l’al. 33a), *c.-à-d.* s’efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective.

Pour savoir ce que se conformer peut comporter, il est de toute évidence nécessaire de savoir quelle obligation impose l’al. 33a). Par conséquent, bien que la conclusion du Conseil qu’il y a eu violation de l’al. 33a) ne soit pas contestée en l’espèce, il est

understand precisely the content of s. 33(a) as it applies to this case.

IV The Duty to Bargain in Good Faith

The words "good faith" do not appear in the Nova Scotia statute, but the duty imposed by s. 33(a) is commonly referred to as the duty to bargain in good faith. The "good faith" label is derived from express language in similar statutory provisions elsewhere. Duty to bargain provisions are found in labour statutes in all other jurisdictions in Canada. In defining the scope of the duty, as distinct from the scope of the remedy, cases or academic comment on other statutory provisions are directly relevant. I do not agree with the submission of counsel for the Federation that the Nova Scotia statute imposes a larger onus upon the parties because it includes the words "and sign" while other statutes do not. A collective agreement cannot be effectively concluded without a signature since, by definition, (s.1(1)(e)), a collective agreement must be signed. I do not attribute any particular significance to the inclusion of the words "and sign".

The duty to bargain in good faith in Canada dates back to the 1944 *Wartime Labour Relations Regulations*, P.C. 1003, s. 10. It is only recently, however, that a substantial body of case law has developed. This is in part due to the fact that in most jurisdictions (Nova Scotia being an exception) labour boards until the last decade had no power to enforce the duty to bargain in good faith; prosecution was the only remedy.

The early cases on the duty to bargain in good faith abstained from dealing with the content of bargaining proposals. They focussed instead on the mechanics of bargaining, in recognition of freedom of contract. Although labour statutes impose a collective bargaining regime, and typically a few minimum terms, the general thrust of the legislation is to leave it to the parties to find their own

essentiel de comprendre exactement la teneur de l'al. 33a) tel qu'il s'applique à l'espèce.

IV L'obligation de négocier de bonne foi

^a Les mots «bonne foi» ne figurent pas dans la loi de la Nouvelle-Écosse, mais l'obligation qu'impose l'al. 33a) est communément citée comme l'obligation de négocier de bonne foi. L'étiquette «bonne foi» provient du langage explicite d'autres dispositions législatives semblables que l'on trouve ailleurs. Toutes les autres lois en matière de travail au Canada renferment des dispositions relatives à l'obligation de négocier. Lorsqu'on définit la portée de cette obligation par opposition à la portée des mesures de redressement, la jurisprudence ou la doctrine relatives aux dispositions des autres lois sont directement pertinentes. Je ne suis pas d'accord avec l'argument de l'avocat de la Fédération portant que la loi de la Nouvelle-Écosse impose un fardeau plus lourd aux parties parce qu'elle comporte les mots [TRADUCTION] «et de signer» qu'on ne trouve pas dans les autres lois. ^d Une convention collective ne peut être conclue valablement sans signature puisque, par définition (al. 1(1)e)), une convention collective doit être signée. Je n'accorde aucune importance particulière à l'inclusion des mots [TRADUCTION] «et de signer». ^e ^f

Au Canada, l'obligation de négocier de bonne foi remonte aux *Règlements des Relations ouvrières en temps de guerre* de 1944, C.P. 1003, art. 10. Ce n'est que récemment toutefois qu'une jurisprudence importante s'est développée. Cela s'explique en partie par le fait que dans la plupart des ressorts (la Nouvelle-Écosse étant une exception), les organismes de relations de travail n'avaient pas, ^h jusqu'à la dernière décennie, le pouvoir de faire respecter l'obligation de négocier de bonne foi; les poursuites judiciaires étaient le seul recours.

ⁱ Les premières décisions relatives à l'obligation de négocier de bonne foi sont restées muettes sur le contenu des propositions faites en cours de négociations. Elles mettaient plutôt l'accent sur les mécanismes de négociation, en reconnaissance de la liberté contractuelle. Bien que les lois en matière de travail imposent un régime de négociation collective et, habituellement, quelques conditions de

bargain, if they can. The relationship between the general right of freedom of contract and the duty to bargain in good faith has always been uneasy. Recently, labour boards have been more willing to acknowledge that the duty to bargain in good faith does in some significant ways detract from the notion of freedom of contract. Labour boards have embraced what D. D. Carter, former Chairman of the Ontario Labour Relations Board, calls the doctrine of illegality; "Duty to Bargain in Good Faith: Does it Affect the Content of Bargaining?" in Swan & Swinton (eds.), *Studies in Labour Law* (1983), pp. 35-53.

By "doctrine of illegality" Carter means that a specific bargaining proposal may be held to constitute a breach of the duty to bargain in good faith. Some of the cases involve instances in which the bargaining proposal, on its face, is inconsistent with the statutory scheme of labour relations or otherwise illegal: *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306 (Ont.); *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co. Ltd.*, [1978] 2 Can LRBR 49 (Sask.); *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency*, [1978] 2 Can LRBR 501 (Ont.); *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201 (B.C.); *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360 (Can.)

The doctrine was taken one step further in *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99 (Ont.), affirmed in *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017 (Ont. Div. Ct.) In *Radio Shack* the employer's offer of union security was a voluntary check-off provision in conformity with the then minimum provision regarding union security under the Ontario Act. On its face, therefore,

base, elles s'appliquent plutôt, de manière générale, à laisser aux parties la possibilité de s'entendre, si elles le peuvent. Le lien entre le droit général à la liberté contractuelle et l'obligation de négocier de bonne foi a toujours posé des difficultés. Depuis peu, les organismes de relations de travail sont plus disposés à reconnaître que l'obligation de négocier de bonne foi porte sérieusement atteinte à la notion de la liberté contractuelle. Les organismes de relations de travail ont adopté ce que D.D. Carter, ancien président de la Commission des relations de travail de l'Ontario, appelle la doctrine de l'illégalité; «Duty to Bargain in Good Faith: Does it Affect the Content of Bargaining?» dans *Studies in Labour Law* (1983), Swan & Swinton (éd.), pp. 35 à 53.

Par «doctrine de l'illégalité», Carter entend qu'une proposition précise pourrait être considérée comme une violation de l'obligation de négocier de bonne foi. Certaines décisions concernent des cas où la proposition est, à première vue, incompatible avec le régime de relations de travail prévu par la loi ou autrement illégale: *Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.*, [1981] O.L.R.B. Rep. 13; *Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.*, [1979] 3 Can LRBR 306 (Ont.); *Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co. Ltd.*, [1978] 2 Can LRBR 49 (Sask.); *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Carpenters Employer Bargaining Agency*, [1978] 2 Can LRBR 501 (Ont.); *Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees*, [1977] 2 Can LRBR 201 (C.-B.); *Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America*, [1976] 2 Can LRBR 360 (Can.)

Cette doctrine a franchi un autre pas dans *United Steelworkers of America and Radio Shack*, [1980] 1 Can LRBR 99 (Ont.), confirmé dans *Re Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America* (1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶14,017 (Cour div. Ont.) Dans l'affaire *Radio Shack*, l'offre de sécurité syndicale de l'employeur était une disposition de retenue volontaire des cotisations conformément à la disposition de base relative à la sécurité syndicale que contenait

Radio Shack's proposal appeared legal. The Ontario Labour Relations Board nevertheless found the employer was using the particular proposal, among others, to undermine the position of the union in order to avoid reaching a collective agreement and to foster the union's early demise. Although the duty to bargain in good faith does not impose an obligation to reach an agreement, it does impose an obligation to intend to reach a collective agreement and make every reasonable effort to that end. The Board's conclusion in *Radio Shack* was this: if a particular bargaining proposal, even if lawful on its face, is being used to avoid reaching a collective agreement or ultimately to destroy the collective bargaining relationship, a breach of the duty to bargain in good faith has been committed.

A similar type of analysis has been applied to cases in which bargaining proposals have been withdrawn, *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can LRBR 381 (Ont.), or where new proposals have been placed on the bargaining table at the eleventh hour, *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221. Although such practices are not *per se* a breach of the duty to bargain in good faith, they will be held to violate the statute if undertaken to avoid reaching a collective agreement. The same rationale has been applied where the reason for failing to agree to a proposal from the other party is to avoid reaching a collective agreement; see *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356 (B.C.) Similarly, a breach of the duty to bargain in good faith has been found where there has been refusal to execute a collective agreement despite agreement on all terms; *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318 (Ont.); *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284 (Ont.)

alors la Loi ontarienne. La proposition de Radio Shack semblait donc, à première vue, légale. La Commission des relations du travail de l'Ontario a néanmoins conclu que l'employeur se servait de cette proposition précise, notamment, pour miner la position du syndicat en vue d'éviter la conclusion d'une convention collective et de provoquer la chute du syndicat. Bien que l'obligation de négocier de bonne foi ne comporte pas celle de conclure une convention, elle impose l'obligation d'avoir l'intention de conclure une convention collective et de s'efforcer dans la mesure du possible d'y parvenir. Dans l'affaire *Radio Shack*, la Commission a conclu ce qui suit: si une proposition précise, même légitime à première vue, est faite en cours de négociations pour éviter la conclusion d'une convention collective ou pour détruire en fin de compte les rapports de négociation collective, il y a alors violation de l'obligation de négocier de bonne foi.

Une analyse du même genre a été appliquée à des affaires dans lesquelles des propositions faites en cours de négociations ont été retirées, *Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America*, [1981] 1 Can. LRBR 381 (Ont.), ou dans lesquelles de nouvelles propositions ont été déposées à la table de négociation à la dernière minute, *Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc.*, [1976] O.L.R.B. Rep. 221. Bien que ces pratiques ne constituent pas en soi une violation de l'obligation de négocier de bonne foi, on dira qu'elles enfreignent la loi si elles servent à éviter la conclusion d'une convention collective. Le même raisonnement a été appliqué dans le cas d'un refus d'accepter une proposition de l'autre partie pour éviter la conclusion d'une convention collective; voir *Kamloops News Inc. and International Typographical Union*, [1981] 2 Can LRBR 356 (C.-B.) De même, on a conclu à une violation de l'obligation de négocier de bonne foi lorsqu'il y a eu refus de signer une convention collective malgré qu'il y ait eu entente sur toutes les conditions: *Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union*, [1981] 1 Can LRBR 318 (Ont.); *Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby*, [1978] 2 Can LRBR 284 (Ont.)

It is often difficult to determine whether a breach of the duty to bargain in good faith has been committed. Parties to collective bargaining rarely proclaim that their aim is to avoid reaching a collective agreement. The jurisprudence recognizes a crucial distinction between “hard bargaining” and “surface bargaining”; see *Radio Shack* at pp. 119 and 121. Hard bargaining is not a violation of the duty to bargain in good faith. It is the adoption of a tough position in the hope and expectation of being able to force the other side to agree to one’s terms. Hard bargaining is not a violation of the duty because there is a genuine intention to continue collective bargaining and to reach agreement. On the other hand, one is said to engage in “surface bargaining” when one pretends to want to reach agreement, but in reality has no intention of signing a collective agreement and hopes to destroy the collective bargaining relationship. It is the improper objectives which make surface bargaining a violation of the Act. The dividing line between hard bargaining and surface bargaining can be a fine one.

The statutory insistence that the parties to collective bargaining intend to reach a collective agreement and intend to continue the collective bargaining process reinforces the obligation of the employer to recognize the union. Once the union has become the certified bargaining agent, the employer must negotiate with the union. The union has a legitimate right, and the exclusive right, with the employer, to be at the bargaining table. If the employer attempts to get rid of the union through its bargaining tactics, the employer is in breach of the duty to bargain in good faith.

The Board’s finding in the present case that the school board had contravened s. 33(a) falls squarely within the analysis just described. The content of the school board proposals formed the basis of the finding. It does not appear that any of the proposals was illegal on its face. Rather, the Board found all of the proposals were being used to destroy the security of the union and avoid reaching a collective agreement. The Board held such to

Il est souvent difficile de déterminer s’il y a eu violation de l’obligation de négocier de bonne foi. Les parties à des négociations collectives reconnaissent rarement vouloir éviter de conclure une convention collective. La jurisprudence reconnaît une différence importante entre la «négociation serrée» et la «négociation de façade»; voir la décision *Radio Shack*, aux pp. 119 et 121. La négociation serrée ne constitue pas une violation de l’obligation de négocier de bonne foi. C’est l’adoption d’une ligne dure dans l’espoir de pouvoir forcer l’autre partie à accepter les conditions qui lui sont offertes. La négociation serrée n’est pas une violation de l’obligation parce qu’elle comporte une intention véritable de poursuivre les négociations collectives et de conclure une convention. Par contre, on dit qu’une partie pratique la «négociation de façade» lorsqu’elle feint de vouloir conclure une convention alors qu’en réalité elle n’a pas l’intention de signer une convention collective et elle souhaite détruire les rapports de négociation collective. La négociation de façade est une infraction à la Loi à cause de ses objectifs irréguliers. La ligne de démarcation entre la négociation serrée et la négociation de façade peut être ténue.

L’insistance de la Loi pour que les parties à des négociations collectives aient l’intention de conclure une convention collective et de poursuivre le processus de la négociation accentue l’obligation pour l’employeur de reconnaître le syndicat. Dès que le syndicat est devenu l’agent négociateur accrédité, l’employeur doit négocier avec lui. Le syndicat a le droit, et le droit exclusif, avec l’employeur, d’être à la table de négociation. Si l’employeur tente de se débarrasser du syndicat par ses tactiques de négociation, il viole alors l’obligation de négocier de bonne foi.

La conclusion du Conseil en l’espèce que la commission scolaire a enfreint l’al. 33a) cadre exactement avec l’analyse que je viens de faire. Cette conclusion est fondée sur le contenu des propositions de la commission scolaire. Il semble qu’aucune des propositions n’était illégale à première vue. Le Conseil a plutôt conclu que ces propositions visaient à supprimer la sécurité syndicale et à éviter la conclusion d’une convention

be the purpose of the contracting out. The Board rejected the school board's contention that it was engaging in hard bargaining, noting particularly the union security proposals. In short, the Board applied the doctrine of illegality in the present case. The Board's finding of a breach on that basis is not challenged.

The determination of the scope of the duty to bargain in good faith is within the exclusive jurisdiction of labour boards. In Nova Scotia, s. 18(1)(f) of the *Trade Union Act* provides as follows:

18 (1) If in any proceeding before the Board a question arises under this Act as to whether

(f) any party to collective bargaining has failed to comply with Section 33;

the Board shall decide the question and the decision or order of the Board is final and conclusive and not open to question, or review, but the Board may, if it considers it advisable so to do, reconsider any decision or order made by it under this Act, and may vary or revoke any decision or order made by it under this Act.

Furthermore, the finding that a party has not bargained in good faith and has not made every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement is essentially a finding of fact. I therefore approach the remedies question on the basis that the Board was squarely within its power in holding that specific bargaining proposals were the reason for finding breach of the duty to bargain in good faith imposed by s. 33(a).

V The Schedule A Orders—Requirements for the School Board

The Appeal Division and all of the parties before this Court agree the Board had the authority to make the following two orders against the school board:

(1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;

collective. Le Conseil a conclu que c'était le but visé par l'embauche de contractuels. Le Conseil a rejeté la prétention de la commission scolaire qu'elle s'adonnait à la négociation serrée, relevant en particulier les propositions relatives à la sécurité syndicale. Bref, le Conseil a appliqué en l'espèce la doctrine de l'illégalité. Le Conseil a conclu à l'infraction sur ce fondement et cette conclusion n'est pas contestée.

Les organismes de relations de travail ont compétence exclusive pour déterminer la portée de l'obligation de négocier de bonne foi. En Nouvelle-Écosse, l'al. 18(1)f) de la *Trade Union Act* dispose:

[TRADUCTION] 18 (1) Si, dans une procédure devant le Conseil, la question se pose, en vertu de la présente loi, de savoir si

f) une partie à des négociations collectives a omis de se conformer à l'article 33;

le Conseil doit trancher la question et sa décision ou son ordonnance a force de chose jugée et ne peut être ni contestée ni révisée. Le Conseil peut cependant s'il l'estime souhaitable, réviser, modifier ou annuler ses décisions ou ordonnances rendues sous le régime de la présente loi.

En outre, la conclusion qu'une partie n'a pas négocié de bonne foi et ne s'est pas efforcée, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective est essentiellement une conclusion de fait. Par conséquent, j'aborde la question des mesures de redressement en tenant pour acquis que le Conseil avait clairement le pouvoir de décider que des certaines propositions précises faites en cours de négociation justifiaient la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi qu'impose l'al. 33a).

V Les conditions de l'annexe A—Conditions imposées à la commission scolaire

La Division d'appel et toutes les parties devant cette Cour sont d'accord pour dire que le Conseil avait le pouvoir d'imposer à la commission scolaire les deux conditions suivantes:

(1) La Commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;

- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

These orders simply serve to get the negotiations started again. The imposition of a time limit is not objectionable; it is only aimed at preventing the negotiations from becoming stalled. The duty to present proposals is a preliminary aspect of the duty imposed by s. 33(a). Orders (1) and (5) against the school board therefore fall easily within the scope of "secure compliance" found in s. 34(2).

The area of dispute concerns the three other orders against the school board. These are the orders that the previous contract be proposed with amendments only to union security and to wages, orders respecting minimum proposals with respect to union security and wages, and the undertaking not to contract out. What these orders have in common is that they all concern the specific content of bargaining proposals. Their validity is supported by the union and the Federation, but opposed by the school board.

The majority of the Appeal Division found these orders beyond the powers of the Board because they determined or affected the content of the collective agreement. Hart J.A. expressed this position in the following terms:

In my opinion the powers of the Board under s. 33 [sic] [s. 34] should be broadly interpreted, but those powers must be exercised in such a way as to create a climate wherein the parties can themselves determine the various clauses to be included in their collective agreement. It is not for the Board to dictate these terms but for the parties to decide whether they can or cannot reach agreement

The Board must be resourceful in determining what things should be done by the parties to enable the process of collective bargaining to proceed and must be careful not to overstep its powers under the Act. Any order it grants must be directed towards the advancement of the collective bargaining process, but cannot direct what the agreement shall contain. The old saying, "You can lead a horse to water but you can't make him

- (5) La Commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

^a Ces conditions visent simplement à faire reprendre les négociations. Il n'y a rien de répréhensible à l'imposition d'un délai; il vise uniquement à empêcher l'arrêt des négociations. L'obligation de présenter des propositions est un aspect préliminaire de l'obligation qu'impose l'al. 33a). Les conditions (1) et (5) imposées à la commission scolaire sont donc facilement visées par l'expression «se conformer à l'article 33» qui figure au par. 34(2).

^b Le litige porte sur les trois autres conditions imposées à la commission scolaire. Ces conditions concernent le renouvellement de la convention précédente avec des modifications touchant uniquement la sécurité syndicale et les salaires, des offres minimales relatives à la sécurité syndicale et les salaires, ainsi que l'engagement de ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour accomplir le travail des syndiqués. Ces conditions ont ceci de commun qu'elles portent toutes sur le contenu précis d'offres de négociation. Le syndicat et la Fédération soutiennent qu'elles sont valides tandis que la commission scolaire affirme le contraire.

^c La Division d'appel à la majorité a conclu que le Conseil n'avait pas le pouvoir de dicter ces conditions parce qu'elles fixent ou touchent le contenu de la convention collective. Le juge Hart a énoncé cette position comme suit:

^d [TRADUCTION] À mon avis, les pouvoirs du Conseil en vertu de l'art. 33 (sic) [l'art. 34] doivent être interprétés de façon libérale, mais ces pouvoirs doivent être exercés de façon à créer un climat dans lequel les parties peuvent elles-mêmes fixer les diverses clauses de leur convention collective. Il n'appartient pas au Conseil de dicter ces conditions mais aux parties de décider si elles peuvent arriver à s'entendre . . .

^e Le Conseil doit faire preuve d'ingéniosité en déterminant ce que les parties doivent faire pour permettre aux négociations collectives de progresser, et il doit veiller à ne pas outrepasser les pouvoirs que la Loi lui accorde. Ses ordonnances doivent viser à faire progresser les négociations collectives mais ne peuvent dicter le contenu de la convention. À mon avis, le Conseil devrait suivre le dicton «On peut mener le cheval à l'abreuvoir,

drink" is, in my opinion, an appropriate guide for the Board to follow.

Counsel for the school board adopts essentially the same position. The Appeal Division seemed to assume this was sufficient to dispose of the arguments, and render invalid the Board orders related to the context of the proposals. I cannot agree that the analysis ends there.

I accept the general proposition that it is not open to the Board under s. 34(2) to impose a collective agreement on the parties. The Board is not entitled to engage in interest arbitration. The Board cannot order a party to make a proposal simply because it thinks that would be a fair settlement of the dispute. Section 33(a) does not impose an obligation to reach any collective agreement; *a fortiori*, it does not impose an obligation to reach a collective agreement on what objectively might be considered to be fair terms.

That does not mean, however, that the Board is precluded from making orders which specifically relate to the content of the proposals. Once it is assumed, as I have said it must be, that the content of the proposals can form the basis for a finding of a breach of the duty to bargain in good faith, it should follow that the remedy can make reference to the content of proposals in order to 'secure compliance' with s. 33(a).

In *Radio Shack, supra*, the Ontario Labour Relations Board found, as I have indicated, that the employer had failed to bargain in good faith partly on the basis that it was using its union security proposal to try to avoid reaching a collective agreement. As one of the remedial orders, Radio Shack was ordered to cease and desist from making its previous union security offer of voluntary check-off. This order was upheld on judicial review in the Ontario Divisional Court in *Tandy Electronics, supra*. Cory J., speaking for the Court, said the following at p. 92:

mais non le forcer à boire».

L'avocat de la commission scolaire adopte essentiellement la même position. La Division d'appel a semblé présumer que cela suffisait pour trancher le litige et invalider les conditions fixées par le Conseil relativement au contenu des propositions. Je ne puis accepter que l'examen s'arrête là.

b J'accepte le principe général que le Conseil ne peut en vertu du par. 34(2) imposer aux parties une convention collective. Le Conseil n'est pas habilité à procéder à l'arbitrage de divergences d'intérêts. Le Conseil ne peut ordonner à une partie de faire une offre simplement parce qu'il estime que cela constituerait un règlement équitable du différend. L'alinéa 33a) n'impose pas l'obligation de conclure une convention collective; *a fortiori*, il n'impose pas l'obligation de conclure une convention collective à ce qu'on pourrait objectivement considérer comme des conditions équitables.

e Cela ne signifie pas cependant que le Conseil ne peut imposer des conditions qui se rapportent de façon précise au contenu des propositions. Dès que l'on suppose, comme j'ai dit qu'il faut le faire, que le contenu des propositions peut servir de fondement à la conclusion qu'il y a eu violation de l'obligation de négocier de bonne foi, il doit s'ensuire que le redressement peut se rapporter au contenu des propositions afin de «se conformer» à l'al. 33a).

Dans l'affaire *Radio Shack*, précitée, la Commission des relations du travail de l'Ontario a conclu, comme je l'ai dit, que l'employeur n'avait pas négocié de bonne foi parce que, notamment, il se servait de sa proposition relative à la sécurité syndicale pour essayer d'éviter de conclure une convention collective. Une des mesures de redressement a consisté à ordonner à Radio Shack de retirer l'offre de retenue volontaire des cotisations qu'elle avait faite relativement à la sécurité syndicale. Cette ordonnance a été confirmée lors d'un examen judiciaire par la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Tandy Electronics*, précitée. Le juge Cory, s'exprimant au nom de la cour, affirme ceci, à la p. 92:

It was the position of the applicant that the Board by the imposition of the cease and desist order imposed a term of a collective bargaining agreement upon the company. It was said that an essential element of the *Labour Relations Act* is that the parties must be free to voluntarily reach a collective agreement. Thus to impose a term of the collective agreement was contrary to the scheme of the Act and constituted a substantial and grievous error in law of such a nature that the Board lost the protection of the privative clause. It was pointed out that the company was maintaining a position that was recognized as appropriate under the Act by s. 36a. . . .

Section 14 of the Act imposes an obligation upon the union and the company that they "shall bargain in good faith and make every reasonable effort to make a collective agreement". It is apparent that the duty to bargain in good faith is imperative but that there is no obligation to reach agreement. There can be no doubt that the Board cannot impose a collective bargaining agreement upon the parties and should not, in the usual course of events, impose a term of a collective agreement upon the parties.

. . . in this case, the Board specifically found that the rigid position of Radio Shack on union security, and certain other items central to the negotiations, had the purpose of avoiding a collective agreement. It was part and parcel of the company's earlier conduct aimed at undermining the union in the eyes of the employees in order to foster its early demise.

The company's position on union security clearly constituted one of the significant elements of bad faith in the bargaining conduct of Radio Shack. This is underscored by the company's attitude before the Board that it had no objections to union dues check-off on the basis of economic grounds. Rather, the company's position was based solely on its opinion of the relatively weak position of the union among the employees.

In light of the specific finding of the Board, that the company's position on union security was aimed at avoiding a collective agreement, and undermine the union, it would seem reasonable, rather than patently unreasonable, for the Board to make the cease and desist order. This is so even if the order has the indirect effect of imposing a term of a collective bargaining agreement upon the parties. There is no doubt that the Board should strive to avoid the imposition of terms of a collective agreement upon the parties. The Board has

[TRADUCTION] La requérante a fait valoir qu'en imposant l'ordonnance de ne pas faire, la Commission a imposé à la compagnie une condition de la convention collective. On a dit qu'un élément essentiel de la *Labour Relations Act* est que les parties doivent être libres de conclure volontairement une convention collective. Ainsi, l'imposition d'une condition de la convention collective est contraire à l'économie de la Loi et constitue une erreur de droit à ce point importante et grave que la Commission a perdu la protection de la clause privative. On a fait observer que la position prise par la compagnie est conforme à l'al. 36a) de la Loi . . .

L'article 14 de la Loi impose au syndicat et à la compagnie l'obligation de «négocier de bonne foi et de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure une convention collective». De toute évidence, l'obligation de négocier de bonne foi est impérieuse, mais il n'y a aucune obligation de conclure une convention. Il est certain que la Commission ne peut pas imposer aux parties une convention collective et qu'elle ne doit pas normalement imposer aux parties une condition d'une convention collective.

. . . en l'espèce, la Commission a conclu de façon précise que la position ferme de Radio Shack concernant la sécurité syndicale et certains autres points importants des négociations avait pour but d'éviter la conclusion d'une convention collective. Cela faisait partie de la conduite adoptée antérieurement par la compagnie en vue de discréditer le syndicat aux yeux des employés et de provoquer ainsi sa chute.

De toute évidence, la position de la compagnie quant à la sécurité syndicale constitue l'un des éléments importants de mauvaise foi dans la façon de négocier de Radio Shack. C'est ce qui ressort du fait que la compagnie a prétendu devant la Commission qu'elle ne s'opposait pas à la retenue des cotisations syndicales pour des raisons économiques. L'attitude de la compagnie se fondait plutôt uniquement sur son opinion que la position du syndicat était relativement faible parmi les employés.

Compte tenu de la conclusion précise de la Commission que l'attitude de la compagnie relativement à la sécurité syndicale visait à éviter la conclusion d'une convention collective et à affaiblir le syndicat, il semblait raisonnable, plutôt que clairement déraisonnable, que la Commission rende l'ordonnance de ne pas faire. C'est le cas même si l'ordonnance a indirectement pour effet d'imposer aux parties une condition de la convention collective. Il est évident que la Commission devrait s'efforcer d'éviter d'imposer aux parties des conditions

recognized this in its reasons in this very case, but, in light of its findings, the order is appropriate.

I agree with this reasoning, and would say that it applies equally to the Nova Scotia wording of "secure compliance".

In *Radio Shack* the order in question was a cease and desist order, that is to say it was in negative form. I do not think it is necessary that an order be so framed. In *Radio Shack*, once the employer was ordered to cease and desist from offering voluntary check-off, the only option open was to offer a Rand formula or better (and it obviously was not going to offer better). In other words, the effect would have been exactly the same if Radio Shack had been ordered to offer at least a Rand formula. To say an order would be objectionable in positive form, but unobjectionable in negative form, would let form prevail over substance. I think it is open to a labour board to order a party to make a specific proposal, or better, or do a specific thing if that is the minimum that would comply with the duty to bargain in good faith in the circumstances. The language of s. 34(2) is not restricted to orders in negative form. It expressly encompasses more: "to do the things that . . . are necessary to secure compliance".

In light of this general approach, I now turn to the specific orders in the present case. I find it convenient to deal with the orders out of sequence.

A) The Undertaking

The Board made the following order with respect to contracting out:

- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement).

de la convention collective. La Commission l'a reconnu en l'espèce dans ses motifs mais, compte tenu des conclusions qu'elle a tirées, l'ordonnance est approuvée.

Je suis d'accord avec ce raisonnement et je dirais qu'il s'applique également à l'expression «se conformer» de la Loi de la Nouvelle-Écosse.

Dans l'affaire *Radio Shack*, il s'agissait d'une ordonnance de ne pas faire, c'est-à-dire qu'elle était énoncée sous la forme négative. Je ne crois pas qu'une ordonnance doive nécessairement être formulée ainsi. Dans *Radio Shack*, une fois que l'employeur eut reçu l'ordre de ne plus offrir la retenue volontaire des cotisations, la seule option qu'il lui restait était de proposer la formule Rand ou quelque chose de mieux (et il est évident qu'il n'allait pas proposer quelque chose de mieux). En d'autres termes, on serait parvenu au même résultat si on avait ordonné à Radio Shack de proposer au moins la formule Rand. Ce serait laisser la forme prévaloir sur le fond que de dire qu'on peut contester une ordonnance rédigée sous la forme positive mais non une ordonnance rédigée sous la forme négative. J'estime qu'un organisme de relations de travail peut enjoindre à une partie de faire une offre précise, ou mieux, de faire quelque chose qui soit le minimum requis pour se conformer à l'obligation de négocier de bonne foi dans les circonstances. Le texte du par. 34(2) ne se limite pas aux ordonnances sous la forme négative. Il englobe expressément plus que cela: «faire ce qui . . . est nécessaire pour se conformer».

Compte tenu de cette façon générale d'aborder la question, examinons maintenant les conditions particulières en l'espèce. Je considère utile d'examiner les conditions imposées sans suivre l'ordre dans lequel elles se présentent.

A) L'engagement

Le Conseil a posé la condition suivante concernant l'embauche de chauffeurs contractuels:

- [TRADUCTION] (4) La Commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective).

Counsel for the school board agrees with the conclusion of the majority of the Appeal Division that the order was beyond the powers of the Board. Counsel for the union and for the Federation argue the contrary. The only comment that Hart J.A. made with specific reference to this order is:

The Board does not have the power to withdraw from the parties the fundamental rights granted to them under the legislation.

With respect, I cannot agree that this is an appropriate characterization of the situation.

The union's part of the undertaking is essentially that it will not strike during the life of the collective agreement, which would be illegal in any event. From the union's perspective, the undertaking does not withdraw any fundamental rights; it simply reinforces the union's obligations under the Act.

The same conclusion applies to the school board. It is true that there is no general prohibition against an employer contracting out. That does not mean, however, that contracting out can never be illegal. The present case is an instance in which it is. The school board's practice of contracting out was a major element in the Board's finding of a breach of s. 33(a).

We find that the purpose of the School Board in contracting out the normal work of the bus drivers was to avoid reaching a collective agreement.

I recognize that after a collective agreement is signed, but before notice to bargain for the subsequent agreement is given, contracting out for the purpose of getting rid of a union would not be a breach of the duty to bargain in good faith because there is no such duty during that period. Contracting out for this purpose would, however, constitute an unfair labour practice. By way of example, the following provisions could apply:

51 (1) No employer and no person acting on behalf of an employer shall

L'avocat de la commission scolaire est d'accord avec la conclusion de la Division d'appel à la majorité que cette condition outrepassse les pouvoirs du Conseil. Les avocats du syndicat et de la Fédération soutiennent le contraire. La seule remarque que le juge Hart a faite précisément au sujet de cette condition est la suivante:

[TRADUCTION] Le Conseil n'a pas le pouvoir d'enlever aux parties les droits fondamentaux que la loi leur accorde.

Avec égards, je ne suis pas d'accord que cela décrit bien la situation.

La contrepartie du syndicat à cet engagement porte essentiellement qu'il ne déclenchera pas de grève pendant la durée de la convention collective, ce qui, de toute façon, serait illégal. Du point de vue du syndicat, cet engagement n'enlève aucun droit fondamental; il ne fait que renforcer les obligations que la Loi impose au syndicat.

La même conclusion s'applique à l'égard de la commission scolaire. Il est vrai que rien n'empêche un employeur de confier les tâches de syndiqués à des contractuels. Cela ne signifie pas cependant que cette pratique ne puisse jamais être illégale. Le cas en l'espèce est un exemple où cela est illégal. Le recours à cette pratique par la commission scolaire constitue un élément important de la conclusion du Conseil qu'il y a eu violation de l'al. 33a).

[TRADUCTION] Nous concluons qu'en confiant à d'autres personnes embauchées par contrat le travail normal des chauffeurs d'autobus, la commission scolaire avait pour objectif d'éviter la conclusion d'une convention collective.

Je reconnais qu'après la signature d'une convention collective mais avant que ne soit donné l'avis de l'intention de négocier la prochaine convention, l'embauche de contractuels en vue de se débarrasser du syndicat ne constituerait pas une violation de l'obligation de négocier de bonne foi puisque cette obligation n'existe pas durant cette période. Cependant, le recours à cette pratique dans ce but constituerait une pratique déloyale de travail. À titre d'exemple, les dispositions suivantes pourraient s'appliquer:

[TRADUCTION] 51 (1) Nul employeur et nulle personne agissant pour le compte d'un employeur ne doivent

(a) participate in or interfere with the formation or administration of a trade union or the representation of employees by a trade union; or

a) participer à la formation ou à l'administration d'un syndicat ou à la représentation d'employés par un syndicat ou s'y ingérer; ou

(3) No employer and no person acting on behalf of an employer shall

^a (3) Nul employeur et nulle personne agissant pour le compte d'un employeur ne doivent

(a) refuse to employ or to continue to employ any person or otherwise discriminate against any person in regard to employment or any term or condition of employment, because the person

a) refuser d'employer ou de continuer d'employer une personne ou autrement établir une distinction contre une personne en ce qui concerne son emploi ou une condition de son emploi parce que cette personne

(i) is or was a member of a trade union, . . .

(i) est ou a été membre d'un syndicat, . . .

See *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469 (Ont.), affirmed in (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062 (Ont. Div. Ct.) I make no comment on the question in *Westinghouse* whether the desire to get rid of the union need be the predominant purpose. It is therefore not correct to say generally that contracting out is a fundamental right of an employer under the Act.

^c Voir *United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited*, [1980] 2 Can LRBR 469 (Ont.), confirmé à (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062 (C. div. Ont.) Je m'abstiens de faire des remarques sur la question, posée dans l'affaire *Westinghouse*, de savoir si la volonté de se débarrasser du syndicat doit constituer l'objectif prédominant. Il n'est donc pas exact d'affirmer de façon générale que l'embauche de contractuels est un droit fondamental de l'employeur en vertu de la Loi.

At the time the order was made in the present case the school board had been contracting out, in order to get rid of the union, for almost two years. Any contracting out in the immediate future would be tainted. Could the union be expected to sign a collective agreement anticipating that the school board could effectively frustrate it by contracting out? The school board could not be making a reasonable effort to conclude and sign a collective agreement without giving an assurance there would be no contracting out during the life of the agreement. I therefore conclude the order that the school board give an undertaking not to contract out did not go beyond an order to secure compliance with s. 33(a), and was within the Board's powers under s. 34(2).

^e Au moment où l'ordonnance a été rendue en l'espèce, la commission scolaire, pour se débarrasser du syndicat, employait des contractuels depuis presque deux ans. Toute embauche de contractuels dans un avenir rapproché serait entachée d'illégalité. Pouvait-on s'attendre à ce que le syndicat signe une convention collective alors qu'il s'attendait à ce que la commission scolaire puisse réellement la déjouer par l'embauche de contractuels? ^f La commission scolaire ne pouvait s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective sans donner l'assurance qu'il n'y aurait pas d'embauche de contractuels pendant la durée de la convention. Je conclus par conséquent que la condition imposée à la commission scolaire de s'engager à ne pas employer de chauffeurs contractuels n'est rien de plus qu'une ordonnance l'enjoignant de se conformer à l'al. 33a) et que le Conseil avait, en vertu du par. 34(2), le pouvoir de la rendre.

B) Union Security

The Board's second order, repeated for ease of reference, was as follows:

B) La sécurité syndicale

^j La seconde condition imposée par le Conseil, que je répète pour plus de commodité, est la suivante:

(2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:

- (a) As to Union security - the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause;
- (b) As to Union security - new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues;

[TRADUCTION] (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:

- a) quant à la sécurité syndicale - ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;
- b) quant à la sécurité syndicale - de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;

I will deal later with the stipulation that the school board propose to renew the previous agreement with amendments only respecting union security and wages. For the moment I will deal only with the proposal on union security. The judgments in the Appeal Division did not specifically discuss this aspect of the order.

J'examinerai plus loin la stipulation que la commission scolaire propose de renouveler la convention précédente avec l'apport de modifications uniquement en matière de sécurité syndicale et de salaires. Pour le moment, je n'examinerai que la proposition relative à la sécurité syndicale. Les motifs de jugement de la Division d'appel ne traitent pas spécifiquement de cet aspect de la condition imposée.

The Board singled out the position of the school board on union security as an element of its failure to comply with s. 33(a).

Le Conseil a fait ressortir que la position de la commission scolaire sur la question de la sécurité syndicale est un élément de son omission de se conformer à l'al. 33a).

In the opinion of the Board, although the School Board and particularly its negotiator, Robert Street, put forth that the actions of the School Board fell within the area of "hard bargaining" it cannot consider as reasonable their insistence that the Union lose all rights to Union security enjoyed over the whole period that the parties have been under contracts. Nor can it consider reasonable that the School Board should require the Union to "earn" the right to any Union security in the future.

[TRADUCTION] De l'avis du Conseil, bien que la commission scolaire et en particulier son négociateur Robert Street fassent valoir que les mesures prises par la commission scolaire font partie de la « négociation serrée », le Conseil ne peut qualifier de raisonnable leur insistance à affirmer que le syndicat a perdu tous les droits à la sécurité syndicale dont il a joui depuis la première convention collective entre les parties. Le Conseil ne trouve pas non plus raisonnable l'exigence de la commission scolaire que le syndicat « gagne » le droit à la sécurité syndicale pour l'avenir.

Although the record does not reveal full detail, the order of the Board is clearly related to the breach in respect of the school board's proposals on union security.

Bien que le dossier ne révèle pas tous les détails, cette condition du Conseil se rapporte nettement à la violation que constituent les propositions de la commission scolaire relativement à la sécurité syndicale.

Union security clauses can determine the viability of a union, and are therefore obvious targets for an employer attempting ultimately to escape the

Les clauses de sécurité syndicale peuvent décider de la viabilité d'un syndicat et constituent donc des cibles évidentes pour un employeur qui, en

process of collective bargaining. The minimum proposal that the school board was directed to make was clearly, in the opinion of the Board, the minimum that would demonstrate the school board was no longer trying to get rid of the union. The Board was defining the minimum proposal that would constitute hard bargaining, as opposed to surface bargaining, in the circumstances. This is a *Tandy* type case, the only difference being that the order is in positive rather than in negative terms. I therefore conclude the Board was acting within its powers to secure compliance with s. 33(a) when it made the order respecting union security contained in its second order against the school board.

C) Wages

The Board's third order against the school board directed minimum wage proposals. The record is completely lacking in detail as to the wage negotiations. The only relevant finding is this general conclusion:

We find that the School Board's behaviour throughout the collective bargaining can be characterized as a charade of appearing to engage in proper bargaining when it had no intention of concluding any agreement. We find that the School Board in all its proposals attempted to destroy the security of the union. [Emphasis added.]

At the hearing counsel for the Federation asked the Court to infer that the third order was simply requiring the school board to resubmit a matter already agreed to by the parties. He relied on the following passage of the Board's reasons:

Just prior to the conclusion of the hearing it was understood that the representatives of the parties individually agreed to recommend a common proposal worked out in the presence of the Board to their respective groups for acceptance. The School Board negotiating committee materially altered this proposal in their own consideration and agreement was not accomplished.

définitive, tente d'échapper au processus de la négociation collective. L'offre minimale que la commission scolaire a reçu l'ordre de faire représentait clairement, de l'avis du Conseil, le minimum requis pour démontrer que la commission scolaire n'essayait plus de se débarrasser du syndicat. Dans les circonstances, le Conseil a défini l'offre minimale qui constituerait de la négociation serrée par rapport à de la négociation de façade. Il s'agit d'un cas semblable à l'affaire *Tandy*, avec cette seule différence que la condition est énoncée sous la forme positive plutôt que sous la forme négative. Je conclus donc que le Conseil a agi dans les limites de son pouvoir d'enjoindre à une partie de se conformer à l'al. 33a) lorsqu'il a formulé la condition relative à la sécurité syndicale que comporte la deuxième condition imposée à la commission scolaire.

C) Les salaires

La troisième condition imposée par le Conseil à la commission scolaire vise les propositions relatives aux salaires minimums. Le dossier ne comporte aucun détail concernant les négociations salariales. La seule constatation pertinente est cette conclusion générale:

[TRADUCTION] À notre avis, le comportement de la commission scolaire au cours des négociations collectives équivaut à une simulation consistant à se présenter pour négocier régulièrement sans avoir l'intention de conclure une convention. Nous concluons que, dans toutes ses propositions, la commission scolaire a tenté d'anéantir la sécurité syndicale. [C'est moi qui souligne.]

À l'audition, l'avocat de la Fédération a demandé à la Cour de conclure que la troisième condition consiste simplement à exiger que la commission scolaire présente de nouveau une proposition sur laquelle les parties s'étaient déjà entendues. Il s'est appuyé sur le passage suivant des motifs du Conseil:

[TRADUCTION] Juste avant la fin des audiences, les représentants des parties ont convenu de soumettre à l'acceptation de leurs groupes respectifs une proposition commune élaborée en présence du Conseil. Le comité de négociation de la commission scolaire a, d'une manière unilatérale, modifié sensiblement cette proposition et aucun accord n'est intervenu.

Even if the third order does reflect the "common proposal" the passage does not say the parties reached agreement. It says only that it was agreed the negotiators would recommend a common proposal to their principals. The passage relied on does not in my view help in sustaining the Board's wage order.

I can conceive of circumstances in which the Board's wage order could constitute securing compliance with s. 33(a). If the school board had made a wage proposal and had withdrawn it, and if the Board found such withdrawal was for the purpose of avoiding a collective agreement, the Board's wage order could be supported. It is impossible to tell from the record whether this type of situation or other proper foundation for a wage order existed in this case. It is not clear whether the Board was genuinely trying to secure compliance with s. 33(a) or whether it was instead imposing what it considered to be an appropriate settlement. I do not think it is proper for this Court to speculate. Where, as here, the Board is making an extraordinary order, and on a stated case, it is incumbent upon the Board to give the requisite factual underpinning.

I therefore conclude, on the basis of the record, it cannot be said the Board acted within its powers in making the wage order.

D) The Proposal to Renew

The Board's second order, as I have indicated, included a stipulation that the school board propose a renewal of the previous agreement with amendments only to wages and union security. In my view this aspect of the second order raises the same question as the wage order. Once again the record is completely lacking in detail.

As with the wage order, I can conceive of circumstances in which the proposal to renew could be supported. If the parties had themselves agreed

Même si la troisième condition reflète la «proposition commune», ce passage ne dit pas que les parties en sont venues à une entente. Il dit seulement qu'il a été convenu que les négociateurs recommanderaient une proposition commune à leurs mandants. À mon avis, le passage invoqué n'aide pas à maintenir la condition du Conseil relativement aux salaires.

Je puis concevoir des circonstances où la condition imposée par le Conseil relativement aux salaires pourrait viser à amener une partie à se conformer à l'al. 33a). Si la commission scolaire avait fait une offre salariale et l'avait retirée, et si le Conseil avait conclu que ce retrait visait à éviter la conclusion d'une convention collective, la condition du Conseil relative aux salaires pourrait être maintenue. Il est impossible de dire, à l'examen du dossier, si une situation de ce genre ou un autre motif valable justifiaient l'imposition d'une condition relative aux salaires en l'espèce. On ne sait pas clairement si le Conseil tentait véritablement d'amener les parties à se conformer à l'al. 33a) ou s'il imposait plutôt ce qu'il estimait être un règlement approprié. J'estime qu'il n'appartient pas à cette Cour de se livrer à la spéculation. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le Conseil prescrit une condition extraordinaire, et dans le cas d'un exposé de cause, il incombe au Conseil d'exposer les circonstances sur lesquelles sa décision s'appuie.

Je conclus, par conséquent, que le dossier ne permet pas de dire que le Conseil avait le pouvoir d'imposer la condition relative aux salaires.

D) L'offre de renouvellement

Comme je l'ai indiqué, la deuxième condition imposée par le Conseil prévoyait notamment que la commission scolaire devait proposer le renouvellement de la convention précédente avec des modifications uniquement quant aux salaires et à la sécurité syndicale. À mon avis, cet aspect de la deuxième condition soulève la même question que la condition relative aux salaires. Là encore, le dossier n'offre aucun détail.

Comme pour la condition relative aux salaires, je puis concevoir des circonstances où l'offre de renouvellement pourrait être maintenue. Si les par-

to everything except wages and union security, or if the school board had introduced new issues late in the negotiations in order to avoid reaching a collective agreement, such an order might be within the Board's power. But, as I have said, I am not prepared to speculate. I conclude, on the basis of the record, it cannot be said the Board acted within its powers in ordering the proposals to renew.

VI The Schedule A Orders—Requirements for the Union

The Board's first order against the union is accepted as valid by the majority of the Appeal Division and by all parties before this Court:

- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;

This is analogous to orders (1) and (5) against the school board which I have already said fall within Board powers. There is one additional point, however, worthy of comment.

There was never any complaint that the union had breached s. 33(a) nor any finding to that effect. How can the Board make any order against the union? The answer is that s. 34(2) applies to "any party"; it is not restricted to the party in breach. Since it takes two to negotiate, it is not unnatural to impose time limits on both parties in establishing a timetable for negotiations. I therefore agree that the first order against the union is within the Board's powers.

The second and third orders against the union concern the substance of negotiations.

- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;
- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

elles-mêmes s'étaient entendues sur tout sauf en ce qui concerne les salaires et la sécurité syndicale, ou si la commission scolaire avait soulevé de nouvelles questions à la dernière minute en vue d'éviter la conclusion d'une convention collective, le Conseil pourrait être habilité à imposer cette condition. Mais comme je l'ai dit, je ne suis pas disposé à me livrer à la spéculation. Je conclus que le dossier ne permet pas de dire que le Conseil avait le pouvoir d'imposer la condition relative au renouvellement.

VI Les conditions de l'annexe A—Conditions imposées au syndicat

La Division d'appel à la majorité et toutes les parties devant cette Cour reconnaissent la validité de la première condition imposée par le Conseil au syndicat:

- [TRADUCTION] (1) Le Syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la Commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

Cette condition est analogue aux conditions (1) et (5) imposées à la commission scolaire et que, je le répète, le Conseil a le pouvoir d'imposer. Il y a cependant un point additionnel digne de mention.

Il n'y a jamais eu de plainte portant que le syndicat a violé l'al. 33a) ni aucune conclusion en ce sens. Comment le Conseil peut-il imposer des conditions au syndicat? La réponse est que le par. 34(2) s'applique à «toute partie»; il n'est pas restreint à la partie en défaut. Puisqu'il faut deux parties pour négocier, il est normal d'imposer des délais aux deux parties quand on établit le calendrier des négociations. Je suis par conséquent d'accord pour dire que le Conseil a le pouvoir d'imposer la première condition au syndicat.

Les deuxième et troisième conditions imposées au syndicat portent sur le fond des négociations.

- [TRADUCTION] (2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;
- (3) Le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

The same absence of factual findings noted in respect of the wage order and proposal to renew order against the school board applies here. That by itself would be sufficient to dispose of the questions.

In the Appeal Division, Hart J.A., for the majority, held that the second order against the union was beyond the powers of the Board because "it affects the content of the agreement". However, he sustained the third order:

The third requirement of the Board that the union must not seek to exclude bus drivers who drove under contract provided there are vacancies after the striking drivers so desiring have been reinstated is, in my opinion, directed towards the advancement of the negotiations between the parties and not towards the terms of the contract itself. It is, therefore, within the powers of the Board.

I find it difficult to discern any distinction between (2) and (3). They both concern terms of the collective agreement.

I have earlier said that orders affecting the content of a proposal may fall within s. 34(2) because the content of a proposal may be the basis for a finding of a breach of s. 33(a). Since the Board made no finding of a breach by the union, I do not think it was within the powers of the Board to direct the union as to the content of its proposals. I therefore conclude that the second and third orders against the union were outside Board powers.

VII Reinstatement, Compensation, and Costs

In the stated case questions of reinstatement, compensation, and costs are posed more or less in the abstract. The Board did not decide whether such remedies would be appropriate in the present case, nor did the Board express a firm opinion whether it thought it had power to impose such an order.

Comme dans le cas de la condition relative aux salaires et de celle relative à l'offre de renouvellement imposées à la commission scolaire, on constate ici l'absence de constatations de fait. Cela serait suffisant en soi pour trancher ces questions.

En Division d'appel, le juge Hart, au nom de la majorité, a conclu que la deuxième condition imposée au syndicat outrepassait les pouvoirs du Conseil parce qu'elle [TRADUCTION] «porte sur le contenu de la convention». Il a cependant maintenu la troisième condition:

[TRADUCTION] La troisième condition du Conseil, qui prévoit que le syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus qui étaient liés par contrat avec la commission scolaire d'occuper des postes qui seront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste, vise à mon avis à faire progresser les négociations entre les parties et ne concerne pas les conditions de la convention elle-même. Elle est donc conforme à la compétence du Conseil.

Il m'est difficile de voir une distinction entre les conditions (2) et (3). Elles concernent toutes deux des conditions de la convention collective.

J'ai déjà dit que les conditions qui portent sur le contenu d'une proposition peuvent relever du par. 34(2) parce que le contenu d'une proposition peut permettre de conclure à une violation de l'al. 33a). Puisque le Conseil n'a conclu à aucune violation de la part du syndicat, je ne crois pas que le Conseil avait le pouvoir de donner au syndicat des directives quant au contenu de ses propositions. Je conclus, par conséquent, que les deuxième et troisième conditions imposées au syndicat outrepassent les pouvoirs du Conseil.

VII Réintégration, indemnisation et dépens

Dans l'exposé de cause, les questions de la réintégration, de l'indemnisation et des dépens sont posées sous une forme plus ou moins abstraite. Le Conseil ne s'est pas prononcé sur la justesse de ces redressements en l'espèce ni sur la question de savoir s'il avait le pouvoir d'imposer ces conditions.

A) Reinstatement

The question posed in relation to reinstatement is:

(c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement", i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining.

The effective date of reinstatement has to do with back-pay and therefore raises a question of compensation. I prefer to deal with the compensation question separately. For the moment I will deal only with reinstatement. The majority of the Appeal Division did not treat this as a separate issue.

The union had not asked for reinstatement in the present case, presumably because of s. 13 of the *Trade Union Act*:

13 No person ceases to be an employee within the meaning of this Act by reason of his ceasing to work for his employer as the result of a lockout or strike or by reason only of dismissal by his employer contrary to this Act or to a collective agreement.

Since the bus drivers were on lawful strike, they never ceased to be employees and did not, as such, need to be reinstated.

The word "reinstatement" in the stated case seems to be used rather broadly. I note that s. 55(a)(i) of the Act says the Board may "reinstatement" a "former employee" dismissed for union activity although s. 13 also says that person does not cease to be an employee. I will therefore approach the reinstatement question on the basis that it means the right of a striking (or locked out) employee to return to work and perform the job he used to perform.

In the context of failure to bargain in good faith during a strike, the question of reinstatement

A) La réintégration

La question posée relativement à la réintégration est la suivante;

[TRADUCTION] c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

La date réelle de la réintégration a une incidence sur la rétroactivité des salaires et soulève donc une question d'indemnisation. Je préfère traiter séparément la question de l'indemnisation. Pour le moment, je n'examinerai que la réintégration. La Division d'appel à la majorité n'a pas envisagé cette question de façon distincte.

Le syndicat n'a pas demandé la réintégration en l'espèce, probablement à cause de l'art. 13 de la *Trade Union Act*:

[TRADUCTION] 13 Nul ne cesse d'être un employé au sens de la présente loi pour le motif qu'il a cessé de travailler pour son employeur par suite d'un lock-out ou d'une grève ou parce qu'il a été congédié par son employeur contrairement aux dispositions de la présente loi ou d'une convention collective.

Puisque les chauffeurs d'autobus étaient légalement en grève, ils n'ont jamais cessé d'être employés et, à ce titre, ils n'avaient pas à être réintégrés.

L'exposé de cause semble employer le mot «réintégration» dans un sens plutôt large. Je remarque que le sous-al. 55a)(i) de la Loi dit que le Conseil peut «réintégrer» un «ancien employé» congédié en raison d'activités syndicales même si l'art. 13 stipule aussi que cette personne ne cesse pas d'être un employé. J'envisagerai par conséquent la question de la réintégration en tenant pour acquis que ce mot signifie le droit d'un employé en grève (ou en lock-out) de retourner au travail et de reprendre ses fonctions.

Dans le cas de l'omission de négocier de bonne foi pendant une grève, la question de la réintégration

would normally arise when the employer had used replacement workers, such as contract drivers in the present case, during the course of the strike. The question is whether there can be an order that the striking workers return to work after the strike when there may be a contest with the replacement workers.

Where, as in this case, replacement workers are hired in order to avoid reaching a collective agreement and this forms the basis of a breach of the duty to bargain in good faith, any obstacle to the striking workers returning to work is directly attributable to the breach. An order of "reinstatement" would remove the breach and directly "secure compliance" with s. 33(a).

I therefore conclude that an order of "reinstatement" is within Board powers.

B) Compensation and Costs

The questions on compensation and costs are as follows:

(d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*.

(e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:

- (i) the Union
- (ii) the Employees.

We are concerned with the power of the Board to issue a "make whole" order of compensation which would, as far as possible, put the affected party, in this case the union, in the position it would have been in had there been no breach. This includes lost salaries and benefits the employees would have earned if the employer had bargained in good faith and a collective agreement signed earlier. It also would include damages for loss of opportunity to reach a collective agreement (see

tion se poserait normalement lorsque, pendant la grève, l'employeur a fait appel à des briseurs de grève, comme c'est le cas des chauffeurs embauchés par contrat en l'espèce. La question est de savoir si on peut ordonner que les employés en grève retournent au travail après la grève, lorsqu'il peut y avoir un conflit avec les personnes embauchées pour les remplacer.

Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, des remplaçants sont embauchés pour éviter la conclusion d'une convention collective et que cela constitue une violation de l'obligation de négocier de bonne foi, tout obstacle au retour au travail des employés en grève est directement imputable à la violation de cette obligation. La condition relative à la «réintégration» viendrait pallier la violation de l'obligation et obligerait directement à «se conformer» à l'al. 33a).

Je conclus donc que le Conseil a le pouvoir d'imposer la condition relative à la «réintégration».

B) L'indemnisation et les dépens

Les questions relatives à l'indemnisation et aux dépens sont les suivantes:

[TRANSLATION] d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*?

e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la commission scolaire en faveur:

- (i) du syndicat,
- (ii) des employés?

Il s'agit ici du pouvoir du Conseil d'imposer une indemnisation «intégrale» qui, dans la mesure du possible, aurait pour effet de remettre la partie touchée, soit ici le syndicat, dans la position dans laquelle elle aurait été s'il n'y avait pas de violation. Cela comprend les salaires et les avantages que les employés ont perdus et qu'ils auraient gagnés si l'employeur avait négocié de bonne foi et si une convention collective avait été signée plus tôt. Cela comprendrait également des dommages-

Radio Shack, supra) and reimbursement of expenses that would not have been incurred but for the breach, such as litigation costs or extra negotiating costs. It is argued that the make whole order is the only truly effective remedy, because otherwise the offending party profits from its breach.

I can readily see how a make whole order might fall within statutory language such as "rectifying" (Ontario, British Columbia) or "remedy or counteract any consequence" (Canada). The cases relied upon by the union and the Federation, and by Jones J.A. dissenting in the Appeal Division, all arose under this type of wording. In my opinion, however, the make whole order falls much less easily into the language of "secure compliance".

The Federation made the following submission in its factum:

These types of orders attempt to put the employees in the position of bargaining strength they would have enjoyed if their employer had recognized and bargained with them as required by the *Act*. They prevent the employer from reaping the benefit of refusal to comply with the law and the continuing benefit after a board order to bargain when the union is too weak to bargain effectively. The purpose of the *Act* includes the safeguarding of the rights of employees to collective bargaining. Seen in this light, a requirement that a party restore the bargaining position of the other is clearly a requirement to secure compliance with Section 33.

The argument seems primarily to make the case that a make whole order counteracts the consequence of a breach rather than to secure compliance. The above argument is not without difficulty, particularly by reason of the latter portion of s. 34(2):

34 . . .

(2) Where a complaint from a party to collective bargaining is referred to the Board pursuant to subsection (1), the Board shall inquire into the complaint and may dismiss the complaint or may make an order requiring any party to the collective bargaining to do the

intérêts pour la perte d'une occasion de conclure une convention collective (voir l'arrêt *Radio Shack*, précité) et le remboursement de dépenses qui n'auraient pas été engagées n'eût été la violation, comme les frais judiciaires ou les frais de négociation supplémentaires. On fait valoir que l'imposition d'une indemnisation intégrale est le seul moyen de redressement vraiment efficace parce qu'autrement, la partie qui commet l'infraction tire avantage de l'infraction commise.

Il m'est facile de voir comment l'imposition d'une indemnisation intégrale pourrait relever de termes employés dans la loi, comme «réparation» (Ontario, Colombie-Britannique) ou «remédier ou . . . parer à toute conséquence» (Canada). Les décisions invoquées par le syndicat, la Fédération et le juge Jones, dissident, en Division d'appel, portent toutes sur ce genre de formulation. Je suis cependant d'avis que l'imposition d'une indemnisation intégrale relève beaucoup moins facilement de l'expression «se conformer».

Dans son mémoire, la Fédération fait valoir:

[TRADUCTION] Les conditions de ce genre tentent de placer les employés dans la position de force dont ils auraient joui si leur employeur les avait reconnus et avait négocié avec eux comme la Loi l'exige. Elles empêchent l'employeur de tirer profit du refus de se conformer à la loi et de continuer à en tirer profit après qu'a été rendue une ordonnance de négocier lorsque le syndicat est trop faible pour négocier efficacement. L'objet de la Loi comprend la sauvegarde des droits des employés à la négociation collective. Considérée sous cet angle, l'exigence qu'une partie rende à l'autre son pouvoir de négociation constitue de toute évidence une exigence de se conformer à l'article 33.

Cet argument semble surtout porter que l'imposition d'une indemnisation intégrale vient parer aux conséquences d'une violation de la loi plutôt que d'obliger à s'y conformer. Cet argument n'est pas sans présenter des difficultés, en particulier en raison de la dernière partie du par. 34(2):

[TRADUCTION] 34 . . .

(2) Lorsqu'une plainte d'une partie à des négociations collectives est déférée au Conseil conformément au paragraphe (1), le Conseil doit faire enquête et il peut rejeter la plainte ou rendre une ordonnance enjoignant à une partie aux négociations collectives de faire ce qui, de

things that in the opinion of the Board are necessary to secure compliance with Section 33, and may order an employer to pay to any employee compensation not exceeding a sum which, in the opinion of the Board, is equivalent to the remuneration that would, but for a failure to comply with clause (b) of Section 33, have been paid by the employer to the employee. [Emphasis added.]

I agree with the majority of the Appeal Division that the closing language of s. 34(2) is decisive against the union.

Section 33(b) is the provision dealing with the statutory freeze on terms and conditions of employment from the time notice to bargain is given until the time it is legal to strike or lockout. Section 33(b) is not at issue in this appeal, but the reference to s. 33(b) is important because of the implication it has for the availability of compensation for a breach of s. 33(a).

The structure of s. 34(2) is such that compensation for a breach of s. 33(b) seems to be an additional remedial authority ("and may order ...") rather than an instance of securing compliance. There is no wording such as "without restricting the generality of the foregoing" which would suggest compensation as simply one element of securing compliance. The majority of the Appeal Division interpreted s. 34(2) as imposing an upper limit on the amount of compensation which, in circumstances like those of the present case, would amount to nil compensation because there had been no breach of s. 33(b). There is also the *expressio unius est exclusio alterius* argument, that the specification of a compensation remedy for s. 33(b) violations implies absence in other situations. The combination of these arguments convinces me the legislature did not contemplate an order of compensation for a breach of s. 33(a).

I therefore conclude the Board is without power to make an order of compensation or costs.

l'avis du Conseil, est nécessaire pour se conformer à l'article 33, et il peut ordonner à un employeur de verser à un employé une indemnité qui ne dépasse pas la somme que le Conseil estime équivalente à la rémunération que l'employeur aurait versée à l'employé s'il s'était conformé à l'alinéa 33b). [C'est moi qui souligne.]

Je suis d'accord avec la Division d'appel à la majorité que la fin du par. 34(2) joue de façon décisive contre le syndicat.

L'alinéa 33b) est la disposition qui traite du gel légal des conditions de travail depuis le moment où est donné l'avis de l'intention de négociier jusqu'au moment où il est légal de faire grève ou de lock-outer. Le litige en l'espèce ne porte pas sur l'alinéa 33b), mais la mention de cet alinéa est importante en raison de son incidence sur la possibilité d'obtenir une indemnisation pour une violation de l'al. 33a).

À cause de la structure du par. 34(2), l'indemnisation pour une violation de l'al. 33b) ne semble pas être un moyen d'obliger une partie à se conformer à la loi mais semble plutôt découler d'un pouvoir de redressement supplémentaire («et il peut ordonner ...»). On n'y retrouve pas des termes comme «sans restreindre la généralité de ce qui précède» qui laisseraient entendre que l'indemnisation n'est qu'un des moyens dont on dispose pour obliger une partie à se conformer à la loi. La Division d'appel à la majorité a interprété le par. 34(2) comme imposant une limite maximale au montant de l'indemnisation qui, dans des circonstances comme en l'espèce, équivaldrait à zéro parce qu'il n'y a pas eu violation de l'al. 33b). Il y a aussi l'argument *expressio unius est exclusio alterius*, qui porte que la mention expresse d'une indemnisation pour les infractions à l'al. 33b) implique que cette indemnisation ne s'applique pas dans d'autres situations. Ajoutés les uns aux autres, ces arguments me convainquent que le législateur n'a pas envisagé le paiement d'une indemnisation dans le cas d'une violation de l'al. 33a).

Je conclus donc que le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner le paiement d'une indemnisation ou de dépens.

VIII Conclusion

I would allow the appeal in part. I would answer the question in the stated case as follows:

- (a) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to make any or all of its order of July 31, 1981 which requires both parties to do certain things which were set in the order so that there would be, in the opinion of the Board, compliance with section 33 of the *Trade Union Act*.

Schedule "A"

Requirements for the Digby Municipal School Board as a party to collective bargaining with Canadian Union of Public Employees, Local 1185, which must be done to secure compliance with the Order herein:

- (1) The Board must draw up and present a complete set of proposals to the Union on or before August 10, 1981;

Answer: yes.

- (2) A proposal to renew the previous contract with the Union, with amendments only in the following clauses:

- (a) As to Union security—the former Union members at the time of the commencement of the strike who are now contract drivers may be employed if they so desire exempted from the Union security clause;
- (b) As to Union security—new employees may be employed if they so desire exempted from the previous Union security clause for the duration of the contract but must be subject to union dues;

Answer: (1) With respect to the proposal to renew with amendments only to union security and wage—not on the basis of the record in this case.

(2) With respect to the proposal on union security—yes.

- (3) Such proposals shall include a proposal regarding wages of not less than

- (a) An increase of not less than \$48.00 per month to part-time drivers retroactive to January 1, 1979;

VIII Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie et de répondre ainsi aux questions de l'exposé de cause:

- [TRADUCTION] a) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour rendre, en totalité ou en partie, son ordonnance du 31 juillet 1981 qui enjoint aux parties de faire ce qui y est énoncé de sorte qu'il y ait, de l'avis du Conseil, respect de l'article 33 de la *Trade Union Act*.

Annexe «A»

Ce que la Commission scolaire municipale de Digby, à titre de partie aux négociations collectives avec le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1185, doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) La commission doit rédiger et soumettre au syndicat un ensemble complet de propositions, au plus tard le 10 août 1981;

Réponse: oui.

- [TRADUCTION] (2) Une proposition de renouvellement de la convention précédente conclue avec le syndicat, avec modification des articles suivants seulement:

- a) quant à la sécurité syndicale—ceux qui étaient membres du syndicat au début de la grève et qui sont maintenant des chauffeurs contractuels pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause de sécurité syndicale;
- b) quant à la sécurité syndicale—de nouveaux employés pourront être embauchés, s'ils le veulent, sans être assujettis à la clause antérieure de sécurité syndicale pour la durée de la convention, mais ils devront verser des cotisations syndicales;

Réponse: (1) Quant à la proposition de renouvellement avec l'apport de modifications uniquement à la sécurité syndicale et aux salaires: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

(2) Quant à la proposition relative à la sécurité syndicale: oui.

- [TRADUCTION] (3) Ces propositions devront comporter une proposition relative aux salaires prévoyant au moins

- a) une augmentation minimale de 48 \$ par mois pour les chauffeurs à temps partiel, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1979;

- (b) A further increase of 9.2 % effective September 1, 1980;
- (c) A further increase of 8.5 % effective September 1, 1981;
- (d) A further increase of 5.5 % effective January 1, 1982.

Answer: not on the basis of the record in this case.

- (4) That the School Board will provide a letter to the Union stating that it will not contract out the driving of buses in return for a letter from the Union that it will not strike or otherwise withdraw its services. (Such letters are to apply specifically to the term of this collective agreement).

Answer: yes.

- (5) To advise the Union immediately and in any event not later than noon of Tuesday, August 11, 1981, as to its proposals.

Answer: yes.

Requirements for the Canadian Union of Public Employees, Local 1158 [*sic*] [1185], which must be done to secure compliance with the order herein:

- (1) The Union must draw up and present a complete response to each School Board proposal on or before August 20, 1981;

Answer: yes.

- (2) Any response is not to include the tying in of wages to some area formula, unless such a proposal is made by the School Board;

Answer: not on the basis of the record in this case.

- (3) The Union must not seek to exclude bus drivers currently under contract with the Board to fill positions left vacant after the striking drivers so desiring have been reinstated to their former positions.

Answer: not on the basis of the record in this case.

(b) —not at issue in this appeal.

- (c) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to order reinstatement of the

- b) une nouvelle augmentation de 9,2 % à compter du 1^{er} septembre 1980;
- c) une nouvelle augmentation de 8,5% à compter du 1^{er} septembre 1981;
- d) une nouvelle augmentation de 5,5% à compter du 1^{er} janvier 1982.

Réponse: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

- b [TRANSDUCTION] (4) La commission scolaire s'engagera, par lettre au syndicat, à ne pas embaucher par contrat d'autres personnes pour conduire les autobus, en contrepartie d'une lettre du syndicat dans laquelle celui-ci s'engagera à ne pas déclencher une grève et à ne pas suspendre ses services de quelque autre façon. (Ces lettres devront s'appliquer spécifiquement à la durée de cette convention collective.)

Réponse: oui

- d [TRANSDUCTION] (5) La Commission devra communiquer ses propositions au syndicat immédiatement, sinon au plus tard à midi, le mardi 11 août 1981.

Réponse: oui

- e [TRANSDUCTION] Ce que le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 1158 (*sic*) [1185], doit faire pour se conformer à la présente ordonnance:

- (1) Le syndicat doit rédiger et soumettre une réponse complète à chacune des propositions de la commission scolaire, au plus tard le 20 août 1981;

Réponse: oui

- g [TRANSDUCTION] (2) Aucune de ces réponses ne doit lier les salaires à une formule locale quelconque à moins que la commission ne fasse une proposition en ce sens;

Réponse: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

- h [TRANSDUCTION] (3) Le Syndicat ne doit pas chercher à empêcher les chauffeurs d'autobus actuellement liés par contrat avec la commission d'occuper des postes qui deviendront vacants après que les chauffeurs en grève qui en auront exprimé la volonté auront réintégré leur ancien poste.

Réponse: non, compte tenu du dossier produit en l'espèce.

b) N'est pas en cause dans le présent pourvoi.

- j [TRANSDUCTION] c) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner

employees as of a date from which the Board found that there has been a decision of the employer to avoid its obligation to "make every reasonable effort to conclude and sign a collective agreement", i.e. a breach of section 33(a) of the *Trade Union Act* has occurred with respect to proper collective bargaining. ^a

Answer: (1) with reference to reinstatement—yes.

(2) With reference to the effective date—not if meant to give a right of compensation. ^b

(d) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to require an employer to pay salary, wages or other remuneration to an employee where the Labour Relations Board (Nova Scotia) finds that he or she has suffered a financial loss because of the employer's breach of the provisions of the *Trade Union Act*. ^c

Answer: no.

(e) Whether the Labour Relations Board (Nova Scotia) has the power to award legal costs against the School Board to:

- (i) the Union
- (ii) the Employees.

Answer: no.

Since both the appellant and respondent have had some success, each party should bear its own costs, as should the intervener. ^f

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: N. Blaise MacDonald, Halifax. ^g

Solicitor for the respondent Labour Relations Board (Nova Scotia): Gordon Gillis, Halifax.

Solicitors for the respondent Digby Municipal School Board: McInnes, Cooper & Robertson, Halifax.

Solicitors for the intervener Nova Scotia Federation of Labour: Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax. ⁱ

la réintégration des employés à compter du moment où, selon le Conseil, l'employeur a décidé de ne pas se conformer à son obligation de «s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure et de signer une convention collective», c.-à-d. à compter du moment où il y a eu violation de l'alinéa 33a) de la *Trade Union Act* à l'égard de véritables négociations collectives?

Réponse: (1) quant à la réintégration: oui;

(2) quant à la date de la réintégration: non, s'il s'agit d'accorder le droit à l'indemnisation.

[TRADUCTION] d) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour ordonner à un employeur de payer des salaires, traitements ou autres rémunérations à un employé s'il conclut que l'employé a subi une perte financière à cause de la violation par l'employeur des dispositions de la *Trade Union Act*? ^c

Réponse: non. ^d

[TRADUCTION] e) Le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse) a-t-il compétence pour accorder des dépens contre la Commission scolaire en faveur:

- (i) du syndicat,
- (ii) des employés? ^e

Réponse: non.

Puisque l'appellant et l'intimée ont tous les deux eu gain de cause jusqu'à un certain point, chaque partie, ainsi que l'intervenante, doit assumer ses propres dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appellant: N. Blaise MacDonald, Halifax. ^g

Procureur de l'intimé le Conseil des relations du travail (Nouvelle-Écosse): Gordon Gillis, Halifax. ^h

Procureurs de l'intimée la Commission scolaire municipale de Digby: McInnes, Cooper & Robertson, Halifax.

Procureurs de l'intervenante la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse: Kitz, Matheson, Green & MacIsaac, Halifax. ⁱ

Bejan Sadjade *Appellant;*

and

Her Majesty The Queen *Respondent.*

File No.: 17003.

1983: October 19.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Criminal law — Trial — Right to services of interpreter.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (1982), 136 D.L.R. (3d) 605, 67 C.C.C. (2d) 189, dismissing an appeal by appellant from his conviction for theft. Appeal allowed.

Céline Pelletier, for the appellant.

Jean-Guy Leduc and *Germain Tremblay*, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered orally by

THE CHIEF JUSTICE—We are all of the view that this appeal should be allowed, the judgment of the Court of Appeal should be set aside and a new trial ordered.

Appellant's request to be provided with the services of an interpreter was categorically rejected, which amounted to an error of law.

Judgment accordingly.

Solicitor for the appellant: Céline Pelletier, Montreal.

Solicitor for the respondent: Patrick Long, Montreal.

Bejan Sadjade *Appellant;*

et

Sa Majesté La Reine *Intimée.*

^a N° du greffe: 17003.

1983: 19 octobre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

^c *Droit criminel — Procès — Droit aux services d'un interprète.*

^d POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (1982), 136 D.L.R. (3d) 605, 67 C.C.C. (2d) 189, qui a rejeté un appel interjeté par l'appelant de sa déclaration de culpabilité pour vol. Pourvoi accueilli.

Céline Pelletier, pour l'appellant.

^e *Jean-Guy Leduc* et *Germain Tremblay*, pour l'intimée.

Le jugement de la Cour a été prononcé oralement par

^f LE JUGE EN CHEF—Nous sommes tous d'avis que ce pourvoi doit être accueilli, le jugement de la Cour d'appel doit être infirmé et un nouveau procès ordonné.

^g La demande de l'appelant d'avoir les services d'un interprète a fait l'objet d'un refus catégorique ce qui constitue une erreur de droit.

Jugement en conséquence.

^h *Procureur de l'appellant: Céline Pelletier, Montréal.*

Procureur de l'intimée: Patrick Long, Montréal.

Jean-Guy Méryneau *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

File No.: 16883.

1983: October 20.

Present: Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Crown — Torts — Service member disabled by negligence of employee of military hospital — Disability not directly connected to military service — No proceedings lie against Crown if pension payable — Whether appellant entitled to disability pension under s. 12(2) of the Pension Act — Pension Act, R.S.C. 1970, c. P-7 (as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 22), ss. 12, 88 — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3, 4(1).

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1982] 2 F.C. 376, which affirmed a judgment of the Trial Division, [1981] 1 F.C. 420. Appeal allowed.

François Pelletier and *Pierre Morin*, for the appellant.

Jean-Marc Aubry, for the respondent.

English version of the judgment of the Court delivered orally by

BEETZ J.—It will not be necessary to hear you in reply, Mr. Pelletier.

We are all in agreement with Pratte J., dissenting in the Federal Court of Appeal, when he said:

There is certainly a link between the damage for which the appellant is claiming compensation and his status as a serviceman, but I think that link is too tenuous for one to say that the damage is directly connected to his military service.

The appeal is allowed and the judgments of the Federal Court of Appeal and of the Federal Court are set aside, and the Court directs respondent to pay appellant the sum of \$120,975 in damages, with interest from the date of service, together

Jean-Guy Méryneau *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*.

^a N° du greffe: 16883.

1983: 20 octobre.

Présents: Les juges Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Couronne — Responsabilité délictuelle — Militaire devenu invalide à la suite de la négligence d'un préposé d'un hôpital militaire — Invalidité non rattachée directement au service militaire — Incompatibilité entre le recours contre la Couronne et le droit à une pension — L'appellant a-t-il droit à une pension d'invalidité en vertu de l'art. 12(2) de la Loi sur les pensions? — Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, chap. P-7 (modifiée par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 22), art. 12, 88 — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 3, 4(1).

^e POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1982] 2 C.F. 376, qui a confirmé un jugement de la Division de première instance, [1981] 1 C.F. 420. Pourvoi accueilli.

^f *François Pelletier* et *Pierre Morin*, pour l'appellant.

Jean-Marc Aubry, pour l'intimée.

^g Le jugement de la Cour a été prononcé oralement par

LE JUGE BEETZ—Il ne sera pas nécessaire de vous entendre en réplique, M^e Pelletier.

^h Nous sommes tous d'accord avec le juge Pratte, dissident en Cour d'appel fédérale, lorsqu'il dit:

Il y a certainement un lien entre le dommage dont l'appellant demande réparation et son statut de militaire, mais ce lien me paraît trop éloigné pour que l'on puisse dire que le dommage se rattache directement à son service militaire.

^j Le pourvoi est accueilli, l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et le jugement de la Cour fédérale sont infirmés et il est déclaré que l'intimée doit payer à l'appellant, à titre de dommages-intérêts, la somme de 120 975 \$ avec intérêts depuis la date de l'assi-

with the additional indemnity computed in accordance with the last paragraph of art. 1056c of the *Civil Code* of the Province of Quebec.

The whole with costs throughout.

Judgment accordingly.

Solicitors for the appellant: Vézina, Pouliot, L'Écuyer, Morin, Pelletier & Bureau, Ste-Foy.

Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

gnation, ainsi que l'indemnité supplémentaire calculée en vertu du dernier alinéa de l'art. 1056c du *Code civil* de la province de Québec.

^a Le tout avec dépens dans toutes les cours.

Jugement en conséquence.

Procureurs de l'appellant: Vézina, Pouliot, L'Écuyer, Morin, Pelletier & Bureau, Ste-Foy.

^b *Procureur de l'intimée: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.*

The Attorney General of the Province of Quebec and the Régie du logement *Appellants;*

and

Marcel Grondin and the Quincaillerie Laberge *Respondents;*

and

Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.) *Mis en cause;*

and

The Attorney General of Canada *Inervener.*

and between

L'Atelier 7 Inc. et al. *Appellants;*

and

Marie-Ange Babin, the Régie du logement and Commissioners, jointly and severally, Gilles Joly, Commissioner, et al. *Respondents;*

and

The Attorney General of the Province of Quebec and the Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.) *Mis en cause;*

and

The Attorney General of Canada *Intervener.*

File Nos.: 17470 and 17487.

1983: June 16; 1983: November 3.

Present: Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Constitutional law — Courts — Appointment of judges — Lessors and lessees — Whether certain powers conferred on the Régie du logement contravene s. 96 of the Constitution — Applicable test — Effect of privative clause — Constitution Act, 1867, s. 96 — Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation, 1979 (Que.), c. 48, ss. 5, 6, 18, 28, 111 — Civil Code, arts. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

Le procureur général de la province de Québec et la Régie du logement *Appellants;*

^a et

Marcel Grondin et la Quincaillerie Laberge *Intimés;*

et

^b **La Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.)** *Mise en cause;*

et

^c **Le procureur général du Canada** *Intervenant.*

et entre

L'Atelier 7 Inc. et autres *Appellants;*

^d et

Marie-Ange Babin, la Régie du logement et tous et chacun de ses régisseurs, Gilles Joly, régisseur, et autres *Intimés;*

^e

et

^f **Le procureur général de la province de Québec et la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.)** *Mis en cause;*

et

Le procureur général du Canada *Intervenant.*

^g

N^{os} du greffe: 17470 et 17487.

1983: 16 juin; 1983: 3 novembre.

^h Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Tribunaux — Nominations des juges — Locateurs et locataires — Certains des pouvoirs attribués à la Régie du logement enfreignent-ils l'art. 96 de la Constitution? — Critère applicable — Effet de la clause privative — Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 — Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, 1979 (Qué.), chap. 48, art. 5, 6, 18, 28, 111 — Code civil, art. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

The Régie du logement, created by the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, is an administrative tribunal empowered to hear any actions that may arise from the lessor-lessee relationship in respect of a housing lease, when the subject-matter of the action does not exceed the amount of the Provincial Court's jurisdiction. Soon after the Board was created nine motions in evocation were made in the Superior Court, challenging certain of the powers conferred on that body by s. 28 of its enabling statute. These motions challenged the jurisdiction of the Board to decide on (1) the resiliation of a lease in the event the lessor fails to perform an obligation (art. 1656 C.C.); (2) recovery of rental deposited in accordance with art. 1656.1 C.C.; (3) fixing the rent, pursuant to art. 1658.6 C.C.; (4) reduction of rent in the event of failure by the lessor to perform an obligation (art. 1656 C.C.); (5) retaking possession of a dwelling for a member of his family (art. 1659.3 C.C.); (6) imposing of conditions so that major repairs may be undertaken (art. 1653.1 C.C.); and (7) fixing the rent, the exception stated in para. 3 of art. 1658.21 C.C. and eviction of the lessee as provided in art. 1658.5 C.C. Applicants alleged that, from a constitutional point of view, these powers could be likened or were analogous to those exercised by a superior court in 1867, and that therefore, the Board was assuming functions reserved for tribunals the members of which are appointed pursuant to s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. The Superior Court authorized a writ of evocation to be issued in the first two cases only. The other motions were dismissed. The Court of Appeal upheld the Superior Court on all. This led to the appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement from the Court of Appeal judgments, which held the Board's jurisdiction to be unconstitutional, and the appeal of L'Atelier 7 Inc. *et al.* in respect of the other matters.

Held: The appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement should be allowed. The appeal of L'Atelier 7 Inc. *et al.* should be dismissed.

Constitutionally, the Régie du logement had jurisdiction to hear actions regarding the matters at issue in the appeals at bar. By conferring jurisdiction over these matters on the Board, the Quebec legislature did not contravene s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. In Lower Canada at the time of Confederation jurisdiction over relations between lessors and lessees was not exercised exclusively by superior courts. This jurisdiction was divided between inferior and superior courts. The private clause contained in s. 18 of the Act to establish the Régie did not have the effect of invalidating the jurisdic-

La Régie du logement, créée en vertu de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, est un tribunal administratif habilité à connaître de tous litiges qui peuvent découler de la relation locateur-locataire en matière de bail d'habitation lorsque l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour provinciale. Peu de temps après la création de la Régie, la Cour supérieure a été saisie de neuf requêtes en évocation qui ont remis en question certains des pouvoirs que possède cet organisme en vertu de l'art. 28 de sa loi constitutive. Ces requêtes attaquent la compétence de la Régie de statuer sur (1) la résiliation d'un bail en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur (art. 1656 C.c.); (2) la récupération d'un loyer déposé selon l'art. 1656.1 C.c.; (3) la fixation du loyer suivant l'art. 1658.6 C.c.; (4) la diminution d'un loyer en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur (art. 1656 C.c.); (5) la reprise de possession d'un logement pour un membre de sa famille (art. 1659.3 C.c.); (6) la fixation des conditions en cas de travaux majeurs (art. 1653.1 C.c.) et (7) la fixation d'un loyer, l'exception prévue au par. 3 de l'art. 1658.21 C.c. et l'éviction du locataire prévue à l'art. 1658.5 C.c. Les requérants ont allégué que, du point de vue constitutionnel, ces pouvoirs étaient assimilables ou analogues à ceux exercés par une cour supérieure en 1867 et que, par conséquent, la Régie usurpait des fonctions réservées aux tribunaux dont les membres sont nommés conformément à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Cour supérieure a autorisé la délivrance d'un bref d'évocation dans les deux premiers cas seulement. Les autres requêtes ont été rejetées. La Cour d'appel a confirmé la Cour supérieure sur le tout. D'où le pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement à l'encontre des arrêts de la Cour d'appel qui ont jugé inconstitutionnelle la compétence de la Régie et le pourvoi de L'Atelier 7 Inc. et autres dans les autres cas.

Arrêt: Le pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement est accueilli. Le pourvoi de L'Atelier 7 Inc. et autres est rejeté.

La Régie du logement a constitutionnellement compétence pour connaître des demandes relatives aux matières visées dans les présents pourvois. En conférant ces matières à la compétence de la Régie, la législature du Québec n'a pas violé l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Au Bas-Canada, à l'époque de la Confédération, la compétence sur le domaine des relations entre locateurs et locataires n'était pas exercée exclusivement par les cours supérieures. Cette compétence était partagée entre tribunaux inférieurs et supérieurs. Pour ce qui est de la clause privative édictée à l'art. 18 de la loi

tion conferred on that body. *Farrah* and *Crevier* did not apply to the case at bar.

Re Residential Tenancies Act, 1979, [1981] 1 S.C.R. 714, followed; *Attorney General of Quebec v. Farrah*, [1978] 2 S.C.R. 638; *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, distinguished; *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516; *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112; *Adoption Reference*, [1938] S.C.R. 398; *Re: B.C. Family Relations Act*, [1982] 1 S.C.R. 62; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *City of Mississauga v. Regional Municipality of Peel*, [1979] 2 S.C.R. 244; *Dupont v. Inglis*, [1958] S.C.R. 535; *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)*, [1977] 1 S.C.R. 112; *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413; *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, [1973] S.C.R. 681; *Vachon v. Attorney General of Quebec*, [1979] 1 S.C.R. 555, referred to.

APPEALS from judgments of the Quebec Court of Appeal, [1982] C.A. 325, which affirmed the judgments of the Superior Court regarding the constitutional validity of certain powers exercised by the Régie du logement. Appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement allowed. Appeal of L'Atelier 7 Inc. *et al.* dismissed.

Jean-K. Samson and *Jean Bouchard*, for the appellant and mis en cause the Attorney General of Quebec.

Freddy Henderson and *France Desjardins*, for the appellant and respondent the Régie du logement.

Raynold Langlois and *Claude Vergé*, for the appellants L'Atelier 7 Inc. *et al.*, the respondents Grondin and Quincaillerie Laberge and the mis en cause the Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.).

James Mabbutt, for the intervener the Attorney General of Canada.

instituant la Régie elle n'a pas pour effet d'invalider la compétence attribuée à cet organisme. Les arrêts *Farrah* et *Crevier* n'ont pas d'application en l'espèce.

Jurisprudence: arrêt suivi: *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; distinction faite avec les arrêts: *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220; arrêts mentionnés: *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516; *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112; *Renvoi sur l'adoption*, [1938] R.C.S. 398; *Renvoi: Family Relations Act (C.-B.)*, [1982] 1 R.C.S. 62; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.*, [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation*, [1938] A.C. 415; *Ville de Mississauga c. Municipalité régionale de Peel*, [1979] 2 R.C.S. 244; *Dupont c. Inglis*, [1958] R.C.S. 535; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)*, [1977] 1 R.C.S. 112; *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413; *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681; *Vachon c. Procureur général du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 555.

POURVOIS contre des arrêts de la Cour d'appel du Québec, [1982] C.A. 325, qui ont confirmé des jugements de la Cour supérieure portant sur la constitutionnalité de certains pouvoirs exercés par la Régie du logement. Pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement accueilli. Pourvoi de L'Atelier 7 Inc. et autres rejeté.

Jean-K. Samson et *Jean Bouchard*, pour l'appellant et mis en cause le procureur général du Québec.

Freddy Henderson et *France Desjardins*, pour l'appelante et intimée la Régie du logement.

Raynold Langlois et *Claude Vergé*, pour les appelants L'Atelier 7 Inc. et autres, les intimés Grondin et Quincaillerie Laberge et de la mise en cause la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (C.O.R.P.I.Q.).

James Mabbutt, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

English version of the judgment of the Court delivered by

CHOUINARD J.—These two appeals, joined for purposes of hearing, raise two constitutional questions presented as follows:

Does the Régie du logement of Quebec, as established by s. 6 of the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, S.Q. 1979, c. 48, have constitutional authority to hear applications pertaining to matters contemplated by arts. 1656 and 1656.1 of the *Civil Code*, as provided in ss. 6 and 28 of that Act?

Is the Régie du logement of Quebec, as established by s. 6 of the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, S.Q. 1979, c. 48, legally vested from the constitutional point of view with the jurisdiction conferred on it by s. 28 of its enabling Act, and in particular, does the Régie du logement have authority to hear applications pertaining to the matters contemplated by arts. 1653.1, 1658.6, 1658.5(2), 1658.21(3) and 1659 of the *Civil Code*?

The Régie du logement was created by the *Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation*, 1979 (Que.), c. 48, which I will call the *Dwelling Act*. This Act replaced the *Act to promote conciliation between lessees and property-owners*, R.S.Q. 1977, c. C-50, which was first adopted in 1951 and subsequently extended from year to year. The Régie succeeded the Commission des loyers, which was created by the latter Act, as amended.

Section 5 of the *Dwelling Act* reads as follows:

5. The board shall exercise the jurisdiction conferred on it by this act and decide the applications that are submitted to it.

The board is also responsible for

(1) informing lessors and lessees on their rights and obligations resulting from the lease of a dwelling and on any matter contemplated in this act;

(2) promoting conciliation between lessors and lessees;

(3) conducting studies and compiling statistics on the housing situation;

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—Ces deux pourvois réunis pour fins d'audition soulèvent autant de questions constitutionnelles ainsi formulées:

La Régie du logement du Québec, telle que constituée selon l'article 6 de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, chap. 48, a-t-elle constitutionnellement compétence pour connaître, ainsi que le prévoient les articles 6 et 28 de cette loi, des demandes relatives aux matières visées aux articles 1656 et 1656.1 du *Code civil*?

La Régie du logement du Québec, telle que constituée selon l'article 6 de la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1979, chap. 48, est-elle légalement investie, au point de vue constitutionnel, de la juridiction qui lui est conférée par l'article 28 de sa loi constitutive et plus particulièrement, la Régie du logement du Québec a-t-elle compétence pour connaître des demandes relatives aux matières visées aux articles 1653.1, 1658.6, 1658.5 alinéa 2 et 1658.21 par. 3, et 1659 du *Code civil*?

La Régie du logement a été créée par la *Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives*, 1979 (Qué.), chap. 48, que j'appellerai la *Loi sur le logement*. Cette loi remplace la *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*, L.R.Q. 1977, chap. C-50, qui avait été adoptée initialement en 1951 et prolongée par la suite d'année en année. La Régie succède à la Commission des loyers qui avait été instituée par cette dernière loi, telle que modifiée.

Suivant l'art. 5 de la *Loi sur le logement*:

5. La Régie exerce la juridiction qui lui est conférée par la présente loi et décide des demandes qui lui sont soumises.

Elle est en outre chargée:

1° de renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et obligations résultant du bail d'un logement et sur toute matière visée dans la présente loi;

2° de favoriser la conciliation entre locateurs et locataires;

3° de faire des études et d'établir des statistiques sur la situation du logement;

(4) publishing, from time to time, a compendium of the decisions rendered by the commissioners.

The jurisdiction of the Board is defined in s. 28:

28. The board hears in first instance, to the exclusion of any tribunal, any application

(1) respecting the lease of a dwelling where the sum claimed or the value of the thing claimed or of the interest of the applicant in the object of the application does not exceed the amount of the jurisdiction of the Provincial Court;

(2) pertaining to any of the matters contemplated in articles 1658 to 1659.7, 1660 to 1660.3, 1660.5 and 1662 to 1662.10 of the Civil Code;

(3) contemplated in Division II.

This section confers on the Board, in addition to the jurisdiction of the Commission des loyers which it succeeded, all the jurisdiction regarding the lease of a dwelling formerly exercised by the Provincial Court, together with a large number of new powers. It should be noted that in 1979 the amount of the Provincial Court's jurisdiction was \$6,000. Although it is not significant in the case at bar, this amount was subsequently raised to \$10,000 by an amendment made by s. 19 of c. 58 of the *Statutes of Québec, 1982*. It should further be noted that the jurisdiction of the Board applies to leases of dwellings, and does not extend to commercial or other leases. Finally, I should mention that as a consequence of the many amendments which it makes to the *Civil Code* and other statutes, the *Dwelling Act* constitutes a true rental dwelling code.

The matters covered by the articles of the *Civil Code* mentioned in the constitutional questions raised in the case at bar are as follows:

1.—Resiliation of a lease in the event the lessor fails to perform an obligation. Article 1656 C.C., as enacted by the *Dwelling Act*, provides:

1656. In the case of inexecution of an obligation by the lessor, the lessee may demand the authorization to withhold the rent to perform the obligation himself or cause it to be performed in addition to the fact that he may demand specific performance of the obligation in the cases where it is possible, damages, the resiliation of

4° de publier périodiquement un recueil de décisions rendues par les régisseurs.

La compétence de la Régie est définie à l'art. 28:

28. La Régie connaît en première instance, à l'exclusion de tout tribunal, de toute demande:

1° relative au bail d'un logement lorsque la somme demandée ou la valeur de la chose réclamée ou de l'intérêt du demandeur dans l'objet de la demande ne dépasse pas le montant de la compétence de la Cour provinciale;

2° relative à une matière visée dans les articles 1658 à 1659.7, 1660 à 1660.3, 1660.5 et 1662 à 1662.10 du Code civil;

3° visée dans la section II.

Par cet article la Régie se voit conférer, outre la compétence de la Commission des loyers à laquelle elle succède, toute la compétence relative au bail d'un logement exercée antérieurement par la Cour provinciale de même qu'un grand nombre de nouveaux pouvoirs. Il convient de noter que le montant de la compétence de la Cour provinciale était de 6 000 \$ en 1979. Bien que ceci soit sans conséquence en l'espèce, ce montant a été augmenté à 10 000 \$ par suite d'une modification apportée par l'art. 19 du chap. 58 des *Lois du Québec 1982*. Il convient de noter par ailleurs que la compétence de la Régie porte sur les baux de logements et ne s'étend pas aux baux commerciaux ou autres. Je note enfin que la *Loi sur le logement* par les nombreuses modifications qu'elle apporte au *Code civil* et à d'autres lois constitue un véritable code du logement locatif.

Les matières visées par les articles du *Code civil* mentionnés dans les questions constitutionnelles auxquelles se rapporte cette affaire sont les suivantes:

1.—La résiliation d'un bail en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur. L'article 1656 C.c. tel qu'édicte par la *Loi sur le logement* stipule:

1656. En cas d'inexécution d'une obligation par le locateur, le locataire peut demander l'autorisation de retenir le loyer afin d'exécuter ou de faire exécuter lui-même l'obligation, en outre du fait qu'il peut demander l'exécution en nature de l'obligation dans les cas qui le permettent, des dommages-intérêts, la résiliation du

the lease if the inexecution causes him serious prejudice, or a reduction of the rent. Articles 1613 to 1615 apply to the demand to withhold the rent.

The lessee may also deposit his rent at the tribunal if he gives the lessor a prior notice of ten days indicating the grounds for the deposit.

2.—Deposit of the rental in accordance with art. 1656, cited above, and remittance of the rent so deposited to the lessor pursuant to art. 1656.1 *C.C.*:

1656.1. The lessor may apply to the tribunal to recover the rent so deposited.

The tribunal may then, as it sees fit,

1. authorize the deposit to be remitted to the lessor if he has carried out his obligation or if the deposit was made without a valid reason;

2. permit the lessee to continue to deposit his rent until the lessor performs his obligation; or

3. authorize the deposit to be remitted to the lessee to enable him to perform the obligation himself.

3.—Fixing the rent, pursuant to art. 1658.6 *C.C.*:

1658.6. If the lessee notifies the lessor that he objects to the requested increase or change, the lessor may, within one month after receipt of the notice, apply to the tribunal to have the rent fixed or, as the case may be, to rule on the term or the change of the lease; if he fails to notify the lessor, the lease is extended of right.

4.—Reduction of rent, authorized by art. 1656 *C.C.* cited above, in the event of failure by the lessor to perform an obligation.

5.—Retaking possession of a dwelling by the lessor in the event of a refusal by the lessee, pursuant to art. 1659.3 *C.C.*, which must be read with art. 1659:

1659. The lessor of a dwelling may retake possession of it to live in or to lodge his ascendants or descendants, his son-in-law, daughter-in-law, father-in-law, mother-in-law, stepson or stepdaughter or any other relative of whom he is the main support.

1659.3. If the lessee refuses to vacate the dwelling, the lessor may, with the authorization of the tribunal, retake possession of it provided that he applies therefor within one month of the refusal, proves his good faith, and shows that he really intends to retake possession of it for

bail si l'inexécution lui cause un préjudice sérieux ou la diminution du loyer. Les articles 1613 à 1615 s'appliquent à la demande de retenue de loyer.

Le locataire peut aussi déposer son loyer au tribunal s'il donne au locateur un avis préalable de dix jours indiquant les motifs du dépôt.

2.—Le dépôt du loyer conformément à l'art. 1656, précité, et la remise du loyer ainsi déposé au locateur en vertu de l'art. 1656.1 *C.c.*:

1656.1 Le locateur peut s'adresser au tribunal pour récupérer le loyer ainsi déposé.

Le tribunal peut alors notamment:

1° autoriser la remise du dépôt au locateur si ce dernier a exécuté son obligation ou si le dépôt a été fait sans motif valable;

2° permettre au locataire de continuer à déposer son loyer jusqu'à ce que le locateur ait rempli son obligation; ou

3° autoriser la remise du dépôt au locataire pour lui permettre d'exécuter lui-même l'obligation.

3.—La fixation du loyer suivant l'art. 1658.6 *C.c.*:

1658.6 Si le locataire avise le locateur qu'il refuse l'augmentation ou la modification demandée, le locateur peut, dans le mois de la réception de l'avis, s'adresser au tribunal pour faire fixer le loyer ou, suivant le cas, faire statuer sur la durée ou la modification du bail, sinon le bail est prolongé de plein droit.

4.—La diminution de loyer autorisée par l'art. 1656 *C.c.* précité en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur.

5.—La reprise de possession d'un logement par le locateur au cas de refus du locataire suivant l'art. 1659.3 *C.c.* qu'il faut lire avec l'art. 1659:

1659. Le locateur d'un logement peut en reprendre possession pour s'y loger ou pour y loger ses ascendants ou descendants, son gendre, sa bru, son beau-père, sa belle-mère, son beau-fils, sa belle-fille, ou tout autre parent dont il est le principal soutien.

1659.3 Si le locataire refuse de quitter le logement, le locateur peut, sur autorisation du tribunal, en reprendre possession, pourvu qu'il en fasse la demande dans le mois du refus et qu'il démontre qu'il est de bonne foi, qu'il entend réellement reprendre possession du loge-

the purpose mentioned in the notice and not as a pretext for other purposes.

6.—Imposing of conditions by the board in the event that the lessee has to vacate so that major repairs may be undertaken, pursuant to art. 1653.1 C.C., which must be read with art. 1653:

1653. Major improvements or major repairs other than urgent repairs shall not be undertaken in a dwelling before the lessor has given the lessee a notice of ten days indicating the nature of the work, the date on which it is to begin and its duration. That notice indicates, where required, the necessary period of vacation and the other conditions under which the work will be carried out if it is of such a nature as to substantially reduce the enjoyment of the premises.

If the necessary period of vacation is more than one week, the notice must be of one month.

1653.1. Where a condition is immoderate, the lessee may, within ten days after the receipt of the notice, apply to the tribunal to have it modified or suppressed. However, he cannot contest the nature or the expediency of the work.

The application of the lessee is heard and decided by preference. It suspends the carrying out of the work unless the tribunal orders otherwise.

The tribunal may impose conditions it considers fair and reasonable.

7.—Pursuant to art. 1658.5 C.C., fixing the rent, a finding regarding application of the exception stated in para. 3 of art. 1658.21, and eviction of the lessee:

1658.5. The lessee must, within one month after receipt of the notice provided for in article 1658.1, notify the lessor that he is vacating the dwelling or that he objects to the requested increase or change; if he fails to notify the lessor, he is deemed to have agreed to the new rent or the new conditions.

However, in the case of a lease contemplated in article 1658.21, if the lessee refuses the increase of rent or the change requested, he must vacate the dwelling at the end of the lease.

1658.21. Articles 1658.6, 1658.7 and 1658.9 to 1658.20 do not apply

3. to the lease of a dwelling situated in an immovable on which work began after 31 December 1973, for five years from the date on which the immovable is ready for the use for which it is intended.

ment pour la fin mentionnée dans l'avis et qu'il ne s'agit pas d'un prétexte pour atteindre d'autres fins.

6.—La fixation de conditions par la Régie au cas d'évacuation forcée du locataire aux fins d'effectuer des réparations majeures suivant l'art. 1653.1 C.c. qu'il faut lire avec l'art. 1653:

1653. Une amélioration majeure ou une réparation majeure autre qu'urgente ne peut être entreprise dans un logement avant que le locateur ait donné au locataire un avis de dix jours indiquant la nature des travaux, la date prévue pour leur début et leur durée. Cet avis indique, s'il y a lieu, la période d'évacuation nécessaire et les autres conditions dans lesquelles s'effectueront les travaux si elles sont susceptibles de diminuer substantiellement la jouissance des lieux.

Si la période d'évacuation nécessaire est de plus d'une semaine, l'avis doit être d'un mois.

1653.1 Si une condition est abusive, le locataire peut, dans les dix jours de la réception de l'avis, demander au tribunal de la modifier ou de la supprimer. Toutefois, il ne peut contester la nature ou l'opportunité des travaux.

La demande du locataire est instruite et jugée d'urgence. Elle suspend l'exécution des travaux sauf si le tribunal en ordonne autrement.

Le tribunal peut imposer des conditions qu'il estime justes et raisonnables.

7.—Suivant l'art. 1658.5 C.c., la fixation du loyer, la détermination relative à l'applicabilité de l'exception prévue au par. 3 de l'art. 1658.21, et l'éviction du locataire:

1658.5 Le locataire doit, dans le mois de la réception de l'avis prévu par l'article 1658.1, aviser le locateur qu'il quitte le logement ou refuse l'augmentation ou la modification demandée, sinon il est réputé avoir accepté le nouveau loyer ou les nouvelles conditions.

Toutefois, dans le cas d'un bail prévu par l'article 1658.21, le locataire qui refuse l'augmentation de loyer ou la modification demandée doit quitter le logement à la fin du bail.

1658.21 Les articles 1658.6, 1658.7 et 1658.9 à 1658.20 ne s'appliquent pas:

3° au bail d'un logement situé dans un immeuble dont les travaux de construction ont débuté après le 31 décembre 1973, pour les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné.

The Board considered these matters in connection with applications made to it in nine separate cases. There were accordingly nine motions in evocation, some of which sought review of decisions made by the Board and others evocation before judgment of cases pending before that body.

In two cases the judge of the Superior Court authorized writs of evocation to be issued, on the ground that the jurisdiction conferred on the board may be likened or is analogous to that exercised or capable of being exercised by a superior court in 1867, that a judicial function is concerned in both cases and that the judicial powers exercised by the Board are not incidental to its administrative powers, but constitute the greater part of its duties. The matters which the Court thus held could not be included within the Board's jurisdiction are the first two listed above, namely (1) resiliation of a lease in the event the lessor fails to perform an obligation, and (2) the deposit of rent pursuant to art. 1656 and remittance of the rent so deposited to the lessor pursuant to art. 1656.1.

As regards the five other matters considered, the judge held that they could not be likened or were not analogous to the jurisdiction or powers exercised or capable of being exercised by a superior court at the time of Confederation. He therefore dismissed the motions for a writ of evocation.

The nine Superior Court judgments were the subject of twelve appeals to the Court of Appeal, which upheld the Superior Court on all.

This led to the appeal by the Attorney General of Quebec and the Régie du logement from the Court of Appeal judgments, which held to be unconstitutional the Board's jurisdiction over the first two matters described above, and the appeal of *L'Atelier 7 Inc. et al.* in respect of the other matters.

The Attorney General of Canada intervened in support of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement, and in this regard I note the following passage from the reasons of

La Régie a été saisie de ces matières à l'occasion de demandes qui lui ont été soumises dans neuf dossiers différents. C'est alors que neuf requêtes en évocation ont été prises visant, pour certaines, la révision de décisions rendues par la Régie et pour d'autres, l'évocation avant jugement de dossiers pendants devant cet organisme.

Dans deux cas le juge de la Cour supérieure a autorisé l'émission du bref d'évocation au motif que la compétence conférée à la Régie est assimilable ou analogue à celle exercée ou susceptible d'être exercée par une cour supérieure en 1867, qu'il s'agit dans les deux cas d'une fonction judiciaire et que les pouvoirs judiciaires exercés par la Régie ne sont pas un accessoire de ses pouvoirs administratifs, mais qu'ils constituent la majeure partie de ses fonctions. Les matières ainsi déclarées ne pas pouvoir être conférées à la compétence de la Régie sont les deux premières énumérées plus haut, soit: 1.—La résiliation d'un bail en cas d'inexécution d'une obligation par le locateur et 2.—Le dépôt du loyer conformément à l'art. 1656 et la remise du loyer ainsi déposé au locateur en vertu de l'art. 1656.1.

Quant aux cinq autres matières visées le juge a conclu qu'elles n'étaient pas assimilables ou analogues à la juridiction ou aux pouvoirs exercés ou susceptibles d'être exercés par une cour supérieure au moment de la Confédération. Il a en conséquence rejeté les requêtes pour l'émission d'un bref d'évocation.

Les neuf jugements de la Cour supérieure ont fait l'objet de douze appels à la Cour d'appel qui a confirmé la Cour supérieure sur le tout.

D'où le pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement à l'encontre des arrêts de la Cour d'appel qui ont jugé inconstitutionnelle la compétence de la Régie dans les deux premiers cas décrits plus haut et le pourvoi de *L'Atelier 7 Inc.* et autres quant aux autres cas.

Le procureur général du Canada est intervenu au soutien du procureur général du Québec et de la Régie du logement et à ce propos je note le passage suivant des motifs du juge Dickson dans

Dickson J. in *Schneider v. The Queen*, [1982] 2 S.C.R. 112, at p. 138:

A factor which plays no part in the determination of the constitutional validity of the Act, but which, as a practical matter, is not negligible, is the support of both the provincial and federal authorities for the validity of the legislation. Although it does not resolve the constitutional issue it is interesting to observe that in these proceedings a provincial statute is being attacked on the ground that it falls within federal competence yet the Attorney General of Canada is not contesting the constitutionality of the provincial statute. He would like to see the provincial legislation remain in place.

The Attorney General of Ontario, who had intervened at the outset, withdrew his intervention before the hearing.

Applicable test

This once again is a case concerning the constitutionality of provisions in respect of a tribunal the members of which are appointed by the provincial government, and involving s. 96 of the *Constitution Act, 1867*:

96. The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

There is no need to review the background to this constitutional question, which has been done, *inter alia*, in the *Adoption Reference*, [1938] S.C.R. 398, and more recently in the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714.

In addition to the foregoing cases, and the other decisions of this Court to which I will refer below, reference will also be made in citations to the following decisions of the Privy Council and of this Court: *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.* (the *John East* case), [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation* (the *Toronto v. York* case), [1938] A.C. 415; *City of Mississauga v. Regional Municipality of Peel* (the *Mississauga* case), [1979] 2 S.C.R. 244; *Dupont v. Inglis*, [1958] S.C.R. 535; *Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia)* (the *Tomko* case), [1977] 1 S.C.R. 112; *Attorney General of Quebec v. Farrah* (the *Farrah* case), [1978] 2 S.C.R. 638.

l'arrêt *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, à la p. 138:

Il y a un facteur qui, sans influencer sur la détermination de la validité constitutionnelle de la Loi, a quand même, en pratique, une valeur non négligeable. C'est le fait que les autorités fédérales et provinciales soutiennent toutes deux la validité de la Loi. Même si cela ne résout pas la question constitutionnelle, il est intéressant de noter que même si, en l'espèce, une loi provinciale est contestée pour le motif qu'elle relève de la compétence fédérale, le procureur général du Canada n'attaque pas la constitutionnalité de cette loi provinciale. Il aimerait que la loi provinciale soit maintenue.

Pour sa part, le procureur général de l'Ontario qui était intervenu au début a retiré son intervention avant l'audition.

Le critère applicable

Il s'agit une fois de plus d'une affaire qui met en cause la constitutionnalité de dispositions relatives à un tribunal dont les membres sont nommés par l'autorité provinciale, et qui porte sur l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*:

96. Le gouverneur-général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'historique de cette question constitutionnelle qui a été fait notamment dans le *Renvoi sur l'adoption*, [1938] R.C.S. 398 et plus récemment dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714.

Outre les arrêts qui précèdent et les autres arrêts de cette Cour auxquels je me référerai plus loin, il sera fait référence également, par le biais de citations, aux arrêts suivants du Conseil privé et de cette Cour: *Labour Relations Board of Saskatchewan v. John East Iron Works Ltd.* (l'arrêt *John East*), [1949] A.C. 134; *Toronto Corporation v. York Corporation* (l'arrêt *Toronto v. York*), [1938] A.C. 415; *Ville de Mississauga c. Municipalité régionale de Peel* (l'arrêt *Mississauga*), [1979] 2 R.C.S. 244; *Dupont c. Inglis*, [1958] R.C.S. 535; *Tomko c. Labour Relations Board (Nouvelle-Écosse)* (l'arrêt *Tomko*), [1977] 1 R.C.S. 112; *Procureur général du Québec c. Farrah* (l'arrêt *Farrah*), [1978] 2 R.C.S. 638.

In the reference *Re: B.C. Family Relations Act*, [1982] 1 S.C.R. 62, Estey J. wrote for the majority at pp. 112-13:

The history of constitutional development in our courts has been a gradually increasing recognition of the constitutional capacity of the provinces to institute programs within their constitutional spheres which entail the establishment of administrative tribunals or which utilize the facilities of the provincially organized and appointed courts. This development could not be considered surprising bearing in mind the vast transformation of the Canadian community in every respect since 1867. The role of government at large has increased in the community, and the financial resources available to the government at both levels have made possible the implementation of social programs never contemplated by the draftsmen of the *British North America Act*. To meet the growing responsibilities of the federal and provincial governments the flexibility of the Constitution has been manifest in many areas. Section 96 is perhaps one of the most important illustrations. Its purpose and role in the Constitution is in no way jeopardized by the increasing recognition of the implementation of valid provincial programs through provincial administrative and judicial agencies. This will continue to be the case so long as that which is assigned to the provincial body does not have the effect in substance of conferring on that body a judicial function which "broadly conform[s] to the type of jurisdiction exercised by the superior, district or county courts" (*John East, supra, . . .*).

The case at bar is an illustration of the development referred to by Estey J. In Quebec this development has resulted in the adoption of what has been described as a rental dwelling code, including the establishment of an administrative tribunal the members of which are appointed by the province. According to the representations made to the Court, some one hundred thousand cases a year come before the Régie du logement.

In the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979, supra*, the Court, per Dickson J., set forth a three-step test in respect of s. 96 of the *Constitution Act, 1867*. At pages 734 to 736, Dickson J. wrote:

The jurisprudence since *John East* leads one to conclude that the test must now be formulated in three

Dans le *Renvoi: Family Relations Act (C.-B.)*, [1982] 1 R.C.S. 62, le juge Estey écrit, au nom de la majorité, aux pp. 112 et 113:

Sur le plan constitutionnel, l'évolution historique de nos cours tend vers une reconnaissance graduelle du pouvoir constitutionnel des provinces d'instituer, en respectant le cadre que leur impose la Constitution, des programmes qui comportent l'établissement de tribunaux administratifs ou qui font appel aux services des cours constituées par la province et dont les membres sont nommés par cette dernière. Cette évolution n'est guère surprenante vu la transformation radicale de la collectivité canadienne à tous les égards depuis 1867. Le gouvernement en général joue un rôle plus important au sein de la collectivité et les ressources financières dont disposent les deux ordres de gouvernement ont rendu possible la mise en œuvre de programmes sociaux que les rédacteurs de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* n'ont jamais envisagés. La souplesse de la Constitution qui permet aux gouvernements fédéral et provinciaux d'assumer leurs responsabilités accrues se manifeste dans un bon nombre de domaines. L'article 96 en est peut-être l'un des exemples les plus importants. La reconnaissance accrue accordée à la mise en œuvre de programmes provinciaux valides par le biais d'organismes administratifs et judiciaires provinciaux ne compromet nullement l'objet ni le rôle de cet article dans la Constitution. Il en sera ainsi tant que l'attribution de compétence à l'organisme provincial n'aura pas essentiellement pour effet de conférer à cet organisme une fonction judiciaire qui "correspond . . . d'une manière générale au type de compétence qu'exercent les cours supérieures, de district ou de comté" (arrêt *John East, précité, . . .*).

La présente affaire est une illustration de l'évolution dont parle le juge Estey. Au Québec cette évolution a entraîné l'institution de ce que l'on a qualifié de code du logement locatif, qui comporte l'établissement d'un tribunal administratif dont les membres sont nommés par la province. La Régie du logement, selon les représentations faites à la Cour, est saisie de quelque cent mille cas par année.

Dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle, précité*, la Cour, par la voix du juge Dickson, a défini en regard de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, un critère à trois volets. Le juge Dickson écrit aux pp. 734 à 736:

Depuis l'arrêt *John East*, la jurisprudence nous amène à conclure que le critère doit maintenant être formulé en

steps. The first involves consideration, in the light of the historical conditions existing in 1867, of the particular power or jurisdiction conferred upon the tribunal. The question here is whether the power or jurisdiction conforms to the power or jurisdiction exercised by superior, district or county courts at the time of Confederation. This temporary segregation, or isolation, of the impugned power is not for the purpose of turning back the clock and restoring *Toronto v. York* as the governing authority, an approach deplored in *Mississauga*. It is rather the first step in a three step process.

If the historical inquiry leads to the conclusion that the power or jurisdiction is not broadly conformable to jurisdiction formerly exercised by s. 96 courts, that is the end of the matter. As Rand J. noted in *Dupont et al. v. Inglis et al.*, [1958] S.C.R. 535, "Judicial power not of that type, (i.e. that exercised by s. 96 courts at Confederation) such as that exercised by inferior courts, can be conferred on a provincial tribunal whatever its primary character" (p. 542). If, however, the historical evidence indicates that the impugned power is identical or analogous to a power exercised by s. 96 courts at Confederation, then one must proceed to the second step of the inquiry.

Step two involves consideration of the function within its institutional setting to determine whether the function itself is different when viewed in that setting. In particular, can the function still be considered to be a 'judicial' function? In addressing the issue, it is important to keep in mind the further statement by Rand J. in *Dupont v. Inglis* that "... it is the subject-matter rather than the apparatus of adjudication that is determinative". Thus the question of whether any particular function is 'judicial' is not to be determined simply on the basis of procedural trappings. The primary issue is the nature of the question which the tribunal is called upon to decide. Where the tribunal is faced with a private dispute between parties, and is called upon to adjudicate through the application of a recognized body of rules in a manner consistent with fairness and impartiality, then, normally, it is acting in a 'judicial capacity'. To borrow the terminology of Professor Ronald Dworkin, the judicial task involves questions of 'principle', that is, consideration of the competing rights of individuals or groups. This can be contrasted with questions of 'policy' involving competing views of the collective good of the community as a whole. (See Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Duckworth, 1977) pp. 82-90.)

trois étapes. La première porte sur l'examen dans le contexte des conditions qui prévalaient en 1867, de la compétence ou du pouvoir particuliers attribués au tribunal. Il s'agit ici de savoir si le pouvoir ou la compétence correspondent au pouvoir ou à la compétence qu'exerçaient les cours supérieures, de district ou de comté au moment de la Confédération. Cette distinction ou cet isolement dans le temps du pouvoir attaqué n'a pas pour objet de faire un retour en arrière et d'appliquer l'arrêt *Toronto v. York*; l'arrêt *Mississauga* a rejeté cette façon de procéder. Il s'agit plutôt de la première étape d'un processus qui en compte trois.

Si la recherche historique mène à la conclusion que le pouvoir ou la compétence ne correspondent pas à la compétence qu'exerçaient auparavant les cours visées à l'art. 96, la question s'en trouve réglée. Comme l'a souligné le juge Rand dans l'arrêt *Dupont et autre c. Inglis et autres*, [1958] R.C.S. 535, [TRADUCTION] «Un pouvoir judiciaire autre que celui-là [c.-à-d. celui qu'exerçaient les cours visées à l'art. 96 à la Confédération] comme par exemple celui qu'exercent les tribunaux inférieurs, peut être attribué à un tribunal provincial quel que soit son caractère premier» (à la p. 542). Si, cependant, l'histoire indique que le pouvoir attaqué est identique ou analogue à un pouvoir que les cours visées à l'art. 96 exerçaient au moment de la Confédération, il faut alors passer à la deuxième étape de l'enquête.

La deuxième étape porte sur l'examen de la fonction dans son cadre institutionnel pour établir si la fonction elle-même est différente lorsqu'elle est envisagée dans ce cadre. En particulier, la fonction peut-elle encore être considérée comme une fonction «judiciaire»? Face à cette question il importe de se rappeler une autre déclaration du juge Rand dans l'arrêt *Dupont c. Inglis* portant que [TRADUCTION] «... ce qui est déterminant c'est l'objet de la décision plutôt que le mode d'adjudication». Ainsi, on ne peut répondre à la question de savoir si une fonction donnée est «judiciaire» en se fondant uniquement sur les façades de la procédure. Il faut d'abord établir la nature de la question que le tribunal doit trancher. Lorsque le tribunal fait face à un litige privé entre des parties et qu'il est appelé à décider en appliquant un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité, il agit alors normalement en qualité d'«organisme judiciaire». Pour emprunter les termes du professeur Ronald Dworkin, la fonction judiciaire soulève des questions de «principe», c'est-à-dire l'examen des droits opposés de personnes ou de groupes de personnes. On peut les mettre en opposition avec les questions de «politique» qui soulèvent des opinions divergentes quant au bien-être de l'ensemble de la collectivité. (Voir l'ouvrage de Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Duckworth, 1977) aux pp. 82 à 90.)

If, after examining the institutional context, it becomes apparent that the power is not being exercised as a "judicial power" then the inquiry need go no further for the power, within its institutional context, no longer conforms to a power or jurisdiction exercisable by a s. 96 court and the provincial scheme is valid. On the other hand, if the power or jurisdiction is exercised in a judicial manner, then it becomes necessary to proceed to the third and final step in the analysis and review the tribunal's function as a whole in order to appraise the impugned function in its entire institutional context. The phrase —'it is not the detached jurisdiction or power alone that is to be considered but rather its setting in the institutional arrangements in which it appears' — is the central core of the judgment in *Tomko*. It is no longer sufficient simply to examine the particular power or function of a tribunal and ask whether this power or function was once exercised by s. 96 courts. This would be examining the power or function in a 'detached' manner, contrary to the reasoning in *Tomko*. What must be considered is the 'context' in which this power is exercised. *Tomko* leads to the following result: it is possible for administrative tribunals to exercise powers and jurisdiction which once were exercised by the s. 96 courts. It will all depend on the context of the exercise of the power. It may be that the impugned 'judicial powers' are merely subsidiary or ancillary to general administrative functions assigned to the tribunal (*John East*; *Tomko*) or the powers may be necessarily incidental to the achievement of a broader policy goal of the legislature (*Mississauga*). In such a situation, the grant of judicial power to provincial appointees is valid. The scheme is only invalid when the adjudicative function is a sole or central function of the tribunal (*Farrah*) so that the tribunal can be said to be operating 'like a s. 96 court'.

In this reference, the two constitutional questions presented by the Executive Council of the province of Ontario were as follows:

1. Is it within the legislative authority of the Legislative Assembly of Ontario to empower the Residential Tenancy Commission to make an order evicting a tenant as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979*?
2. Is it within the legislative authority of the Legislative Assembly of Ontario as provided in *The Residential Tenancies Act, 1979* to empower the Residential Tenancy Commission to make orders requiring land-

Si, après avoir examiné le contexte institutionnel, il devient évident que le pouvoir n'est pas exercé comme un «pouvoir judiciaire», alors on n'a pas à poursuivre l'enquête, puisque le pouvoir, dans son contexte institutionnel, ne correspond plus à un pouvoir ou à une compétence qui peuvent être exercés par un tribunal visé à l'art. 96 et l'initiative provinciale est valide. D'autre part, si le pouvoir ou la compétence s'exercent d'une manière judiciaire, il devient alors nécessaire de passer à la troisième et dernière étape de l'analyse et d'examiner la fonction globale du tribunal afin d'évaluer dans tout son contexte institutionnel la fonction attaquée. La proposition «il ne faut pas considérer la juridiction dans l'abstrait ou les pouvoirs en dehors du contexte, mais plutôt la façon dont ils s'imbriquent dans l'ensemble des institutions où ils se situent» est le point essentiel de l'arrêt *Tomko*. Il ne suffit plus simplement d'examiner le pouvoir ou la fonction précise d'un tribunal et de se demander si ce pouvoir ou cette fonction a déjà été exercé par un tribunal visé à l'art. 96. Ce serait examiner le pouvoir ou la fonction «dans l'abstrait», contrairement au raisonnement de l'arrêt *Tomko*. C'est le contexte dans lequel le pouvoir s'exerce qu'il faut considérer. L'arrêt *Tomko* nous mène au résultat suivant: les tribunaux administratifs peuvent exercer les pouvoirs et la compétence que les tribunaux visés à l'art. 96 ont déjà exercés. Tout dépendra du contexte dans lequel le pouvoir est exercé. Les «pouvoirs judiciaires» attaqués peuvent être simplement complémentaires ou accessoires aux fonctions administratives générales attribuées au tribunal (les arrêts *John East* et *Tomko*), ou ils peuvent être nécessairement inséparables de la réalisation des objectifs plus larges de la législature (l'arrêt *Mississauga*). Dans ce cas, l'attribution d'un pouvoir judiciaire à des organismes provinciaux est valide. La loi ne sera invalide que si la seule fonction ou la fonction principale du tribunal est de juger (l'arrêt *Farrah*) et qu'on puisse dire que le tribunal fonctionne «comme une cour visée à l'art. 96».

Dans ce renvoi les deux questions constitutionnelles posées par le Conseil exécutif de la province de l'Ontario étaient les suivantes:

1. L'Assemblée législative de l'Ontario a-t-elle compétence pour conférer à la Commission du logement le pouvoir d'ordonner l'éviction d'un locataire comme le prévoit la *Loi de 1979 sur la location résidentielle*?
2. L'Assemblée législative de l'Ontario a-t-elle compétence pour conférer à la Commission du logement le pouvoir d'exiger que les propriétaires et les locataires se conforment aux obligations que leur impose la *Loi*

lords and tenants to comply with obligations imposed under that Act?

After considering the questions in light of the three steps in the test stated by Dickson J., the Court gave a negative answer to the two questions submitted.

This three-step test was summarized as follows by Laskin C.J., speaking for the Court, in *Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1981] 2 S.C.R. 413, at p. 429:

1. Does the challenged power or jurisdiction broadly conform to the power or jurisdiction exercised by Superior, District or County Courts at the time of Confederation?
2. Is the function of the provincial tribunal within its institutional setting a judicial function, considered from the point of view of the nature of the question which the tribunal is called upon to decide or, to put it in other words, is the tribunal concerned with a private dispute which it is called upon to adjudicate through the application of a recognized body of rules and in a manner consistent with fairness and impartiality?
3. If the power or jurisdiction of the provincial tribunal is exercised in a judicial manner, does its function as a whole in its entire institutional context violate s. 96?

Until some other solution is found, which would probably require an amendment to the Constitution, this in my view is the test which must be applied and the case was argued in this Court on this basis.

There is no doubt that all the matters covered in the constitutional questions submitted are within provincial jurisdiction, and the only question is whether including them in the jurisdiction of the Régie du logement contravenes s. 96.

Fixing of rent

Before proceeding to consider the first step of the test, namely the historical background, it is possible, as the Attorney General of Quebec and the Régie du logement suggested, to deal separately with the matter mentioned third in the above list, namely the fixing of rent pursuant to art. 1658.6 C.C., on the ground that in any case a

de 1979 sur la location résidentielle, comme le prévoit cette Loi?

La Cour, après avoir examiné les questions au regard de chacun des trois volets du critère élaboré par le juge Dickson, a répondu par la négative aux deux questions soulevées.

Ce critère à trois volets a été résumé de la façon suivante par le juge en chef Laskin, au nom de la Cour, dans *Massey-Ferguson Industries Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1981] 2 R.C.S. 413, à la p. 429:

1. Est-ce que le pouvoir ou la compétence attaqué correspond généralement au pouvoir ou à la compétence qu'exerçaient les cours supérieures, de district ou de comté au moment de la Confédération?
2. La fonction du tribunal provincial dans son cadre institutionnel est-elle une fonction judiciaire, examinée du point de vue de la nature de la question que le tribunal doit trancher ou, en d'autres mots, est-ce que le tribunal touche à un litige privé qu'il est appelé à trancher en appliquant un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité?
3. Si le pouvoir ou la compétence du tribunal provincial s'exerce d'une manière judiciaire, est-ce que sa fonction globale dans tout son contexte institutionnel enfreint l'art. 96?

Jusqu'à ce qu'une autre solution soit apportée, ce qui nécessiterait vraisemblablement une modification à la Constitution, c'est à mon avis le critère qui doit s'appliquer et c'est sur cette base que l'affaire a été débattue devant la Cour.

Il ne fait aucun doute que toutes les matières visées par les questions constitutionnelles soulevées sont de compétence provinciale et la seule question est de savoir si de les conférer à la compétence de la Régie du logement viole l'art. 96.

La fixation du loyer

Avant de procéder à l'examen du premier volet du critère soit la recherche historique, il est possible, comme le suggèrent le procureur général du Québec et la Régie du logement, de mettre à part la matière mentionnée en troisième lieu dans l'énumération ci-dessus, savoir la fixation du loyer suivant l'art. 1658.6 C.c., au motif qu'en tout état de

judicial power is not at issue. As these appellants wrote in their submission:

[TRANSLATION] In this area, the Board does not proceed in the manner of a court. What it really does is to implement an administrative policy of supervising the housing market, based primarily on the good of the community as a whole. Thus, the rights of parties are closely associated with the implementation of a common policy regarding the supervision of rental levels.

In the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979*, Dickson J. wrote at p. 725:

In 1975 the Legislature of Ontario introduced *The Residential Premises Rent Review Act, 1975*, 1975 (Ont.), c. 12, to establish rent control. The ability of the province to administer a rent review system, of course, in no way encroached on the traditional jurisdiction of the s. 96 courts to order termination, eviction and compliance.

Relying on this decision by this Court, the Nova Scotia Court of Appeal has since come to a similar conclusion in *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516.

The decisions of the Court of Appeal and the Superior Court on this point must therefore be affirmed.

Historical step

Turning to the other matters and the historical step in the applicable test, it is essential above all to examine the legislation in effect in Quebec in 1867. The *Code of Civil Procedure* of 1867, 29-30 Vict., c. 25, came into effect only a few days before the *Constitution Act, 1867*, namely on June 28, 1867.

Article 887 of that Code read as follows:

887. Actions to annul or to rescind a lease, or to recover damages resulting from the contravention of any of the stipulations of the lease, or the non-fulfilment of any of the obligations which the law attaches to it, or arising from the relation of lessor and lessee, are instituted either in the Superior Court or in the Circuit Court, according to the value or the amount of the rent, or the amount of damages alleged.

cause il ne s'agit pas d'un pouvoir judiciaire. Comme l'écrivent ces appelants dans leur mémoire:

La Régie, dans ce domaine, ne rend pas justice à la manière d'une cour. Elle applique davantage une politique administrative de contrôle du marché des logements, fondée avant tout sur le bien-être de l'ensemble de la collectivité. Ainsi, les droits des parties sont-ils intimement liés à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de contrôle du prix des loyers.

Dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, le juge Dickson écrit à la p. 725:

En 1975, la législature de l'Ontario a adopté *The Residential Premises Rent Review Act, 1975*, 1975 (Ont.), chap. 12 pour établir le contrôle des loyers. Bien sûr, le pouvoir de la province de gérer un système de révision des loyers n'empiétait aucunement sur la compétence traditionnelle des tribunaux établis en vertu de l'art. 96 d'ordonner la résiliation d'un bail, l'éviction d'un locataire ou l'application de la Loi.

S'appuyant sur cet arrêt de notre Cour, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a depuis décidé dans le même sens dans *Re Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission* (1982), 132 D.L.R. (3d) 516.

Il y a lieu, en conséquence, de confirmer la Cour d'appel et la Cour supérieure quant à cette matière.

Le volet historique

Passant aux autres matières et au volet historique du critère applicable, il importe avant tout d'examiner les dispositions législatives en vigueur au Québec en 1867. Le *Code de procédure civile* de 1867, 29-30 Vict., chap. 25, est entré en vigueur quelques jours à peine avant la *Loi constitutionnelle de 1867*, soit le 28 juin 1867.

L'article 887 de ce Code était ainsi rédigé:

887. Les actions en résiliation ou rescision de bail, ou pour recouvrement de dommages provenant de l'infraction à quelques unes des conventions du bail, ou pour l'inexécution des obligations qui en découlent d'après la loi, ou résultant des rapports entre locateur et locataire, sont intentées soit devant la Cour Supérieure, ou devant la Cour de Circuit, suivant la valeur ou le montant du loyer réclamé, ou le montant des dommages allégués.

As regards the Circuit Court, art. 1105 went on to say:

1105. The Circuit Court has jurisdiction in cases between lessors and lessees, whenever the rent, or the annual value, or the amount of damages claimed, does not exceed two hundred dollars.

There is now no doubt that the Circuit Court was a s. 96 court, like the Superior Court (*Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, [1973] S.C.R. 681, at p. 689 to 692). These two courts were created in 1849 by the *Act to amend the Laws relative to the Courts of Original Civil Jurisdiction in Lower-Canada*, 12 Vict., c. 38. The Circuit Court was abolished in 1953 by the *Act to amend the Code of Civil Procedure*, 1952-53 (Que.), c. 18.

In 1867, therefore, the Superior Court and the Circuit Court had jurisdiction over the entire area of relations between lessors and lessees.

Under the heading "Inferior Jurisdictions", the 1867 Code first mentioned the Commissioners' Court. Article 1188 *C.C.P.* read as follows:

1188. The Commissioners' Court exercises an ultimate jurisdiction in all suits purely personal or relating to moveable property, which arise from contracts or quasi-contracts, and wherein the sum or value demanded does not exceed twenty-five dollars, and the defendant resides:

1. In the locality of the court;

2. In another locality, but in the same district and within a distance of five leagues, if the debt has been contracted in the locality for which the court is established;

3. In a neighbouring locality in which there are no commissioners, or in which the commissioners cannot sit by reason of illness, absence, or other inability to act, provided such locality is in the same district within a distance not exceeding ten leagues.

With article 1188 must be read the first part of art. 1191:

1191. It may, in matters within its jurisdiction, grant:

Attachments for rent;

Quant à la Cour de circuit, l'art. 1105 ajoutait:

1105. La Cour de Circuit a juridiction sur les différends entre locateurs et locataires, dans tous les cas où le loyer, la valeur annuelle, ou le montant des dommages réclamés n'excède pas deux cents piastres.

Il ne fait pas de doute aujourd'hui que la Cour de circuit était un tribunal visé par l'art. 96, tout comme la Cour supérieure (*Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, [1973] R.C.S. 681, aux pp. 689 à 692). Ces deux tribunaux ont été créés en 1849 par l'*Acte pour amender les lois relatives aux cours de juridiction civile en première instance, dans le Bas-Canada*, 12 Vict., chap. 38. La Cour de circuit a été abolie en 1953 par la *Loi modifiant le Code de procédure civile*, 1952-53 (Qué.), chap. 18.

La Cour supérieure et la Cour de circuit avaient donc en 1867 compétence sur tout le domaine des relations entre locateurs et locataires.

Sous le titre de «Juridictions Inférieures» le Code de 1867 mentionnait en premier lieu la Cour des commissaires. L'article 1188 *C.p.c.* était ainsi rédigé:

1188. La Cour des Commissaires prend connaissance et juge en dernier ressort, de toute demande d'une nature purement personnelle et mobilière résultant d'un contrat ou quasi-contrat, et n'excédant pas la somme ou valeur de vingt-cinq piastres:

1. Contre un défendeur résidant dans la localité même;

2. Contre un défendeur résidant dans une autre localité, et dans un rayon n'excédant pas cinq lieues, si la dette a été contractée dans la localité pour laquelle la cour est établie;

3. Contre un défendeur résidant dans une localité voisine où il n'y a pas de commissaires, ou dont les commissaires ne peuvent siéger à raison de maladie, absence ou autre cause d'incompétence, pourvu que telle localité soit dans le district et dans un rayon n'excédant pas dix lieues.

Avec l'article 1188 il faut lire la première partie de l'art. 1191:

1191. Elle peut, dans les matières de sa juridiction, accorder:

La saisie-gagerie;

The Commissioners' Court accordingly had a certain jurisdiction over relations between lessors and lessees, since attachments for rent are the procedure by which a lessor may, in order to guarantee his rights, obtain a seizure before judgment of movables found on the premises and belonging to the lessee (art. 734 C.C.P. and art. 1637 C.C.).

The Commissioners' Courts were created in 1821 by 1 Geo. IV, c. 2, titled the *Act for the summary Trial of certain small causes in the Country Parishes of this Province*. Section I provided, *inter alia*, that:

... from and after the first day of May next, it shall and may be lawful for the Governor, Lieutenant-Governor or Person administering the Government of this Province, for the time being [. . .] to appoint such and so many persons as to him shall seem meet, in any Parishes or Townships within this Province, to take cognizance of such causes and suits as are herein-after specified, arising in the Parish or Township in which such Commissioner or Commissioners may reside, (the Counties of Quebec and Montreal, and the Town and Parish of Three Rivers excepted) [. . .] and to hear, try and determine, in a summary manner, agreeable to law and the evidence before them, all causes and complaints which shall be brought before him or them, and arising within the Parish or Township in which such commissioner or commissioners may reside, concerning the recovery of debts, not exceeding in amount, the sum of four pounds three shillings and four pence, current money of this Province, of the following nature; that is to say, for goods, cattle, or other moveables, sold and delivered, stipulated and agreed upon, either for houses or other immoveable property; horses, cattle, or other immoveable effects . . .

The jurisdiction of the Commissioners was undoubtedly very limited as to territory and amount, the latter being \$25 in 1867. However, I would add that according to the submissions made by the Attorney General of Quebec and the Régie du logement, which were not contradicted, there were 222 localities in Quebec in 1867 which had a Commissioners' Court, and such courts continued until 1960. These courts were abolished in 1965 by the *Act to amend the Courts of Justice Act*, 1965 (Que.). vol. 1, c. 17, s. 36.

C'est donc que la Cour des commissaires avait une certaine compétence dans les rapports entre locataires et locataires puisque la saisie-gagerie est la procédure par laquelle un locateur peut, pour la garantie de ses droits, faire saisir avant jugement les effets mobiliers qui se trouvent sur les lieux et qui appartiennent au locataire (art. 734 C.p.c. et art. 1637 C.c.).

^b Les cours des commissaires ont été créées en 1821 par la loi 1 Geo. IV, chap. 2, intitulée: *Acte pour la décision sommaire de certaines Petites Causes dans les Paroisses de Campagne dans cette Province*. L'article I stipule notamment que:

... depuis et après le premier jour de Mai prochain, il fera et pourra être loisible au Gouverneur, Lieutenant Gouverneur, ou à la personne ayant l'Administration du Gouvernement de cette Province pour le temps d'alors, ^d [. . .] de nommer telles ou autant de personnes qu'il jugera à propos, dans aucunes des Paroisses et Townships de cette Province, pour prendre connoissance de telles causes et poursuites qui sont ci-après spécifiées, et qui auront lieu dans la Paroisse ou Township dans lequel tel Commiffaire ou Commiffaires pourront résider (les Comtés de Québec, Montréal et la Ville et Paroisse des Trois-Rivières exceptés) [. . .] et d'entendre, juger et déterminer d'une manière sommaire, conforme à la loi et à la preuve faite devant eux, toutes causes et plaintes qui seront intentées et faites devant lui ou eux, et qui pourront s'élever dans la Paroisse, Township où tel Commiffaire ou Commiffaires pourront résider, touchant le recouvrement de dettes qui n'excéderont pas la somme de Quatre livres, trois chelins et quatre deniers, argent courant de cette Province, de la manière suivante; ^e c'est-à-dire, pour marchandises, animaux ou autres effets mobiliers vendus et livrés, [. . .] et pour loyer à prix fait et convenu de maison ou autres immeubles; chevaux, bestiaux ou autres meubles et effets, . . .

^h Certes, la compétence des commissaires était fort limitée quant au territoire et quant au montant qui, en 1867 était de 25 \$. J'ajouterai cependant que suivant les représentations du procureur général du Québec et de la Régie du logement qui ⁱ n'ont pas été contredites, il y avait en 1867 deux cent vingt-deux localités du Québec qui étaient dotées d'une cour des commissaires et il a subsisté de telles cours jusqu'en 1960. Ces cours ont été ^j abolies en 1965 par la *Loi modifiant la Loi des tribunaux judiciaires*, 1965 (Qué.), vol. 1, chap. 17, art. 36.

Further, arts. 1217 and 1219 of the *Code of Civil Procedure* of 1867 conferred jurisdiction on the Recorder's Court in certain cities over disputes between lessors and lessees:

1217. In certain cities the Recorder's Court has also jurisdiction for the recovery of certain municipal claims, and in matters of dispute between lessors and lessees and master and servant.

1219. The extent of the jurisdiction of these special courts and the manner of proceeding before them are regulated by the statutes which create them or relate to them, and in certain respects by the practice therein followed.

It should be noted that at that time the Montreal Recorder's Court had the same jurisdiction and powers over lessor-lessee relations as the Superior Court and the Circuit Court under the same Act, titled the *Act respecting Lessors and Lessees*, C.S.L.C. 1861, c. 40. The jurisdiction and powers were however limited to "cases where the consideration or annual value of the property occupied shall not exceed the sum of one hundred dollars, and which shall apply to premises or real estate situate within the limits of the said city". This jurisdiction was given to the Montreal Recorder's Court in 1864 by s. 53 of the *Act to amend the Acts relating to the Corporation of the City of Montreal, and for other purposes*, 27-28 Vict., c. 60:

53. The Recorder's Court of the said City of Montreal shall have concurrent jurisdiction with the Circuit Court, or with any Judge of the Superior Court in the District of Montreal, as to matters between Lessors and Lessees, and may act in virtue of the Act of the Consolidated Statutes for Lower Canada, chapter forty, intituled: *An Act concerning Lessors and Lessees*, and of the Legislative provisions amending the same, in the same manner and with the same formalities, as the said Circuit Court, or any of the Judges of the said Superior Court is directed to proceed in and by the above last cited Act, as regards the ejection of the lessee for committing waste upon the premises or part of the premises leased, or for refusing or neglecting to pay his rent or any part of his rent, or for using the premises leased, contrary to the intent for which they were leased, or because the term of his lease, either written, verbal or presumed, is expired; and the said Recorder's Court shall have and possess, to that end, all the necessary powers and authority including that of issuing writs of summons, execution and possession, and to fix and

D'autre part, les art. 1217 et 1219 du *Code de procédure civile* de 1867 conféraient juridiction à la Cour de recorder dans certaines villes relativement aux différends entre locateurs et locataires:

1217. Dans certaines villes la cour de Recorder a aussi juridiction pour le recouvrement de certaines créances municipales, ainsi que relativement aux différends entre locateurs et locataires, et entre maîtres et serviteurs.

1219. L'étendue de ces juridictions particulières et la manière d'y procéder sont réglées par les statuts qui constituent chacun de ces tribunaux spéciaux ou y ont rapport, et à certains égards par la pratique qui y est suivie.

Or, l'on doit observer qu'à cette époque la Cour du recorder de Montréal possédait en matière de rapports entre locateurs et locataires la même compétence et les mêmes pouvoirs que la Cour supérieure et la Cour de circuit en vertu de la même loi intitulée *Acte concernant les locateurs et locataires*, S.R.B.C. 1861, chap. 40. Cette compétence et ces pouvoirs étaient toutefois limités «aux cas de lieux occupés dont le prix ou la valeur annuelle n'excède pas la somme de cent dollars, et qui ont pour objet des propriétés situées dans les limites de la dite cité.» Cette compétence était donnée à la Cour du recorder de Montréal en 1864 par l'art. 53 de l'*Acte pour amender les actes relatifs à la corporation de la cité de Montréal, et pour d'autres fins*, 27-28 Vict., chap. 60:

53. La cour du recorder de la dite cité de Montréal aura juridiction concurrente avec la cour de circuit ou avec un des juges de la cour supérieure dans le district de Montréal, en ce qui concerne les rapports entre propriétaires et locataires, et pourra agir en vertu de l'acte des statuts refondus du Bas Canada, chapitre quarante, intitulé: *Acte concernant les locateurs et locataires*, et des dispositions législatives qui l'amendent, de la même manière et avec les mêmes formalités que la dite cour de circuit ou aucun des juges de la dite cour supérieure sont tenus de procéder par l'acte en dernier lieu mentionné, au sujet de l'expulsion du locataire pour cause de détérioration par lui faite à la propriété louée, ou partie de propriété louée, pour refus ou négligence de payer tout ou partie de son loyer, ou parce que le locataire a changé la destination des lieux loués, ou parce que le terme du bail, soit écrit, soit verbal, ou présumé, est expiré; et la dite cour du recorder aura à cette fin tous les pouvoirs et l'autorité nécessaires, y compris le pouvoir de faire émettre des writs de sommation, exécution et possession, et de fixer et déterminer les

determine the costs to be paid by the losing party, which costs however shall not include any attorney's fees; Provided always that the competence of the said Recorder's Court shall be limited to cases where the consideration or annual value of the property occupied shall not exceed the sum of one hundred dollars, and which shall apply to premises or real estate situate within the limits of the said city.

This jurisdiction of the Recorder's Court was reaffirmed when the Charter was revised in 1899: *Act to revise and consolidate the charter of the city of Montreal*, 1899 (Que.), c. 58, ss. 485 and 486.

In a later revision of the Charter in 1960, by the *Act to revise and consolidate the Charter of the City of Montreal*, 1959-60 (Que.), c. 102, these sections became ss. 1119 and 1120. These sections are still in the Charter, though they have undoubtedly become inoperative as a consequence of s. 28, cited above, of the *Dwelling Act*, which confers jurisdiction on the Board "to the exclusion of any tribunal".

Not only did the Montreal Recorder's Court have jurisdiction over this matter in 1867, but art. 1217 of the *C.C.P.*, 1867, recognized that jurisdiction over lessor and lessee relations could be conferred on lower courts.

This is how such jurisdiction was in due course conferred on the Magistrate's Court, created in 1869 by the *Act respecting District Magistrates in this Province*, 1869 (Que.), c. 23. The Magistrate's Court has since become the Provincial Court, and it is the latter's jurisdiction over a dwelling lease which was transferred to the Board by the *Dwelling Act*.

This also explains how in 1903 jurisdiction similar to that of the Montreal Recorder's Court was conferred on all municipal courts by ss. 572 and 573 of the *Cities and Towns Act*, 1903 (Que.), c. 38. These sections have since been retained and are now, though undoubtedly inoperative, ss. 621 and 622 of the *Cities and Towns Act*, R.S.Q. 1977, c. C-19:

621. The Municipal Court shall have concurrent jurisdiction with the Provincial Court, in matters between

frais à être payés par la partie qui succombera, lesquels frais néanmoins ne comprendront aucuns honoraires d'avocat; pourvu toujours que la compétence de la dite cour de recorder soit limitée aux cas de lieux occupés dont le prix ou la valeur annuelle n'excède pas la somme de cent dollars, et qui ont pour objet des propriétés situées dans les limites de la dite cité.

Cette compétence de la Cour du recorder a été réaffirmée lors de la refonte de la Charte en 1899, *Loi revisant et refondant la charte de la cité de Montréal*, 1899 (Qué.), chap. 58, art. 485 et 486.

Lors d'une refonte postérieure de la Charte en 1960 par la *Loi revisant et refondant la charte de la cité de Montréal*, 1959-60 (Qué.), chap. 102, ces articles sont devenus les art. 1119 et 1120. Ces articles se trouvent toujours dans la Charte bien qu'ils sont sans doute devenus inopérants par l'effet de l'art. 28 précité de la *Loi sur le logement* qui confère à la Régie sa compétence «à l'exclusion de tout tribunal».

Non seulement en 1867 la Cour du recorder de Montréal avait-elle compétence en cette matière, mais encore l'art. 1217 *C.p.c.* de 1867 reconnaissait que les rapports entre locataires et locataires pouvaient être de la compétence de tribunaux inférieurs.

C'est ainsi qu'éventuellement la Cour de magistrat, créée en 1869 par l'*Acte concernant les Magistrats de District en cette Province*, 1869 (Qué.), chap. 23, s'est vu conférer pareille compétence. La Cour de magistrat est devenue depuis la Cour provinciale et c'est la compétence de celle-ci relative au bail d'un logement qui est transférée à la Régie par la *Loi sur le logement*.

C'est ainsi également qu'en 1903 une compétence analogue à celle de la Cour du recorder de Montréal fut conférée à toutes les cours municipales par les art. 572 et 573 de la *Loi des cités et villes*, 1903 (Qué.), chap. 38. Ces articles ont été conservés depuis et sont maintenant, bien que sans doute inopérants, les art. 621 et 622 de la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. 1977, chap. C-19:

621. La Cour municipale a juridiction concurrente avec la Cour provinciale, en ce qui concerne les relations

lessors and lessees, and shall have, for that purpose, all necessary powers and authority, including that of issuing writs of summons, execution and possession, and of fixing and determining the costs to be paid by the losing party; provided, always, that the jurisdiction of the Municipal Court shall be limited to cases where the amount claimed is not more than twenty-five dollars, and where the annual rent or rental value of the immovable occupied is not more than one hundred dollars, and where the said immovable is situated in the municipality; and provided always that there be placed upon every proceeding before the said court the same law stamps which would be placed thereon if the proceeding was instituted before the Provincial Court.

622. After judgment ordering the eviction of a tenant under section 621, the plaintiff may, after the expiration of three days from the service of such judgment on the tenant, obtain from the Municipal Court a warrant or writ of possession which shall be executed by a bailiff or a bailiff of the Municipal Court, or by a constable or member of the police force, each of whom shall be vested with all necessary authority for that purpose.

In the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979*, Dickson J. wrote at p. 738:

It is clear, as appears from the judgment of the Court of Appeal, that prior to 1867 in Upper Canada the only tribunals which could make ejection orders were the Court of Queen's Bench, the Court of Common Pleas, and the County Court in limited situations, and that only the Court of Chancery could make orders of specific performance or issue mandatory or prohibitory injunction orders. The settlement of disputes between landlords and tenants, including the termination of tenancies and eviction of tenants, has thus always been within the exclusive jurisdiction of the Superior, District and County Court judges both before and after Confederation.

In light of what precedes, this passage clearly cannot be applied to Lower Canada.

It is also not possible to say, as Fauteux C.J. wrote in *Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi*, *supra*, referring to the *Code of Civil Procedure* of 1867, in connection with the quashing of municipal by-laws for excess of jurisdiction, at p. 688:

No provision of this Code indicates that any court other than the Superior Court had original jurisdiction to quash municipal by-laws on grounds of excess of jurisdiction.

entre locateurs et locataires, et elle a, à cette fin, tous les pouvoirs et l'autorité nécessaires, y compris le pouvoir de faire émettre des brefs d'assignation, d'exécution et de possession, et de fixer et déterminer les frais qui doivent être payés par la partie perdante; pourvu toujours que la compétence de la Cour municipale soit limitée aux cas où la somme réclamée n'excède pas vingt-cinq dollars et où il s'agit de propriétés occupées à raison d'une considération ou valeur locative qui ne dépasse pas la somme de cent dollars et que lesdites propriétés soient situées dans la municipalité; et pourvu qu'il soit apposé sur toutes procédures devant cette cour les mêmes timbres judiciaires qui devraient être apposés si la procédure était intentée devant la Cour provinciale.

622. Après le jugement ordonnant l'expulsion d'un locataire, en vertu de l'article 621, le demandeur peut, après l'expiration des trois jours qui suivent la signification du jugement à ce locataire, obtenir de la Cour municipale un mandat ou bref de possession, qui est exécuté par un huissier ou un huissier de la Cour municipale, ou par un constable ou un membre du corps de police, chacun desquels est, pour cette fin, revêtu de l'autorité nécessaire.

Dans le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, le juge Dickson écrit à la p. 738:

Il est évident, comme l'indique l'arrêt de la Cour d'appel, qu'au Haut-Canada avant 1867, seules la Cour du Banc de la Reine, la Cour des plaid communs (Court of Common Pleas) et la Cour de comté dans certains cas restreints pouvaient ordonner l'expulsion, et que seule la *Court of Chancery* pouvait ordonner l'exécution d'une obligation ou délivrer des ordonnances de faire ou de ne pas faire. Tant avant qu'après la Confédération, les cours supérieures, de comté ou de district ont donc toujours exercé une compétence exclusive sur le règlement des litiges entre propriétaires et locataires, y compris la résiliation des baux et l'éviction des locataires.

À la lumière de ce qui précède, on ne peut certes pas appliquer ce passage au Bas-Canada.

On ne peut dire non plus comme l'écrivait le juge en chef Fauteux dans *Séminaire de Chicoutimi c. Cité de Chicoutimi*, précité, en référant au *Code de procédure civile* de 1867, au sujet de la cassation de règlements municipaux pour cause d'excès de pouvoir, à la p. 688:

Aucun texte de ce Code ne permet d'affirmer qu'un tribunal autre que la Cour supérieure avait juridiction, en première instance, en matière de cassation de règlements municipaux pour cause d'excès de pouvoir.

The Commissioners' Courts which existed between 1821 and 1965 always had some jurisdiction over matters between lessors and lessees, at least as regards the collection of rent. The *Code of Civil Procedure* of 1867, laid down the principle of jurisdiction by Recorder's Courts, and in 1867 the Montreal Recorder's Court had jurisdiction within the territory of Montreal over leases with an annual value not exceeding \$100 (as compared with \$200 in the case of the Circuit Court): according to the statute conferring its jurisdiction, it could act under the *Act respecting Lessors and Lessees* in the same way as the Circuit Court and the Superior Court.

In my view, that suffices for the historical step of the test established by the reference *Re Residential Tenancies Act, 1979*, and applies to all proceedings covered by this appeal.

The Court of Appeal *per* Malouf J.A., with whom the other two judges concurred, upheld the Superior Court and wrote:

[TRANSLATION] The Board has neither the power nor jurisdiction to rule on the following actions:

- 1—an action to recover rent pursuant to a deposit by the lessee, alleging failure by the lessor to perform an obligation under art. 1656.1 of the Civil Code;
- 2—resiliation of a lease under art. 1656 of the Civil Code;

With respect, the distinction between these matters and the others does not seem justified to me when one takes into account that, subject to the limits fixed on territory and amount, in 1867 the Montreal Recorder's Court had exactly the same jurisdiction as the Superior Court and the Circuit Court over all disputes between lessors and lessees.

Privative clause

Appellants L'Atelier 7 Inc. *et al.* further submitted that the privative clause contained in s. 18 of the *Dwelling Act* and the provisions relating to an appeal to the Provincial Court invalidate the jurisdiction conferred on the Board. They relied on *Farrah, supra*, and *Crevier v. Attorney General of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220.

En effet, les cours de commissaires qui ont existé de 1821 à 1965 ont toujours eu une certaine compétence en matière de rapports entre locataires et locataires, au moins en ce qui touche la perception des loyers. Le *Code de procédure civile* de 1867 pose le principe d'une compétence des cours de recorder et la Cour du recorder de Montréal avait compétence en 1867 dans le territoire de Montréal relativement aux baux d'une valeur annuelle n'excédant pas 100 \$ (par comparaison à 200 \$ dans le cas de la Cour de circuit): elle pourra, selon le texte qui lui confère sa compétence, agir en vertu de l'*Acte concernant les locataires et locataires* de la même manière que la Cour de circuit et que la Cour supérieure.

À mon avis, cela est suffisant au regard du volet historique du critère établi par le renvoi *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle* et vaut pour toutes les matières visées dans ce pourvoi.

Confirmant la Cour supérieure, la Cour d'appel par les motifs du juge Malouf, avec lequel les deux autres juges sont d'accord, écrit:

La Régie n'a ni le pouvoir ni la juridiction de statuer sur les demandes suivantes:

- 1—une demande de récupération de loyer suite à un dépôt par le locataire qui allègue l'inexécution d'une obligation par le locateur, selon l'article 1656.1 du Code civil;
- 2—résiliation de bail en vertu de l'article 1656 du Code civil;

Avec égard, la distinction entre ces matières et les autres ne m'apparaît pas justifiée si l'on considère que, sous réserve des limites fixées quant au territoire et quant au montant, la Cour du recorder de Montréal avait en 1867 exactement la même compétence que la Cour supérieure et la Cour de circuit relativement à tous les différends entre locataires et locataires.

La clause privative

Les appelants L'Atelier 7 Inc. et autres soumettent par ailleurs que la clause privative édictée par l'art. 18 de la *Loi sur le logement* et les dispositions relatives à l'appel à la Cour provinciale, invalident la compétence attribuée à la Régie. Ils s'appuient sur les arrêts *Farrah*, précité, et *Crevier c. Procureur général du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 220.

Section 18 provides:

18. No extraordinary recourse provided by articles 834 to 850 of the Code of Civil Procedure may be exercised nor any injunction granted against the board or the commissioners acting in their official capacity.

A judge of the Court of Appeal may, on a motion, summarily annul any writ, order or injunction issued or granted contrary to this section.

The powers of the Provincial Court on appeal are defined in ss. 101 and 102:

101. The Court may confirm, amend or quash the decision contemplated by the appeal and render the judgment that should have been rendered.

102. The judgment is without appeal; it must be written, substantiated and signed by the judge who rendered it and served on the parties in the manner provided in the rules of practice.

The Court of Appeal upheld appellants *L'Atelier 7 Inc. et al.* on this point. Malouf J.A. wrote:

[TRANSLATION] In *Crevier v. A.G. of Quebec*, [1981] 2 S.C.R. 220, the Supreme Court has already ruled on the effect of a privative clause on the superintending and reforming power of the Superior Court. The Chief Justice, speaking for the Court, said the following at p. 234:

In my opinion, where a provincial Legislature purports to insulate one of its statutory tribunals from any curial review of its adjudicative functions, the insulation encompassing jurisdiction, such provincial legislation must be struck down as unconstitutional by reason of having the effect of constituting the tribunal a s. 96 court.

and at p. 236:

It is true that this is the first time that this Court has declared unequivocally that a provincially-constituted statutory tribunal cannot constitutionally be immunized from review of decisions on questions of jurisdiction. In my opinion, this limitation, arising by virtue of s. 96, stands on the same footing as the well-accepted limitation on the power of provincial statutory tribunals to make unreviewable determinations of constitutionality.

and, finally, at p. 238:

It cannot be left to a provincial statutory tribunal, in the face of s. 96, to determine the limits of its own jurisdiction without appeal or review.

L'article 18 stipule:

18. Aucun recours extraordinaire prévu par les articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Régie ou les régisseurs agissant en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement un bref, une ordonnance ou une injonction délivrés ou accordés à l'encontre du présent article.

Les pouvoirs de la Cour provinciale en appel sont définis aux art. 101 et 102:

101. Le tribunal peut confirmer, modifier ou infirmer la décision qui fait l'objet de l'appel et rendre le jugement qui aurait dû être rendu.

102. Le jugement est sans appel; il doit être écrit, motivé, signé par le juge qui l'a rendu et signifié aux parties en la manière prévue par les règles de pratique.

Sur ce point la Cour d'appel a donné raison aux appelants, *L'Atelier 7 Inc. et autres*. Le juge Malouf écrit:

La Cour suprême, dans l'arrêt *Crevier c. P.G. du Québec* [1981], 2 R.C.S. 220, s'est déjà prononcée sur l'effet d'une clause privative quant au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure. Voici ce que le juge en chef, parlant au nom de la Cour, dit, à la page 234:

À mon avis, chaque fois que le législateur provincial prétend soustraire l'un des tribunaux créés par la loi à toute révision judiciaire de sa fonction d'adjudger, et que la soustraction englobe la compétence, la loi provinciale doit être déclarée inconstitutionnelle parce qu'elle a comme conséquence de faire de ce tribunal une cour au sens de l'art. 96.

et à la page 236:

C'est la première fois, il est vrai, que cette Cour déclare sans équivoque qu'un tribunal créé par une loi provinciale ne peut être constitutionnellement à l'abri du contrôle de ses décisions sur des questions de compétence. À mon avis, cette limitation, qui découle de l'art. 96, repose sur le même fondement que la limitation reconnue du pouvoir des tribunaux créés par des lois provinciales de rendre des décisions sans appel sur des questions constitutionnelles.

et, finalement, à la page 238:

Il ne peut être accordé à un tribunal créé par une loi provinciale, à cause de l'art. 96, de définir les limites de sa propre compétence sans appel ni révision.

What the Supreme Court said with regard to the Professions Tribunal in the said judgment applies to the dwelling board in the case at bar.

Appellants L'Atelier 7 Inc. *et al.* relied in particular on the following passage from Laskin C.J. in *Crevier, supra*, at pp. 238-39:

In short, what the *Farrah* case decided was that to give a provincially-constituted statutory tribunal a jurisdiction in appeal on questions of law without limitation, and to reinforce this appellate authority by excluding any supervisory recourse to the Quebec Superior Court, was to create a s. 96 court. The present case is no different in principle, even though in ss. 162 and 175 of the *Professional Code*, dealing with the appellate authority of the Professions Tribunal, there is no mention of the word "law" or the word "jurisdiction". When regard is had to the privative terms of ss. 194 and 195, added to the fact that by s. 175 the Professions Tribunal's decisions are final, I see no significant distinction between the present case and the *Farrah* case in the fact that in the latter the authority granted to the appeal tribunal was "to the exclusion of any other court". In both cases there was a purported exclusion of the reviewing authority of any other court, whether by appeal or by evocation.

These appellants wrote in their submission:

[TRANSLATION] The Act provides in section 91 for a right of appeal from decisions of the Board in all cases other than those where the application concerns one of the following:

- fixing or revision of rent;
- recovery of a debt contemplated in section 73;
- demolition of a dwelling (except as regards the indemnity payable in the event of eviction);
- alienation of an immovable situated in a dwelling complex;
- co-ownership.

In these five (5) cases, the decision made by the board is final and not subject to review, and section 18 cited above is a bar to judicial review by the Superior Court.

The result is the same as that rejected by this Court in "Crevier", and the comments of Laskin C.J. reproduced above also apply to the case at bar.

In my view, several distinctions must be made.

Ce que la Cour suprême a dit à l'égard du Tribunal des professions dans ledit arrêt s'applique à la Régie du logement dans le présent cas.

Les appelants, L'Atelier 7 Inc. et autres, s'appuient plus particulièrement sur le passage suivant du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Crevier*, précité, aux pp. 238 et 239:

En bref, l'arrêt *Farrah* a établi qu'attribuer à un tribunal créé par une loi provinciale la compétence d'appel sur des questions de droit sans restriction et renforcer cette compétence d'appel par la suppression de tout pouvoir de surveillance de la Cour supérieure du Québec équivaut à créer une cour visée par l'art. 96. L'affaire en l'espèce n'est pas différente en principe, même si l'on ne trouve pas dans les art. 162 et 175 du *Code des professions*, lesquels traitent de la compétence d'appel du Tribunal des professions, le mot «droit» ni le mot «compétence». Si je considère les dispositions privatives des art. 194 et 195, et que j'ajoute le fait qu'en vertu de l'art. 175 les décisions du Tribunal des professions sont sans appel, je ne vois pas de distinction significative entre la présente affaire et l'affaire *Farrah* en ce que la compétence attribuée au tribunal d'appel était «exclusivement à tout autre tribunal». Dans les deux affaires, on a voulu écarter le pouvoir de contrôle de tout autre tribunal, sous forme d'appel ou d'évocation.

Ces appelants écrivent dans leur mémoire:

La Loi prévoit un droit d'appel des décisions de la Régie du logement à l'article 91 dans tous les cas autres que ceux où la demande porte sur l'un des objets suivants:

- fixation ou révision de loyer;
- recouvrement d'une créance visée à l'article 73;
- démolition d'un logement (sauf quant à l'indemnité payable en cas d'éviction);
- aliénation d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier;
- copropriété;

Dans ces cinq (5) cas, la décision que rend la Régie est finale et sans appel et l'article 18, précité, fait obstacle au contrôle judiciaire de la Cour supérieure.

Le résultat est le même que celui qui a été mis de côté par cette Cour dans l'affaire «Crevier» et les commentaires du Juge Laskin reproduits plus haut s'appliquent aussi bien en l'espèce.

À mon avis, plusieurs distinctions s'imposent.

Unlike the Transport Tribunal in *Farrah* and the Professions Tribunal in *Crevier*, the Board is not an appellate but a first instance tribunal. It is not, therefore, as was stated in the above-cited passage from Laskin C.J. in *Crevier*, a provincially-constituted statutory tribunal which has been given a jurisdiction in appeal on questions of law without limitation, and the appellate authority of which has been reinforced by excluding any supervisory recourse to the Superior Court.

In the *Crevier* case dealing with the Professions Tribunal, in addition to the privative clause of s. 194 of the *Professional Code*, which was to the same effect as s. 18 in the case at bar, there was s. 195 which excluded the superintending and reforming power of the Superior Court under art. 33 *C.C.P.* There is no similar clause in the case of the Board, and the Superior Court therefore continues to have its traditional superintending and reforming power for lack or excess of jurisdiction, which may be exercised by direct action or by a motion for a declaratory judgment (*Vachon v. Attorney General of Quebec*, [1979] 1 S.C.R. 555, at pp. 560 to 562).

In cases where there is an appeal to the Provincial Court from decisions of the Board, it is true that judgments of the Provincial Court are not appealable. However, this Court is not immune to extraordinary recourses. No privative clause exists in its case.

In my opinion *Farrah* and *Crevier* do not apply to the case at bar.

Conclusion

For these reasons, I would allow without costs the appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement, No. 17470, and dismiss without costs the appeal of L'Atelier 7 Inc. *et al.*, No. 17487. No award will be made as to costs for or against the Attorney General of Canada, the interveners.

I would answer the two constitutional questions in the affirmative.

Contrairement au Tribunal des transports dans l'arrêt *Farrah* et au Tribunal des professions dans l'arrêt *Crevier*, la Régie du logement n'est pas un tribunal d'appel mais un tribunal de première instance. Ce n'est donc pas, comme il est dit dans le passage précité du juge en chef Laskin dans l'arrêt *Crevier*, un tribunal créé par une loi provinciale auquel a été attribuée la compétence d'appel sur des questions de droit sans restriction et dont la compétence d'appel est renforcée par la suppression de tout pouvoir de surveillance de la Cour supérieure.

Dans l'arrêt *Crevier* relatif au Tribunal des professions, outre la clause privative de l'art. 194 du *Code des professions* qui était au même effet que celle de l'art. 18 en l'espèce, il y avait l'art. 195 excluant le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure en vertu de l'art. 33 *C.p.c.* Il n'y a pas de clause semblable dans le cas de la Régie du logement et la Cour supérieure conserve donc son pouvoir traditionnel de surveillance et de contrôle pour défaut ou excès de juridiction, qui peut s'exercer par action directe ou encore par requête pour jugement déclaratoire (*Vachon c. Procureur général du Québec*, [1979] 1 R.C.S. 555, aux pp. 560 à 562).

Dans les cas où il y a appel à la Cour provinciale des décisions de la Régie du logement, il est vrai que les jugements de la Cour provinciale sont sans appel. Mais cette dernière cour n'est aucunement à l'abri des recours extraordinaires. Il n'existe dans son cas aucune clause privative.

Je suis d'opinion que les arrêts *Farrah* et *Crevier* n'ont pas d'application en l'espèce.

Conclusion

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir sans frais le pourvoi n° 17470 du procureur général du Québec et de la Régie du logement, et de rejeter, sans frais, le pourvoi n° 17487 de l'Atelier 7 Inc. et autres. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre le procureur général du Canada, intervenant.

Aux deux questions constitutionnelles, je réponds par l'affirmative.

Appeal of the Attorney General of Quebec and the Régie du logement allowed. Appeal of L'Atelier 7 Inc. et al. dismissed.

Solicitors for the appellant and mis en cause the Attorney General of Quebec: Jean-K. Samson and Jean Bouchard, Ste-Foy.

Solicitors for the appellant and respondent the Régie du logement: Henderson, Mathieu & Beaudoin, Montreal.

Solicitors for the appellants L'Atelier 7 Inc. et al., the respondents Grondin and Quincaillerie Laberge and the mis en cause the Corporation des propriétaires du Québec (C.O.R.P.I.Q.): Langlois, Drouin & Associés, Québec.

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

Pourvoi du procureur général du Québec et de la Régie du logement accueilli. Pourvoi de L'Atelier 7 Inc. et autres rejeté.

Procureurs de l'appelant et mis en cause le procureur général du Québec: Jean-K. Samson et Jean Bouchard, Ste-Foy.

Procureurs de l'appelante et intimée la Régie du logement: Henderson, Mathieu & Beaudoin, Montréal.

Procureurs des appelants L'Atelier 7 Inc. et autres, des intimés Grondin et Quincaillerie Laberge et de la mise en cause la Corporation des propriétaires du Québec (C.O.R.P.I.Q.): Langlois, Drouin & Associés, Québec.

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

Baxter Travenol Laboratories of Canada Limited, Travenol Laboratories Inc. and Baxter Travenol Laboratories, Inc.

Appellants;

and

Cutter (Canada), Ltd. Respondent.

File No.: 16707.

1983: June 8; 1983: November 3.

Present: Dickson, Beetz, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Contempt of Court — Injunction against patent infringement — Effective date of judgment — Whether there could be contempt for breach of an injunction prior to the signing of the formal judgment — Respect for the court and its process — Federal Court Rules, C.R.C. 1978, c. 663, Rules 337, 355.

Appellants, in a patent infringement action, obtained an injunction against respondent. The reasons for decision were delivered on December 11, 1980 but the formal judgment was not signed until December 18, 1980. In the meantime, respondent continued to sell the infringing product. Appellants sought and obtained an order under Rule 355 of the *Federal Court Rules* calling upon the respondent and its Chief Executive Officer to show cause why they should not be condemned for contempt of court. The Federal Court, Trial Division, dismissed the show cause order and the Federal Court of Appeal confirmed the judgment. This appeal is to determine whether a person may be found in contempt of court where the acts complained of—allegedly breaching an injunction—were committed after reasons for decision were delivered, but before a formal judgment was signed under Rule 337 of the *Federal Court Rules*.

Held: The appeal should be allowed and the matter remitted to the Federal Court, Trial Division, for a decision on the merit.

By virtue of Rule 337 of the *Federal Court Rules*, a judgment of that court only takes effect on the date a document in Form 14 is executed. In the present case, there was no injunction, and hence there could be no breach of the injunction, prior to December 18, 1980. Contempt, however, extends well beyond breach of court orders. Once a judge has rendered his decision by given

Baxter Travenol Laboratories of Canada Limited, Travenol Laboratories Inc. et Baxter Travenol Laboratories, Inc.

Appelantes;

^a et

Cutter (Canada), Ltd. Intimée.

N° du greffe: 16707.

^b 1983: 8 juin; 1983: 3 novembre.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, McIntyre, Chouinard et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Outrage au tribunal — Injonction relative à la contrefaçon d'un brevet — Date où le jugement prend effet — Peut-il y avoir outrage pour violation d'une injonction avant la signature de la minute de jugement? — Respect de la cour et de ses procédures — Règles de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, chap. 663, règles 337, 355.

Dans une action en contrefaçon d'un brevet, les appelantes ont obtenu une injonction contre l'intimée. Les motifs de la décision ont été rendus le 11 décembre 1980, mais la minute de jugement n'a été signée que le 18 décembre 1980. Dans l'intervalle, l'intimée a continué à vendre le produit contrefait. Les appelantes ont demandé et obtenu une ordonnance en vertu de la règle 355 des *Règles de la Cour fédérale* enjoignant à l'intimée et à son président-directeur général d'exposer les motifs pour lesquels ils ne devraient pas être condamnés pour outrage au tribunal. La Division de première instance de la Cour fédérale a infirmé l'ordonnance de justification et la Cour d'appel fédérale a confirmé cette décision. Ce pourvoi vise à déterminer si une personne peut être déclarée coupable d'outrage au tribunal lorsque l'acte reproché, soit la violation d'une injonction, a été commis après que les motifs de jugement ont été rendus, mais avant la signature de la minute de jugement conformément à la règle 337 des *Règles de la Cour fédérale*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli et l'affaire est renvoyée à la Division de première instance de la Cour fédérale pour qu'elle rende une décision sur le fond.

En vertu de la règle 337 des *Règles de la Cour fédérale*, un jugement de cette cour ne devient exécutoire qu'à la date où un écrit selon la formule 14 est signé. En l'espèce il n'y avait pas d'injonction et il ne pouvait donc y avoir de violation d'une injonction avant le 18 décembre 1980. Toutefois, l'outrage au tribunal va beaucoup plus loin que la violation des ordonnances de

reasons—and assuming any prohibitions contained therein are clearly worded—it is not open to any person to flout his disposition of the case on the ground that there is no judgment yet in effect. Such an action would constitute contempt because it would tend to obstruct the course of justice. Therefore, there could be contempt between December 11, and December 18, 1980 by reason of an interference with the orderly administration of justice and impairment of the order or dignity of the court (Rule 355).

Liberty Ornamental Iron Ltd. v. B. Fertleman & Sons Ltd., [1977] 1 F.C. 584; *Powel v. Follet* (1747), 1 Dick. 116; *M'Neil v. Garratt* (1841), Cr. & Ph. 98; *Gooch v. Marshall* (1860), 8 W.R. 410; *Ratray v. Bishop* (1818), 3 Madd. 220; *Robinson v. Elton* (1835), 4 L.J.Ch. 197; *Gooseman v. Dann* (1840), 10 Sim. 517; *Scott v. Becher* (1817), 4 Price 346; *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1981), 54 C.P.R. (2d) 152, 23 C.P.C. 68, 41 N.R. 476, affirming a judgment of Cattanach J. (1981), 54 C.P.R. (2d) 145, 20 C.P.C. 263, dismissing a show cause order for contempt. Appeal allowed.

D. K. Laidlaw, Q.C., for the appellants.

Gordon F. Henderson, Q.C., and *George E. Fisk*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

DICKSON J.—The issue is whether a person may be found in contempt of court where the acts complained of, allegedly breaching an injunction, were committed after reasons for decision were delivered, but before a formal judgment was signed under Rule 337 of the *Federal Court Rules*.

I Facts and Judicial History

The plaintiffs (“Baxter Travenol”) sued Cutter (Canada), Ltd. (“Cutter”) for infringement of patent. At the end of trial, Gibson J. of the Trial Division of the Federal Court reserved judgment. On December 11, 1980 written reasons for deci-

la cour. Dès que le juge a fait connaître sa décision en rendant les motifs, et à supposer que toute interdiction qui y est contenue est clairement énoncée, il n'est permis à personne de faire fi de la façon dont le juge a disposé de l'affaire sous prétexte qu'aucun jugement n'est encore exécutoire. Une telle conduite constitue un outrage au tribunal parce qu'elle tend à entraver le cours de la justice. Il peut donc y avoir eu, entre le 11 décembre et le 18 décembre 1980, outrage au tribunal parce qu'on a agi de façon à gêner la bonne administration de la justice ou à porter atteinte à l'autorité ou à la dignité de la cour (règle 355).

Jurisprudence: *Liberty Ornamental Iron Ltd. c. B. Fertleman & Sons Ltd.*, [1977] 1 C.F. 584; *Powel v. Follet* (1747), 1 Dick. 116; *M'Neil v. Garratt* (1841), Cr. & Ph. 98; *Gooch v. Marshall* (1860), 8 W.R. 410; *Ratray v. Bishop* (1818), 3 Madd. 220; *Robinson v. Elton* (1835), 4 L.J.Ch. 197; *Gooseman v. Dann* (1840), 10 Sim. 517; *Scott v. Becher* (1817), 4 Price 346; *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1981), 54 C.P.R. (2d) 152, 23 C.P.C. 68, 41 N.R. 476, qui a confirmé un jugement du juge Cattanach (1981), 54 C.P.R. (2d) 145, 20 C.P.C. 263, rejetant une ordonnance de justification d'outrage au tribunal. Pourvoi accueilli.

D. K. Laidlaw, c.r., pour les appelantes.

Gordon F. Henderson, c.r., et *George E. Fisk*, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE DICKSON—Il s'agit de décider si une personne peut être déclarée coupable d'outrage au tribunal lorsque l'acte reproché, soit la violation d'une injonction, a été commis après que les motifs de jugement ont été rendus, mais avant la signature de la minute du jugement conformément à la règle 337 des *Règles de la Cour fédérale*.

I Les faits et la procédure

Les demanderesses («Baxter Travenol») ont poursuivi Cutter (Canada), Ltd. («Cutter») pour contrefaçon d'un brevet. À la fin du procès, le juge Gibson de la Division de première instance de la Cour fédérale a mis la cause en délibéré. Le 11

sion were issued and sent to the parties¹. The reasons for decision included the following:

As a consequence, Bellamy [*sic* Baxter Travenol] is entitled to judgment against Cutter, declaring, ordering and adjudging as follows:

1. That as between the parties hereto, Canadian Letters Patent No. 685,439 and Claims 1 to 4 thereof are valid and have been infringed by the defendant [Cutter] in manufacturing and selling to the Canadian Red Cross multiple blood bag sets having valves as exemplified by those of Exhibits P-8 and P-8A to this trial.
2. The defendant, its employees, servants, and any person acting under its directions, are restrained and enjoined from manufacturing, offering for sale, selling or distributing multiple blood bag sets having valves as exemplified by those of Exhibits P-8 and P-8A to this trial.
3. The defendant shall forthwith destroy under oath or deliver up to the plaintiffs [Baxter Travenol] all multiple blood bag sets having valves as exemplified by those of Exhibits P-8 and P-8A to this trial and all such valves or components of valves in the possession, custody or control of the defendant.

The reasons further concluded there should be a reference to determine damages or an accounting of profits, the counterclaim dismissed, and the plaintiffs awarded costs. The mistaken reference to "Bellamy" in the first line of the above-quoted passage was corrected in a letter from the Deputy Clerk of Process dated December 19, 1980. Bellamy was the inventor whose patent rights had been assigned to Baxter Travenol; throughout the reasons Gibson J. referred to the invention as the "Bellamy mechanism". The erroneous reference that Bellamy was entitled to judgment was a clerical mistake only, which could not have misled Cutter.

At trial Baxter Travenol requested that if the plaintiffs were successful, formal judgment be given at the time reasons were issued. Baxter

décembre 1980, il a rendu les motifs écrits de son jugement qu'il a fait transmettre aux parties¹. Les motifs de jugement comportent les paragraphes suivants:

^a En conséquence, Baxter [le texte anglais dit «Bellamy»] obtient gain de cause contre Cutter et le présent jugement déclare et ordonne ce qui suit:

1. Entre les parties à l'instance, les lettres patentes canadiennes n° 685,439 et les revendications 1 à 4 de ces lettres patentes sont valides et la défenderesse [Cutter] les a contrefaites en fabriquant et en vendant à la Croix-Rouge canadienne des poches multiples pour le sang et ses dérivés, munies de clapets comme ceux que l'on trouve dans les modèles produits sous les cotes P-8 et P-8A au cours du présent procès.
2. Il est interdit à la défenderesse, à ses employés, préposés et à toute personne agissant sous ses ordres, de fabriquer, d'offrir en vente, de vendre ou de distribuer des poches multiples pour le sang et ses dérivés, munies de clapets comme ceux que l'on trouve dans les modèles produits sous les cotes P-8 et P-8A au cours du présent procès.
3. La défenderesse est tenue de détruire sans délai, en prêtant serment, ou de remettre aux demandresses [Baxter Travenol] toutes les poches multiples pour le sang et ses dérivés, munies de clapets comme ceux que l'on trouve dans les modèles produits sous les cotes P-8 et P-8A au cours du présent procès, ainsi que tous les clapets ou leurs éléments constitutifs qui sont en sa possession, sous sa garde ou son contrôle.

^g La conclusion des motifs mentionne également qu'il y aura renvoi en vue d'une évaluation des dommages ou d'un relevé des profits, que la demande reconventionnelle est rejetée et que les dépens sont accordés aux demandresses. La référence erronée à «Bellamy» dans le texte anglais qui correspond à la première ligne du passage précité a été corrigée par une lettre rédigée par le préposé adjoint au greffe le 19 décembre 1980. Bellamy était l'inventeur qui avait cédé ses droits à Baxter Travenol; partout dans les motifs, le juge Gibson désigne l'invention sous le nom de «mécanisme de Bellamy». La mention que Bellamy avait droit à un jugement était une simple erreur de rédaction, qui ne pouvait induire Cutter en erreur.

^j À l'audience, Baxter Travenol avait demandé que, dans l'éventualité où elle aurait gain de cause, la minute du jugement soit dressée au moment où

¹ Published at (1980), 52 C.P.R. (2d) 163.

¹ Publié à (1980), 52 C.P.R. (2d) 163.

Travenol submitted a draft order. Gibson J. indicated he would not accede to this request. The final paragraph of his reasons read:

Counsel for either the plaintiffs or the defendant may prepare in both official languages an appropriate judgment to implement the foregoing conclusions and may move for judgment in accordance with Rule 337(2)(b).

The parties agreed on a form of order and Baxter Travenol moved for judgment. Gibson J. desired some changes. The form of the judgment was settled and issued on December 18, 1980. The portions of the judgment relating to the reference to determine damages or an accounting of profits were significantly altered from the December 11 reasons. However, the portions directed at Cutter were almost unchanged. The first three paragraphs of the conclusions quoted above were repeated verbatim in the formal judgment, except that the order enjoining Cutter from manufacturing, offering for sale, selling or distributing was varied from:

multiple blood bag sets having valves as exemplified by those of Exhibits P-8 and P-8A to this trial.

to:

multiple blood bag sets including the type exemplified by Exhibits P-8 and P-8A to this trial.

(Emphasis added.)

In other words the formal judgment was broader than the reasons for decision.

On January 12, 1981, Baxter Travenol sought and obtained a show cause order under Rule 355 from Dubé J. of the Federal Court, Trial Division. The Rule reads:

Rule 355. (1) Anyone is guilty of contempt of court who disobeys any process or order of the Court or a judge thereof, or who acts in such a way as to interfere with the orderly administration of justice, or to impair the authority or dignity of the Court.

les motifs seraient rendus. Baxter Travenol a soumis un projet d'ordonnance. Le juge Gibson a fait savoir qu'il n'accéderait pas à cette demande. Le dernier paragraphe de ses motifs se lit comme

a suit:

Les avocats des demanderesse ou de la défenderesse peuvent préparer, dans les deux langues officielles, un jugement approprié pour donner effet aux conclusions qui précèdent et demander que ce jugement soit prononcé en conformité avec la règle 337(2)b).

Les parties se sont entendues sur le texte de l'ordonnance et Baxter Travenol a demandé que le jugement soit prononcé. Le juge Gibson voulait apporter certains changements. Le texte du jugement a été arrêté et celui-ci a été rendu le 18 décembre 1980. Les passages du jugement qui ont trait au renvoi en vue d'une évaluation des dommages ou d'un relevé des profits diffèrent sensiblement du texte des motifs du 11 décembre. Cependant les passages qui visent Cutter sont presque inchangés. Les trois premiers alinéas des conclusions déjà citées sont repris textuellement dans la minute du jugement, sauf que l'ordonnance qui enjoint à Cutter de s'abstenir de fabriquer, d'offrir en vente, de vendre ou de distribuer qui se lisait:

des poches multiples pour le sang et ses dérivés, munies de clapets comme ceux que l'on trouve dans les modèles produits sous les cotes P-8 et P-8A au cours du présent procès.

se lit maintenant:

[TRADUCTION] des poches multiples pour le sang et ses dérivés semblables aux modèles produits sous les cotes P-8 et P-8A au cours du présent procès.

(C'est moi qui souligne.)

En d'autres termes, la minute du jugement était plus générale que les motifs du jugement.

Le 12 janvier 1981, Baxter Travenol a demandé et obtenu du juge Dubé de la Division de première instance de la Cour fédérale une ordonnance de justification en vertu de la règle 355. Voici le texte de la règle:

Règle 355. (1) Est coupable d'outrage au tribunal qui conque désobéit à un bref ou une ordonnance de la Cour ou d'un de ses juges, ou agit de façon à gêner la bonne administration de la justice, ou à porter atteinte à l'autorité ou à la dignité de la Cour.

(4) No one may be condemned for contempt of court committed out of the presence of the judge, unless he has been served with a show cause order ordering him to appear before the Court, on the day and at the hour fixed to hear proof of the acts with which he is charged and to urge any grounds of defence that he may have. The show cause order issued by the judge of his own motion or on application must be served personally, unless for valid reasons another mode of service is authorized. The application for the issuance of the show cause order may be presented without its being necessary to have it served.

The show cause order alleged contempt of court by Cutter and by Thomas Maxwell, its Chief Executive Officer, in the following respects:

- (a) Breach of the injunction granted by the Honourable Mr. Justice Gibson herein and pronounced on December 11, 1980 restraining and enjoining the Defendant, its employees, servants and any person acting under its directions from offering for sale, selling or distributing multiple blood bag sets having valves as exemplified by those of Exhibits P-8 and P-8A to this trial and ordering the defendant to destroy forthwith under oath or deliver up to the plaintiffs all multiple blood bag sets having valves as exemplified by those of Exhibits P-8 and P-8A to this trial and all such valves or components of valves in the possession, custody or control of the defendant; and
- (b) Acting in such a way as to interfere with the orderly administration of justice or to impair the authority or dignity of the Court by entering, after the commencement of trial herein, into an arrangement out of the ordinary course of trade, whereby multiple blood bag sets having valves as exemplified by those of Exhibits P-8 and P-8A to this trial, were transferred to the Canadian Red Cross and contrary to representations made to counsel for the plaintiffs as officers of the Court at the commencement of trial herein, and designed to defeat and subvert the Court's process herein and to render nugatory any injunction or order to be delivered by the Court.

The hearing on the show cause order was held before Cattanach J. of the Federal Court, Trial Division. That is the subject of the present appeal.

(4) Une personne ne peut être condamnée pour outrage au tribunal commis hors de la présence du juge que s'il lui a été signifié une ordonnance de justification lui enjoignant de comparaître devant la Cour, au jour et à l'heure fixés pour entendre la preuve des actes dont il est accusé [*sic*] et pour présenter, le cas échéant, sa défense en exposant les raisons de sa conduite. Cette ordonnance, rendue par le juge soit de sa propre initiative, soit sur demande, doit obligatoirement être signifiée à personne, à moins qu'un autre mode de signification ne soit autorisé pour des raisons valables. La demande d'ordonnance de justification enjoignant d'exposer les raisons peut être présentée sans qu'il soit nécessaire de la faire signifier.

L'ordonnance de justification fait état d'un outrage au tribunal commis par Cutter et Thomas Maxwell, son président-directeur général, pour avoir:

- a) Défié l'injonction accordée par M. le juge Gibson en date du 11 décembre 1980, interdisant à la défenderesse, à ses employés, préposés et à toute personne agissant sous ses ordres d'offrir en vente, de vendre ou de distribuer des poches multiples pour le sang et ses dérivés, munies de clapets, comme ceux que l'on trouve dans les modèles produits sous les cotes P-8 et P-8A au cours du présent procès et ordonnant à la défenderesse de détruire sans délai, en prêtant serment, ou de remettre aux demanderesse lesdites poches multiples ainsi que les clapets ou leurs éléments constitutifs qui sont en sa possession, sous sa garde ou son contrôle; et
- b) Agi de façon à gêner la bonne administration de la justice, ou à porter atteinte à l'autorité ou à la dignité de la Cour en concluant, après le début du présent procès, une entente hors du cours ordinaire du commerce, en vertu de laquelle des poches multiples pour le sang et ses dérivés, munies de clapets, comme ceux que l'on trouve dans les modèles produits sous les cotes P-8 et P-8A au cours du présent procès, ont été transférées à la Croix-Rouge canadienne, contrairement aux observations faites, au début du présent procès, à l'avocat des demanderesse à titre d'officier de la Cour et en vue d'entraver le processus judiciaire et à rendre futile toute injonction ou ordonnance devant être rendue par la Cour.

L'audition relative à l'ordonnance de justification a eu lieu devant le juge Cattanach de la Division de première instance de la Cour fédérale. C'est elle

Cattanach J. dismissed the show cause order. An appeal to the Federal Court of Appeal was unanimously dismissed (Thurlow C.J., Hyde and Culliton D.J.J.). Baxter Travenol appeals to this Court by leave.

Before Cattanach J., Baxter Travenol alleged contempt of court both prior to December 11, 1980 (the date of Gibson J.'s reasons) and between December 11 and December 18, 1980 (the date on which formal judgment was signed). Only the alleged contempt between December 11 and December 18 was pursued in this Court. Cutter raised two preliminary objections before Cattanach J. One was that the allegations against the defendants did not, in law, amount to contempt. Cattanach J. and the Federal Court of Appeal concluded this preliminary objection was well founded. In this Court this issue was narrowed to the question whether, as a matter of law, there could be contempt in respect of the injunction prior to December 18, 1980.

Cutter's other preliminary objection before Cattanach J. was that there was no admissible evidence against the defendants which could have enabled Dubé J. to grant the show cause order. Cattanach J. did not find it necessary to deal with this argument in light of his other conclusions. Nor did the Federal Court of Appeal address the evidentiary argument. It was, nonetheless, argued in this Court.

II Rule 337 and Contempt of Court

What was Cutter's legal position between December 11, 1980, when Gibson J. issued reasons for decision and December 18, 1980, when Gibson J. signed a formal order in Form 14 under Rule 337(3)? Baxter Travenol submits that even though formal judgment was not signed until December 18, the judgment was nonetheless in effect from December 11. In support of this proposition reliance is placed on a long line of English

qui fait l'objet du présent pourvoi. Le juge Cattanach a infirmé l'ordonnance de justification. L'appel interjeté à la Cour d'appel fédérale a été rejeté à l'unanimité par le juge en chef Thurlow et les juges suppléants Hyde et Culliton. Baxter Travenol se pourvoit en cette Cour avec l'autorisation de cette dernière.

Devant le juge Cattanach, Baxter Travenol a prétendu qu'il y avait eu outrage au tribunal aussi bien avant le 11 décembre 1980 (date des motifs de jugement du juge Gibson) qu'entre le 11 décembre et le 18 décembre 1980 (date où la minute du jugement a été signée). Seul l'outrage au tribunal qui serait survenu entre les 11 et 18 décembre a fait l'objet du pourvoi en cette Cour. Cutter a opposé deux exceptions préliminaires devant le juge Cattanach. L'une de ces exceptions est que ce qui est reproché aux défendeurs ne constitue pas, en droit, un outrage au tribunal. Le juge Cattanach et la Cour d'appel fédérale ont conclu que cette exception préliminaire était fondée. En cette Cour, le débat a été restreint à la question de savoir si, en droit, il pouvait y avoir outrage au tribunal à l'égard de l'injonction avant le 18 décembre 1980.

L'autre exception préliminaire opposée par Cutter devant le juge Cattanach porte qu'il n'y avait pas de preuve recevable à l'encontre des défendeurs qui pouvait permettre au juge Dubé d'accorder l'ordonnance de justification. Le juge Cattanach n'a pas estimé nécessaire d'examiner cet argument compte tenu de ses autres conclusions. La Cour d'appel fédérale ne s'est pas non plus prononcée sur l'argument relatif à la preuve. Il a toutefois été débattu en cette Cour.

II La règle 337 et l'outrage au tribunal

Quelle était la situation juridique de Cutter entre le 11 décembre 1980, lorsque le juge Gibson a rendu les motifs de jugement et le 18 décembre 1980 lorsque ce dernier a signé la minute du jugement selon la formule 14, en application de la règle 337(3)? Baxter Travenol soutient que même si la minute du jugement n'a été signée que le 18 décembre, le jugement avait néanmoins force exécutoire depuis le 11 décembre. Elle appuie sa

cases. *Halsbury's Laws of England*, vol. 24, 4th ed., para. 1099, summarizes the law as follows:

An injunction in prohibitory form operates from the time it is pronounced, not from the date when the order is drawn up and completed. Consequently the party against whom it is made will be guilty of contempt if he commits a breach of the injunction after he has received notice of it, even though the order has not been drawn up.

The following cases are cited: *Powel v. Follet* (1747), 1 Dick. 116; *M'Neil v. Garratt* (1841), Cr. & Ph. 98; *Gooch v. Marshall* (1860), 8 W.R. 410; see also *Ratray v. Bishop* (1818), 3 Madd. 220; *Robinson v. Elton* (1835), 4 L.J. Ch. 197; *Gooseman v. Dann* (1840), 10 Sim. 517; *Scott v. Becher* (1817), 4 Price 346 at p. 352. Cutter, however, argues that these cases do not apply because Rule 337 of the *Federal Court Rules* makes it clear that judgment is only effective from the date of signing, in this case December 18. This position was adopted by Cattanach J. and the Federal Court of Appeal. In so doing they followed an earlier Federal Court of Appeal decision: *Liberty Ornamental Iron Ltd. v. B. Fertleman & Sons Ltd.*, [1977] 1 F.C. 584 (C.A.) at p. 587. It should be noted that *Liberty Ornamental* was not a contempt case; it simply concerned the date which should be inserted on the order.

Rule 337 reads as follows:

Rule 337. (1) The Court may dispose of any matter that has been the subject-matter of a hearing

- (a) by delivering judgment from the bench before the hearing of the case has been concluded, or
- (b) after having reserved judgment at the conclusion of the hearing, by depositing the necessary document in the Registry,

in the manner provided by paragraph (2).

(2) When the Court has reached a conclusion as to the judgment to be pronounced, it shall, in addition to giving reasons for judgment, if any,

- (a) by a separate document signed by the presiding judge, pronounce the judgment (Form 14); or
- (b) at the end of the reasons therefor, if any, and otherwise by a special declaration of its conclusion, which may be given orally from the bench or by a document deposited in the Registry, indicate that one

position sur une abondante jurisprudence anglaise. *Halsbury's Laws of England*, vol. 24, 4^e éd., par. 1099, résume le droit comme suit:

[TRADUCTION] Une injonction prohibitive entre en vigueur dès qu'elle est prononcée et non à compter du moment où elle est rédigée et complétée. En conséquence la partie qu'elle vise sera coupable d'outrage si elle enfreint l'injonction après en avoir été avisée, même si l'ordonnance n'a pas encore été rédigée.

Les décisions suivantes sont citées: *Powel v. Follet* (1747), 1 Dick. 116; *M'Neil v. Garratt* (1841), Cr. & Ph. 98; *Gooch v. Marshall* (1860), 8 W.R. 410; voir aussi *Ratray v. Bishop* (1818), 3 Madd. 220; *Robinson v. Elton* (1835), 4 L.J.Ch. 197; *Gooseman v. Dann* (1840), 10 Sim. 517; *Scott v. Becher* (1817), 4 Price 346, à la p. 352. Cutter soutient cependant que ces décisions ne s'appliquent pas puisque la règle 337 des *Règles de la Cour fédérale* précise clairement que le jugement ne devient exécutoire qu'à la date où il est signé, ce qui n'a eu lieu, en l'espèce, que le 18 décembre. C'est la position adoptée par le juge Cattanach et la Cour d'appel fédérale. Ce faisant, ils ont suivi l'arrêt antérieur de la Cour d'appel fédérale: *Liberty Ornamental Iron Ltd. c. B. Fertleman & Sons Ltd.*, [1977] 1 C.F. 584 (C.A.), à la p. 587. Il faut souligner que l'affaire *Liberty Ornamental* n'était pas un cas d'outrage au tribunal; elle portait seulement sur la date à inscrire dans l'ordonnance.

Voici le texte de la règle 337:

Règle 337. (1) La Cour pourra rendre une décision sur toute question qui a fait l'objet d'une audition

- a) en rendant un jugement à l'audience avant que l'audition ne soit terminée, ou
- b) après avoir réservé son jugement en attendant la fin de l'audition, en déposant le document nécessaire au greffe,

de la manière prévue à l'alinéa (2).

(2) Lorsque la Cour est arrivée à une décision sur le jugement à prononcer, elle doit, en plus de donner, le cas échéant, les motifs de son jugement,

- a) prononcer le jugement (Formule 14) dans un document distinct signé par le juge président; ou
- b) à la fin des motifs du jugement, s'il en est, et sinon par déclaration spéciale de sa conclusion, déclaration qui peut être faite oralement à l'audience ou par document déposé au greffe, indiquer que l'une des

of the parties (usually the successful party) may prepare a draft of an appropriate judgment to implement the Court's conclusion and move for judgment accordingly (which motion will usually be made under Rule 324).

(3) Upon the return of a motion under paragraph (2)(b), the Court will settle the terms and pronounce the judgment, which will be signed by the presiding judge (Form 14).

(4) A judgment pronounced under paragraph (2)(a) or paragraph (3) will, subject to paragraphs (5) and (6), be in final form.

(5) Within 10 days of the pronouncement of judgment under paragraph (2)(a), or such further time as the Court may allow, either before or after the expiration of that time, either party may move the Court, as constituted at the time of the pronouncement, to reconsider the terms of the pronouncement, on one or both of the following grounds, and no others:

(a) that the pronouncement does not accord with the reasons, if any, that may have been given therefor;

(b) that some matter that should have been dealt with has been overlooked or accidentally omitted.

(6) Clerical mistakes in judgments, or errors arising therein from any accidental slip or omission, may at any time be corrected by the Court without an appeal.

(7) This Rule applies, with necessary changes, to the pronouncement of interlocutory judgments or orders by the Court, a judge or a prothonotary except that, in any such case, a judgment or order under paragraph (2)(a) need not be made by a separate document but may be endorsed by the presiding judge or the prothonotary, as the case may be, on the notice of motion or some other convenient document on the Court file.

(8) When a judgment or order is pronounced otherwise than in open court, or a declaration of the Court's conclusions has been given under paragraph (2)(b), an appropriate officer of the Registry shall, by letter sent by registered post, send forthwith a certified copy thereof to all parties.

Gibson J. acted under Rule 337(2)(b). Cutter notes, correctly in my view, that Rule 337 draws a clear distinction between reasons for decision or conclusions on the one hand, and a judgment on the other hand. There is no judgment until a

parties (habituellement la partie gagnante) peut préparer un projet de jugement approprié pour donner effet à la décision de la Cour et demander que ce jugement soit prononcé (requête qui sera habituellement faite en vertu de la Règle 324).

(3) Après présentation d'une requête prévue à l'alinéa (2)b), la Cour fixera les termes du jugement et prononcera le jugement qui sera signé par le juge président (Formule 14).

(4) Un jugement prononcé en vertu de l'alinéa (2)a) ou l'alinéa (3) sera, sous réserve des alinéas (5) et (6), en sa forme définitive.

(5) Dans les 10 jours du prononcé d'un jugement en vertu de l'alinéa (2)a), ou dans tel délai prolongé que la Cour pourra accorder, soit avant, soit après l'expiration du délai de 10 jours, l'une ou l'autre des parties pourra présenter à la Cour, telle qu'elle est constituée au moment du prononcé, une requête demandant un nouvel examen des termes du prononcé, mais seulement l'une ou l'autre ou l'une et l'autre des raisons suivantes:

a) le prononcé n'est pas en accord avec les motifs qui, le cas échéant, ont été donnés pour justifier le jugement;

b) on a négligé ou accidentellement omis de traiter d'une question dont on aurait dû traiter.

(6) Dans les jugements, les erreurs de rédaction ou autres erreurs d'écriture ou omissions accidentelles peuvent toujours être corrigées par la Cour sans procéder par voie d'appel.

(7) La présente Règle s'applique, avec les modifications qui s'imposent, au prononcé des jugements ou ordonnances interlocutoires par la Cour, un juge ou un protonotaire, mais, en ce cas, un jugement ou une ordonnance en vertu de l'alinéa (2)a) n'ont pas besoin d'être rendus sur un document distinct; ils peuvent être inscrits par le juge président, ou par le protonotaire, selon le cas, sur l'avis de requête ou sur quelque autre document du dossier de la Cour qui peut commodément servir à cette fin.

(8) Lorsqu'un jugement ou une ordonnance est rendu autrement qu'en séance publique, ou qu'une déclaration des conclusions de la Cour est faite comme l'autorise l'alinéa (2)b), le fonctionnaire compétent du greffe doit, sans délai, en faire parvenir une copie certifiée à toutes les parties par courrier recommandé.

Le juge Gibson a agi en application de la règle 337(2)b). Cutter souligne, avec raison selon moi, que la règle 337 établit une nette distinction entre d'une part les motifs de jugement ou les conclusions et d'autre part le jugement lui-même. Il n'y a

document in Form 14 is executed. I agree with Cutter and the Federal Court of Appeal that, by virtue of Rule 337, a judgment in that court only takes effect on the date a document in Form 14 is executed. In the present case there was no injunction, and hence there could be no breach of the injunction, prior to December 18, 1980. If this case had involved an attempt to execute or directly enforce a judgment, the effective date would be decisive of the result. In my view, however, Cutter and the Federal Court were in error in assuming the effective date of the injunction is decisive in a contempt proceeding. The inquiry does not end with a consideration of whether the injunction as such has been breached.

The general purpose of the court's contempt power is to ensure the smooth functioning of the judicial process. Contempt extends well beyond breach of court orders. Subsection (1) of Rule 355 of the *Federal Court Rules*, repeated here for ease of reference, provides in part as follows:

Rule 355. (1) Anyone is guilty of contempt of court who disobeys any process or order of the Court or a judge thereof, or who acts in such a way as to interfere with the orderly administration of justice, or to impair the authority or dignity of the Court.

(Emphasis added.)

Paragraph (a) of the show cause order in the present case invoked the first part of Rule 355(1), whereas paragraph (b) invoked the underlined portions. Even if there was no actual breach of an injunction so as to constitute contempt under paragraph (a), it is still necessary to consider paragraph (b).

Contempt in relation to injunctions has always been broader than actual breaches of injunctions. Cattanach J. recognized this in the present case. Thomas Maxwell is named in the show cause order as having committed contempt in his personal capacity although he is not a party to the action. He is not personally bound by the injunction and therefore could not personally be guilty of a breach. Nevertheless, Cattanach J. acknowledged he could still be found in contempt if he, with

pas de jugement jusqu'à ce qu'un écrit rédigé selon la formule 14 soit signé. Je suis d'accord avec Cutter et la Cour d'appel fédérale qu'en vertu de la règle 337 un jugement de cette cour ne devient exécutoire qu'à la date où un écrit selon la formule 14 est signé. En l'espèce, il n'y avait pas d'injonction et il ne pouvait donc y avoir de violation de l'injonction avant le 18 décembre 1980. S'il s'était agi d'exécuter ou de faire exécuter un jugement, la date à laquelle le jugement prend effet serait déterminante sur le résultat. À mon avis cependant, Cutter et la Cour fédérale ont eu tort de tenir pour acquis que la date à laquelle l'injonction prend effet est déterminante dans des procédures d'outrage. L'enquête ne se limite pas à savoir s'il y a eu violation de l'injonction comme telle.

Les pouvoirs de la cour en matière d'outrage ont pour but général d'assurer le fonctionnement harmonieux du système judiciaire. L'outrage au tribunal va beaucoup plus loin que la violation des ordonnances de la cour. Le paragraphe (1) de la règle 355 des *Règles de la Cour fédérale*, que je reprends ici pour faciliter le renvoi, prévoit notamment:

Règle 355. (1) Est coupable d'outrage au tribunal qui conque désobéit à un bref ou une ordonnance de la Cour ou d'un de ses juges, ou agit de façon à gêner la bonne administration de la justice, ou à porter atteinte à l'autorité ou à la dignité de la Cour.

(C'est moi qui souligne.)

L'alinéa a) de l'ordonnance de justification en l'espèce se fonde sur la première partie de la règle 355(1), tandis que l'alinéa b) se fonde sur les mots soulignés. Même s'il n'y a pas eu violation réelle d'une injonction constituant un outrage au tribunal au sens de l'alinéa a), il faut quand même étudier l'alinéa b).

L'outrage relatif à des injonctions a toujours été de portée plus générale que la violation réelle d'une injonction. Le juge Cattanach le reconnaît en l'espèce. Thomas Maxwell est désigné dans l'ordonnance de justification comme auteur d'un outrage au tribunal à titre personnel bien qu'il ne soit pas partie à l'action. Il n'est pas personnellement lié par l'injonction et il ne pouvait donc pas être personnellement coupable de violation. Néanmoins, le juge Cattanach a reconnu qu'il pouvait

knowledge of its existence, contravened its terms. Although technically not a breach of an injunction, such an action would constitute contempt because it would tend to obstruct the course of justice; *Kerr on Injunctions*, 6th ed 1927, at p. 675; *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516.

The same kind of analysis applies to the period between reasons for decision and the pronouncement of judgment. Cutter argues, in effect, that this constitutes a period of grace in which the defendant can contravene the prohibitions set out in the reasons for decision with impunity. To accept that argument would be to accede to the proposition that it is open to a party completely to defeat an injunction. That would subvert the whole process of going to court to settle disputes. That is precisely what the contempt power is designed to prevent.

Cutter raises another contention. In the present case Cutter sought a stay (unsuccessfully, it turned out) which it could not do until there was a judgment (Rule 1909). Cutter submits it would be unfair to make the reasons for decision binding, in effect, before judgment while leaving Cutter powerless to attack them until after judgment. I do not find this argument persuasive. Rule 337(2)(b) and the final paragraph of Gibson J.'s reasons enabled Cutter to move for judgment if it had so desired. Any obstacle to its stay application could have been removed by Cutter itself.

Cutter further submits there can be no contempt for contravention of the prohibitions contained in reasons for decision because it is open to the trial judge to change his mind before judgment is entered. This is not a case in which something was prohibited in the reasons for decision but not incorporated into the formal judgment and the hypothetical need not be addressed.

quand même être déclaré coupable d'outrage, si en toute connaissance de l'existence de l'injonction, il a contrevenu à ses conditions. Bien qu'il ne s'agisse pas formellement de la violation d'une injonction, une telle conduite constitue un outrage au tribunal parce qu'elle tend à entraver le cours de la justice; *Kerr on Injunctions*, 6^e éd., 1927, à la p. 675; *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516.

Le même type d'analyse s'applique à la période comprise entre les motifs de jugement et le prononcé du jugement. Cutter soutient, en réalité, qu'il s'agit d'une période de grâce pendant laquelle le défendeur peut désobéir impunément aux interdictions énoncées dans les motifs de jugement. Accepter un tel argument équivaldrait à reconnaître qu'il est loisible à une partie de faire échec totalement à une injonction. Cela minerait tout le processus de recours aux tribunaux pour régler des différends. C'est précisément ce que les pouvoirs relatifs à l'outrage au tribunal visent à éviter.

Cutter soumet un autre argument. En l'espèce, Cutter a demandé une suspension d'exécution (sans succès, en définitive) ce qu'elle ne pouvait faire avant que le jugement ne soit rendu (règle 1909). Cutter soutient qu'il serait injuste de donner force exécutoire aux motifs de jugement avant le jugement tout en ne lui permettant de les contester qu'après le prononcé du jugement. Je ne trouve pas cet argument convaincant. L'alinéa (2)b) de la règle 337 et le dernier aliéna des motifs du juge Gibson permettaient à Cutter de demander que jugement soit prononcé si elle le voulait. Cutter pouvait elle-même faire disparaître tout obstacle à sa demande de suspension d'exécution.

Cutter soutient de plus qu'il ne peut y avoir d'outrage au tribunal pour désobéissance aux interdictions contenues dans les motifs de jugement parce qu'il est loisible au juge de première instance de changer d'avis avant l'inscription du jugement. Il ne s'agit pas d'un cas où une interdiction a été faite dans les motifs de jugement mais n'a pas été incluse dans la minute du jugement; il n'est pas nécessaire de répondre à une question hypothétique.

Although theoretically it may be possible for a judge completely to change his mind between deliverance of reasons and issuance of judgment, this is hardly likely. Reasons for decision are not meant to be tentative. The hiatus between reasons for decision and formal judgment simply provides an opportunity to settle the precise language to implement the judge's conclusions. Once a judge has rendered his decision by giving reasons, and assuming any prohibitions contained therein are clearly worded, it is not, in my view, open to any person to flout his disposition of the case on the ground that there is no judgment yet in effect. The situation after reasons for decision is very different from a situation in which the defendant acts prior to any court determination. Once reasons for decision have been released, any action which would defeat the purpose of the anticipated injunction undermines that which has already been given judicial approval. Any such action subverts the processes of the Court and may amount to contempt of court.

I therefore conclude, as a matter of law, there could be contempt between December 11 and December 18, 1980 by reason of an interference with the orderly administration of justice and an impairment of the order or dignity of the Court (Rule 355). It would be covered by paragraph (b) of the show cause order. Since this question arose as a preliminary objection, there has never been a finding of fact that Cutter and/or Maxwell, with knowledge of their existence, did contravene the prohibitions contained in Gibson J.'s December 11 reasons for decision. Such a determination cannot be made in this Court; it would require a reconvened hearing before the Federal Court, Trial Division.

III The Evidenciary Argument

In addition to the above, Cutter made submissions in this Court about the kind of evidence upon which a finding of contempt is properly based. In my view, these arguments are premature. Cutter's arguments concern the affidavit attached to the show cause order. That was the basis on which the show cause order was granted, but the show cause order is not a finding of contempt. The show cause

Bien qu'en théorie il soit possible à un juge de changer totalement d'avis entre le prononcé des motifs de jugement et celui du jugement lui-même, cela est peu probable. Les motifs de jugement ne sont pas censés être provisoires. L'intervalle qui sépare les motifs de la minute du jugement donne simplement l'occasion de fixer le texte précis qui donnera effet à la décision du juge. Dès que le juge a fait connaître sa décision en en rendant les motifs, et à supposer que toute interdiction qui y est contenue est clairement énoncée, il n'est permis à personne, à mon avis, de faire fi de la façon dont le juge a disposé de l'affaire sous prétexte qu'aucun jugement n'est encore exécutoire. La situation qui existe après les motifs de jugement est très différente de celle où le défendeur agit avant une décision des tribunaux. Dès que les motifs de jugement ont été rendus, toute action qui tend à contrecarrer l'objet de l'injonction prévue porte atteinte à ce qui a déjà reçu l'approbation de la justice. Une telle conduite mine le processus judiciaire et peut constituer un outrage au tribunal.

Je conclus donc qu'il peut y avoir eu, en droit, entre le 11 décembre et le 18 décembre 1980, outrage au tribunal parce qu'on a agi de façon à gêner la bonne administration de la justice ou à porter atteinte à l'autorité ou à la dignité de la Cour (règle 355). Cela serait visé par l'alinéa b) de l'ordonnance de justification. Puisque la question a été soulevée à titre d'exception préliminaire, il n'y a jamais eu de constatation de fait que Cutter ou Maxwell, ou les deux, ont, en toute connaissance de leur existence, désobéi aux interdictions contenues dans les motifs de jugement rendus par le juge Gibson le 11 décembre. Il n'appartient pas à cette Cour de se prononcer sur ce point; il faudrait reprendre l'audience de la Division de première instance de la Cour fédérale.

III L'argument relatif à la preuve

En plus des moyens qui précèdent, Cutter a soumis en cette Cour des arguments au sujet du type de preuve qui peut servir de fondement à une conclusion d'outrage au tribunal. À mon avis, ces arguments sont prématurés. Les arguments de Cutter concernent l'affidavit qui accompagne l'ordonnance de justification. C'est en fonction de cet affidavit que l'ordonnance de justification a été

order is simply the document which initiates the hearing under Rule 355(4). The show cause order is analogous to a summons.

(4) No one may be condemned for contempt of court committed out of the presence of the judge, unless he has been served with a show cause order ordering him to appear before the Court, on the day and at the hour fixed to hear proof of the acts with which he is charged and to urge any grounds of defence that he may have. The show cause order issued by the judge of his own motion or on application must be served personally, unless for valid reasons another mode of service is authorized. The application for the issuance of the show cause order may be presented without its being necessary to have it served.

It is at the subsequent hearing, not in the application for the show cause order, that the contempt ultimately must be proved. It is at that hearing that questions of admissibility are properly raised. In the present case the hearing before Cattanach J. never reached the stage of adducing evidence; the hearing was aborted by Cutter's initial success in its preliminary objection in respect of what constitutes contempt. In view of my conclusion that this preliminary objection ought not to have succeeded, the matter must be remitted to the Federal Court, Trial Division, and it is there that questions of admissibility ought to be addressed. I accordingly refrain from dealing with the nature of the evidence and the objections to admissibility.

IV Conclusion

I would allow the appeal and remit the matter to the Federal Court, Trial Division, for a decision on the merits. Baxter Travenol submitted that it should have its costs on a solicitor and client basis. I do not agree this is a proper case for such an order at this stage. However, Baxter Travenol should be entitled to party and party costs throughout in the proceedings on the preliminary objection. Costs on the remitted hearing should be

accordée, mais cette ordonnance ne constitue pas une conclusion d'outrage au tribunal. L'ordonnance de justification n'est que le document qui déclenche l'audition prévue à la règle 355(4). L'ordonnance de justification est semblable à une assignation.

(4) Une personne ne peut être condamnée pour outrage au tribunal commis hors de la présence du juge que s'il lui a été signifié une ordonnance de justification lui enjoignant de comparaître devant la Cour, au jour et à l'heure fixés pour entendre la preuve des actes dont il est accusé [*sic*] et pour présenter, le cas échéant, sa défense en exposant les raisons de sa conduite. Cette ordonnance, rendue par le juge soit de sa propre initiative, soit sur demande, doit obligatoirement être signifiée à personne, à moins qu'un autre mode de signification ne soit autorisé pour des raisons valables. La demande d'ordonnance de justification enjoignant d'exposer les raisons peut être présentée sans qu'il soit nécessaire de la faire signifier.

C'est au cours de l'audition subséquente, et non dans la demande d'ordonnance de justification, que l'outrage au tribunal doit, en définitive, être prouvé. C'est à cette audition que les questions de recevabilité de la preuve doivent être soulevées. En l'espèce, l'audition tenue devant le juge Cattanach n'a jamais atteint le stade de la présentation de la preuve; l'audition a pris fin parce que Cutter a eu gain de cause quant à son exception préliminaire sur ce qui constitue un outrage au tribunal. Compte tenu de ma conclusion selon laquelle cette exception préliminaire aurait dû échouer, l'affaire doit être renvoyée à la Division de première instance de la Cour fédérale et c'est là que doivent être tranchées les questions de recevabilité de la preuve. Je m'abstiendrai donc de statuer sur la nature de la preuve et les objections à sa recevabilité.

IV Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de renvoyer l'affaire à la Division de première instance de la Cour fédérale pour qu'elle rende une décision sur le fond. Baxter Travenol a soutenu qu'on devrait lui adjuger ses dépens comme entre procureur et client. Je ne suis pas d'avis qu'il y a lieu de rendre pareille ordonnance en l'espèce à cette étape-ci de la procédure. Toutefois Baxter Travenol aura droit aux dépens entre parties dans toutes

at the discretion of the trial judge.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellants: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Solicitors for the respondent: Gowling & Henderson, Ottawa.

les cours pour les procédures relatives à l'exception préliminaire. Les dépens du renvoi en première instance sont laissés à la discrétion du juge de première instance.

a Pourvoi accueilli.

Procureurs des appelantes: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Procureurs de l'intimée: Gowling & Henderson, Ottawa.

Michel Messier *Appellant*;

and

Dame Jocelyne Delage *Respondent*.

File No.: 16806.

1983: March 16; 1983: November 3.

Present: Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Divorce — Maintenance — Varied — Application to set aside alimentary pension paid to ex-wife — Ex-wife holder of Master's degree — Ability to work — Divorce Act, R.S.C. 1970, c. D-8, s. 11.

The parties were divorced in 1975 after living together for more than twelve years. A decree absolute gave respondent custody of the two children and an alimentary pension for herself and the children. Three years later, the older child went to live with his father. In April 1979, appellant applied to vary the corollary relief orders, and in particular to set aside the alimentary pension payable to respondent. Appellant's means enabled him to pay this pension, but he argued that respondent was now fully able to support herself. At this time, respondent was 38 years old and in good health. Although after the divorce she had completed her studies and obtained a Master's degree in translation, she was encountering serious difficulties in rejoining the work force. In fact, she only worked part-time for an approximate annual income of \$5,000. As respondent now had only one dependent child, the Superior Court reduced the alimentary pension which appellant had to pay for this purpose. In addition, the Court set aside the pension payable to respondent as of January 1, 1980, that is eight months later. The Court of Appeal reversed this judgment in part, striking the conclusion which set aside respondent's alimentary pension.

Held (McIntyre, Lamer and Wilson JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Beetz, Estey, Chouinard JJ.: The mechanism provided by the *Divorce Act* to take into account the conduct of the parties and changes in the condition, means or other circumstances of either of them is their right to apply to the court each time a change which is regarded as fundamental occurs. The judge must arrive at his decision on each occasion

Michel Messier *Appellant*;

et

Dame Jocelyne Delage *Intimée*.

^a N° du greffe: 16806.

1983: 16 mars; 1983: 3 novembre.

Présents: Les juges Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Divorce — Pension alimentaire — Modification — Demande d'annulation de la pension alimentaire versée à l'ex-épouse — Ex-épouse détentrice d'un diplôme universitaire de second cycle — Capacité de travail — Loi sur le divorce, S.R.C. 1970, chap. D-8, art. 11.

Les parties ont divorcé en 1975 après plus de douze ans de vie commune. En vertu du jugement irrévocable de divorce, l'intimée a obtenu la garde des deux enfants et une pension alimentaire pour elle et les enfants. Trois ans plus tard, l'aîné est allé demeurer chez son père. En avril 1979, l'appellant a présenté une requête pour modifier les ordonnances accessoires et, notamment, pour faire annuler la pension alimentaire payable à l'intimée. Les facultés de l'appellant lui permettaient de verser cette pension mais il a soutenu que l'intimée était désormais amplement en mesure de subvenir à ses propres besoins. À cette époque, l'intimée était âgée de 38 ans et en bonne santé. Bien qu'elle ait, après le divorce, complété ses études et obtenu une maîtrise en traduction, elle éprouvait toutefois de sérieuses difficultés à réintégrer le marché du travail. En fait, elle ne travaillait qu'à temps partiel pour un revenu annuel approximatif de 5 000 \$. L'intimée n'ayant plus qu'un enfant à sa charge, la Cour supérieure a réduit la pension alimentaire que devait payer l'appellant à ce titre. En outre la Cour a annulé la pension payable à l'intimée à compter du 1^{er} janvier 1980, soit huit mois plus tard. La Cour d'appel a infirmé ce jugement en partie en biffant la conclusion qui annulait la pension alimentaire de l'intimée.

Arrêt (les juges McIntyre, Lamer et Wilson sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges Ritchie, Beetz, Estey et Chouinard: Le mécanisme que prévoit la *Loi sur le divorce* pour tenir compte de la conduite des parties et du changement de leur état respectif, de leurs facultés et des autres circonstances dans lesquelles elles se trouvent, est la possibilité de s'adresser au tribunal chaque fois qu'un changement que l'on considère important survient. À chaque occa-

having regard to the actual circumstances, not in accordance with events which may or may not occur. Accordingly, the Court of Appeal properly intervened in the case at bar. The Superior Court erred in disregarding the actual factors submitted for its consideration, and hypothesizing as to the unknown future, which cannot be foreseen at this time. There was no reason to cancel respondent's pension eight months in advance on the assumption that she would no longer need or be entitled to it. If the situation arises, it can be dealt with.

[*Marcus v. Marcus*, [1977] 4 W.W.R. 458; *Lanthier v. Raymond*, C.A. Que., No. 500-09-001056-761, February 28, 1979, considered; *McKay v. McKay*, [1971] 1 W.W.R. 487; *Lee v. Lee*, [1972] 3 W.W.R. 214; *Morrow v. Morrow* (1974), 44 D.L.R. (3d) 711; *Shaffran v. Shaffran*, [1970] C.A. 1174, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal¹ reversing in part a judgment of the Superior Court. Appeal dismissed, McIntyre, Lamer and Wilson JJ. dissenting.

Pierrette Rayle and George Artinian, for the appellant.

Sidney Cutler, for the respondent.

English version of the judgment of Ritchie, Beetz, Estey and Chouinard JJ. delivered by

CHOUINARD J.—The unanimous decision of the Quebec Court of Appeal that is the subject of this appeal set aside the judgment of the Superior Court in part: it deleted the term set by the latter on the obligation imposed on appellant to pay respondent an alimentary pension, pursuant to s. 11(2) of the *Divorce Act*, R.S.C. 1970, c. D-8.

The undisputed facts that are relevant to the determination of the appeal may be summarized as follows:

The parties were married in June 1962 and ceased to live together in February 1974. Upon the petition of respondent a decree *nisi* of divorce was granted on September 10, 1975 and was made absolute on December 30 of that same year.

¹ C.A. Mtl., No. 500-09-001-219-799, October 19, 1981; J.E. 81-1008.

sion, c'est en regard des circonstances actuelles que le juge doit statuer et non en regard de circonstances qui pourront être mais ne seront peut-être pas. En l'espèce c'est donc à bon droit que la Cour d'appel est intervenue. La Cour supérieure a erré en s'écartant des facteurs actuels soumis à sa considération pour projeter dans l'avenir inconnu et imprévisible à ce moment. Il n'y avait pas lieu en effet d'annuler huit mois à l'avance la pension de l'intimée en escomptant qu'elle n'aura plus besoin de soutien ou n'y aura plus droit. Le cas échéant, il faudra revenir à la charge.

[Jurisprudence: arrêts considérés: *Marcus v. Marcus*, [1977] 4 W.W.R. 458; *Lanthier c. Raymond*, C.A. Qué., n° 500-09-001056-761, 28 février 1979; arrêts mentionnés: *McKay v. McKay*, [1971] 1 W.W.R. 487; *Lee v. Lee*, [1972] 3 W.W.R. 214; *Morrow v. Morrow* (1974), 44 D.L.R. (3d) 711; *Shaffran c. Shaffran*, [1970] C.A. 1174.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec¹ qui a infirmé en partie un jugement de la Cour supérieure. Pourvoi rejeté, les juges McIntyre, Lamer et Wilson sont dissidents.

Pierrette Rayle et George Artinian, pour l'appellant.

Sidney Cutler, pour l'intimée.

Le jugement des juges Ritchie, Beetz, Estey et Chouinard a été rendu par

LE JUGE CHOUINARD—L'arrêt unanime de la Cour d'appel du Québec qui fait l'objet de ce pourvoi infirme pour partie le jugement de la Cour supérieure: il supprime le terme fixé par ce dernier à l'obligation imposée à l'appellant de payer une pension alimentaire à l'intimée, en application du par. (2) de l'art. 11 de la *Loi sur le divorce*, S.R.C. 1970, chap. D-8.

Les faits constants nécessaires à la détermination du litige peuvent être résumés de la façon suivante:

Mariées au mois de juin 1962, les parties ont cessé de vivre ensemble en février 1974. À la requête de l'intimée, un jugement conditionnel de divorce fut prononcé de 10 septembre 1975 et le jugement irrévocable, le 30 décembre de la même année.

¹ C.A. Mtl., n° 500-09-001-219-799, 19 octobre 1981; J.E. 81-1008.

The parties have two children, Pascal, born on January 2, 1963, and Joëlle, born on April 6, 1964.

Custody of the children was given to respondent, and she was granted an alimentary pension of \$1,600 a month. Respondent took care of the children. She did not work outside the home, but was enrolled in a program of studies.

Appellant agreed to rent the former matrimonial home to respondent, for her own use and that of the children, for a period of four years ending on June 30, 1979.

In December 1978 the elder of the children, Pascal, left his mother and went to live with his father. The latter assumed the expenses involved while continuing to pay respondent the alimentary pension granted by judgment for herself and the two children.

On April 5, 1979 appellant applied to vary the corollary relief orders that had been in effect. He asked for custody of Pascal, which he was given, his application being uncontested. Appellant offered to continue to pay respondent an alimentary pension of \$500 a month for their daughter Joëlle, of whom she had custody, but he asked that his other alimentary obligations be terminated for the following reasons:

[TRANSLATION]

- (a) Pascal was now fully dependent on applicant;
- (b) in the five years following the separation between the parties, respondent had had plenty of time to reorganize her life, she had successfully completed her program of study and obtained a Master's degree in translation and, at the age of 38 and in good health, was fully able to support herself; at the time of the hearing, moreover, she was working part-time as a freelance translator;
- (c) respondent was no longer tied down by the children of the marriage since one of them was now in applicant's custody and the other was fifteen years old.

Appellant added the following in his written submission:

[TRANSLATION] Applicant is not arguing that he was unable to pay an alimentary pension for respondent (his gross professional income being \$72,000 and, after

Les parties ont deux enfants, Pascal né le 2 janvier 1963 et Joëlle née le 6 avril 1964.

La garde des enfants a été confiée à l'intimée qui s'est vu accorder une pension alimentaire de 1 600 \$ par mois. L'intimée s'occupait des enfants. Elle ne travaillait pas à l'extérieur, mais poursuivait des études.

L'appelant accepta de louer à l'intimée, pour son usage et celui des enfants, l'ancien domicile conjugal pour une période de quatre ans qui s'est terminée le 30 juin 1979.

En décembre 1978, le fils aîné Pascal quitta sa mère pour aller résider avec son père. Ce dernier assumait les charges financières inhérentes tout en continuant à payer la pension alimentaire accordée par jugement pour l'intimée et les deux enfants.

Le 5 avril 1979, l'appelant présenta une requête pour modifier les ordonnances accessoires prévalant jusque-là. Il demanda que lui soit confiée la garde de Pascal, ce qui lui fut accordé sans contestation. L'appelant offrait de continuer à payer à l'intimée une pension de 500 \$ par mois pour leur fille Joëlle qu'elle avait sous sa garde, mais il demandait l'abolition de ses autres obligations alimentaires pour les motifs suivants:

- a) Pascal était maintenant à la charge complète du requérant;
- b) L'intimée, dans les cinq ans qui ont suivi la séparation des parties, a eu amplement le temps de réorganiser sa vie, elle a poursuivi ses études avec succès et obtenu une maîtrise en traduction et à l'âge de 38 ans, jouissant d'une bonne santé, elle était amplement en mesure de subvenir à ses besoins; d'ailleurs lors de l'audition, elle travaillait à la pige à temps partiel comme traducteur;
- c) L'intimée n'était plus accaparée par les enfants du mariage puisque l'un d'entre eux était maintenant sous la charge du requérant et que l'autre était âgée de 15 ans.

L'appelant ajoute dans son mémoire:

Le requérant ne souleva pas comme motif qu'il était incapable de payer une pension alimentaire pour l'intimée (ses revenus professionnels bruts étant de 72 000 \$

professional expenses were deducted, approximately \$56,000), but maintained that respondent would henceforth enjoy professional status and should no longer be financially dependent on applicant. The evidence showed that after obtaining her Master's degree in 1978 and in the last part of that year, respondent had done translation work for various associations and businesses and had earned income of some \$5,000 through her part-time work.

In its judgment of May 25, 1979 the Superior Court awarded custody of Pascal to appellant and custody of Joëlle to respondent. It ordered appellant to pay respondent her moving expenses up to \$700 when she had to leave the former matrimonial home the following June 30. The relevant part of the judgment respecting the alimentary pension read as follows:

[TRANSLATION] REDUCES to \$1,200.00 a month the alimentary pension respondent is required to pay applicant for herself and her minor daughter, as of May 1, 1979;

SETS ASIDE the alimentary pension payable to applicant as of January 1, 1980 and SETS the alimentary pension respondent must pay applicant for her minor daughter Joëlle as of that date at \$500.00;

In its decision of October 19, 1981, the Court of Appeal reversed the judgment of the Superior Court in part. It struck the conclusion setting aside the alimentary pension payable to respondent as of January 1, 1980 and set the alimentary pension which appellant must pay respondent for her and her daughter Joëlle at \$1,200 a month.

Appellant relied on two grounds, the second of which is based on six propositions:

[TRANSLATION]

1. The Court of Appeal substituted its judicial discretion for that of the Superior Court in weighing the facts, although the Court of Appeal had no joint record or other transcript of the evidence and testimony available to it, the appeal having been brought simply on a statement of case and comments thereon pursuant to art. 503.1 C.C.P.
2. The effect of the decision of the Court of Appeal, which reversed the Superior Court, and a considerable body of case law is that the support obligation between former spouses survives a dissolution of the marriage indefinitely.

et, après déduction de dépenses professionnelles, de l'ordre de 56 000 \$) mais invoquait que l'intimée jouissait dorénavant d'un statut professionnel et ne devait plus être à la remorque financière du requérant. Effectivement, la preuve a révélé que l'intimée, après l'obtention de sa maîtrise en 1978 et dans la dernière partie de cette année, avait effectué des travaux de traduction pour diverses associations et entreprises et, par le fruit de son travail à temps partiel, s'était procuré des revenus de l'ordre de 5 000 \$.

Par son jugement du 25 mai 1979, la Cour supérieure confie la garde de Pascal à l'appelant et la garde de Joëlle à l'intimée. Il condamne l'appelant à payer à l'intimée jusqu'à concurrence de 700 \$ les frais de déménagement de cette dernière puisqu'elle doit quitter l'ancien domicile conjugal le 30 juin suivant. Voici la partie pertinente du dispositif relative à la pension alimentaire:

RÉDUIT à \$1,200.00 par mois la pension alimentaire que l'intimé est condamné à payer à la requérante pour elle et sa fille mineure, à compter du 1^{er} mai 1979;

ANNULE la pension alimentaire payable à la requérante à compter du 1^{er} janvier 1980 et FIXE à \$500.00, à compter de cette date, la pension alimentaire que l'intimé devra payer à la requérante pour sa fille mineure Joëlle;

Par son arrêt du 19 octobre 1981, la Cour d'appel infirme pour partie le jugement de la Cour supérieure. Elle biffe la conclusion qui annule la pension alimentaire payable à l'intimée à compter du 1^{er} janvier 1980 et fixe à 1 200 \$ par mois la pension alimentaire que l'appelant devra payer à l'intimée pour elle et sa fille Joëlle.

L'appelant invoque deux moyens dont le second est appuyé sur six propositions:

1. La Cour d'appel a substitué sa discrétion judiciaire à celle de la Cour supérieure dans l'appréciation des faits, alors que la Cour d'appel ne disposait, pour ce faire, d'aucun dossier conjoint ni d'aucune transcription de la preuve et des témoignages, l'appel ayant procédé sur simple exposé de cause et commentaires à cet exposé selon l'article 503.1 C.p.c.
2. La décision de la Cour d'appel, qui renverse la Cour supérieure et une jurisprudence abondante, a pour effet de prescrire que l'obligation de secours entre ex-conjoints survit indéfiniment à la dissolution du lien matrimonial.

A. Alimentary obligations are entirely different depending on whether the parties are separated as to bed and board or divorced.

B. The Court of Appeal ignored the evolution in the status of married women, whereas formerly it has invited the courts increasingly to take it into account in their judgments. *a*

C. The Court of Appeal failed to respect the equality of treatment between the sexes established by the Divorce Act. *b*

D. The Court of Appeal erred in considering the criterion of appellant's conduct at the time of the divorce.

E. The Court of Appeal did not take into account the other criteria set out in s. 11(2) of the Divorce Act that should guide it in the exercise of its judicial discretion. *c*

F. The Court of Appeal's judgment contravenes the spirit of the new art. 635 of the Civil Code. *d*

With respect, there is in my view no basis for the first ground.

At the time art. 503.1 *C.C.P.*, since repealed, provided as follows:

503.1. The parties may attach to the statement a detailed agreement respecting the filing and content of a joint record. Failing an agreement, one of the parties may attach to the statement, or the respondent to his comments, a motion that a judge of the Court of Appeal order the filing of a joint record, containing whatever he determines. *f*

If an agreement or motion respecting the filing of a joint record is not attached to the statement or the comments, the appeal is submitted on the basis of that statement or the comments alone. *g*

It can be seen that either of the parties was free to propose an agreement respecting the filing and content of a joint record, or to ask a judge of the Court of Appeal to order the filing of a joint record. It is difficult to see how the lack of a joint record can now be relied on. *h*

It also appears that the Court of Appeal relied on the facts as determined by the trial judge.

Speaking for the Court, Turgeon J.A. wrote:

A. Les obligations alimentaires sont tout à fait différentes selon que les parties sont séparées de corps plutôt que divorcées.

B. La Cour d'appel a ignoré l'évolution du statut de la femme mariée alors qu'auparavant elle invitait les tribunaux à en tenir de plus en plus compte dans leurs jugements.

C. La Cour d'appel a omis de respecter l'égalité de traitement entre les sexes établie par la Loi du divorce.

D. La Cour d'appel a considéré erronément le critère de la conduite de l'appelant au moment du divorce.

E. La Cour d'appel n'a pas tenu compte des autres critères énumérés à l'article 11(2) de la Loi du divorce devant la guider dans l'exercice de sa discrétion judiciaire.

F. Le jugement de la Cour d'appel contrevient à l'esprit du nouvel article 635 du Code civil. *d*

Avec égard, le premier moyen est, à mon avis, sans fondement.

À l'époque, l'art. 503.1 *C.p.c.*, abrogé depuis, édictait: *e*

503.1 Les parties peuvent joindre à l'exposé une entente détaillée sur la production et le contenu d'un dossier conjoint. A défaut d'entente, l'une d'elles peut joindre à l'exposé, ou l'intimé à ses commentaires, une demande afin qu'un juge de la Cour d'appel ordonne la production d'un dossier conjoint dont il détermine le contenu. *f*

Si une entente ou une demande relative à la production d'un dossier conjoint n'accompagne pas l'exposé ou les commentaires, l'appel n'est soumis que sur cet exposé et ces commentaires. *g*

On voit qu'il était loisible à l'une ou l'autre des parties de proposer une entente sur la production et le contenu d'un dossier conjoint, ou de demander à un juge de la Cour d'appel d'ordonner la production d'un dossier conjoint. Il paraît difficile qu'on puisse maintenant invoquer l'absence d'un dossier conjoint. *h*

Il appert par ailleurs que la Cour d'appel s'est fondée sur les faits tels que déterminés par le juge de première instance.

Voici ce qu'écrit le juge Turgeon, au nom de la Cour: *j*

[TRANSLATION] It is clear from a reading of these two statements that the parties are not in total agreement on the principal facts of the case. In the circumstances it is necessary to refer to the trial judge's judgment on the points at issue.

Joint record or no joint record, this is what the Court of Appeal should have done in any event, unless it was shown an obvious error.

Moreover, there do not seem to be any major differences on the facts. Respondent accepted the facts I set out at the beginning of these reasons, taken from appellant's submission.

I omitted the following passage from appellant's submission:

[TRANSLATION] In addition to the pension, applicant paid a gift of \$10,000 contained in the marriage contract and let respondent have all the furniture in the matrimonial home and a new car.

Respondent maintained in her submission that the latter facts had not been adduced in evidence. Neither the Superior Court nor the Court of Appeal mentioned them, and I do not think that taking them into account can have any effect on the conclusions I shall be proposing.

In addition, respondent alleged that appellant did not mention in his summary of the facts that at the time of the Superior Court's judgment she was 38 years old, and although she had completed her studies she was encountering serious difficulties in rejoining the work force. This was brought out in the Superior Court's judgment and was repeated word for word by the Court of Appeal.

Except with respect to the facts concerning the gift by contract of marriage, the disposition of the furniture from the matrimonial home and a car, which respondent said had not been adduced in evidence, therefore, the parties agreed in this Court on the facts as reported by appellant or determined by the Superior Court. These are the facts that were before the Superior Court and on which the Court of Appeal relied. In my view, the fact that there was no joint record in the Court of Appeal is of no consequence in the case at bar.

Moreover, the Court of Appeal did not reverse the Superior Court on the facts. After establishing

A la lecture de ces deux exposés, l'on voit que les parties ne s'entendent pas totalement sur les principaux faits de la cause. Dans les circonstances, il est nécessaire de s'en rapporter au jugement du premier juge sur les questions en litige.

Dossier conjoint ou pas, c'est de toute façon ce que devait faire la Cour d'appel, à moins qu'on lui démontre une erreur manifeste.

Il ne paraît pas du reste y avoir de divergences importantes sur les faits. L'intimée accepte les faits que j'ai relatés au début de ces motifs, tirés du mémoire de l'appelant.

J'ai omis de faire état du passage suivant du mémoire de l'appelant:

En plus de la pension, le requérant acquitta une donation de 10 000 \$ contenue au contrat de mariage et laissa à l'intimée tous les meubles du domicile conjugal et une voiture neuve.

En effet, l'intimée soutient dans son mémoire que ces derniers faits n'ont pas été mis en preuve. Ni la Cour supérieure, ni la Cour d'appel n'en font mention et je ne crois pas que d'en tenir compte ou non puisse avoir une influence sur les conclusions que je proposerai.

D'autre part, l'intimée a reproché à l'appelant de ne pas avoir mentionné dans son résumé des faits qu'au moment du jugement de la Cour supérieure, elle était âgée de 38 ans et que bien qu'elle ait terminé ses études elle éprouvait de sérieuses difficultés à réintégrer le marché du travail. Ceci ressort du jugement même de la Cour supérieure et est repris textuellement par la Cour d'appel.

Sauf donc en ce qui concerne les faits relatifs à la donation par contrat de mariage, à la disposition des meubles du domicile conjugal et d'une voiture, que l'intimée dit ne pas avoir été mis en preuve, les parties, devant cette Cour, s'accordent sur les faits tels que rapportés par l'appelant ou déterminés par la Cour supérieure. Ce sont ces faits qui étaient devant la Cour supérieure et sur lesquels s'est fondée la Cour d'appel. Qu'il n'y ait pas eu de dossier conjoint en Cour d'appel est, à mon avis, sans conséquence en l'espèce.

Du reste, ce n'est pas sur les faits que la Cour d'appel a infirmé la Cour supérieure. Après avoir

respondent's needs for herself and her daughter Joëlle as \$1,200 a month, being \$500 for her daughter and \$700 for herself, and awarding respondent a total pension of \$1,200 a month, the Superior Court judge placed a term on appellant's alimentary obligation toward respondent. He ordered that respondent's pension be set aside as of the following January 1, eight months later. It was this part of the judgment that was reversed by the Court of Appeal.

The second ground and the propositions put forward in support of it can, in my view, be considered together in the following discussion, subject to a few preliminary remarks on the first and fourth of these propositions.

The first proposition, that [TRANSLATION] "Alimentary obligations are entirely different depending on whether the parties are separated as to bed and board or divorced" and the fourth, that [TRANSLATION] "The Court of Appeal erred in considering the criterion of appellant's conduct at the time of the divorce", seem to me to refer to the following passage from the reasons of Turgeon J.A.:

[TRANSLATION] I also cannot subscribe to the proposition of the trial judge that when appellant opted for a divorce petition rather than one for mere separation from bed and board, she herself made the decision to terminate the marriage between her and the respondent, and that she must accept the consequences.

The record shows that appellant began divorce proceedings because her husband was deceiving her. It is unfair to blame her for having undertaken these proceedings rather than proceedings for a separation. This fact can have no effect on her entitlement to an alimentary pension.

What Turgeon J.A. is trying to say here, in my view, is that a person cannot be blamed for exercising a right he has under the *Divorce Act* where one of the grounds defined by the Act exists. The Court of Appeal did not base itself on appellant's conduct before the divorce in establishing the amount of the alimentary pension to be paid, which it set in the same amount as had the Superior Court.

I do not think it is necessary to decide the question of whether alimentary obligations are

établi les besoins de l'intimée pour elle-même et sa fille Joëlle à 1 200 \$ par mois, soit 500 \$ pour cette dernière et 700 \$ pour l'intimée, et avoir accordé à l'intimée une pension globale de 1 200 \$ par mois, le juge de la Cour supérieure a fixé un terme à l'obligation alimentaire de l'appelant envers l'intimée. Il a prononcé l'annulation de la pension de l'intimée à compter du 1^{er} janvier suivant, soit huit mois plus tard. C'est ce qu'a infirmé la Cour d'appel.

Le deuxième moyen et les propositions formulées à l'appui peuvent, à mon avis, être examinés ensemble dans l'exposé qui va suivre, sous réserve de quelques remarques préliminaires sur la première et la quatrième de ces propositions.

La première proposition à l'effet que «Les obligations alimentaires sont tout à fait différentes selon que les parties sont séparées de corps plutôt que divorcées» et la quatrième à l'effet que: «La Cour d'appel a considéré erronément le critère de la conduite de l'appelant au moment du divorce» me paraissent viser le passage suivant des motifs du juge Turgeon:

Je ne peux pas non plus souscrire à la proposition du premier juge que lorsque l'appelante a opté pour une requête en divorce plutôt qu'une simple séparation de corps, elle a pris elle-même la décision de mettre un terme au mariage qui l'unissait à l'intimé et qu'elle doit en accepter les conséquences.

Le dossier démontre que l'appelante a pris des procédures en divorce parce que son mari la trompait. Il est injuste de lui reprocher d'avoir pris ces procédures plutôt que d'avoir pris une simple séparation. Ce fait ne peut avoir aucune influence sur son droit à une pension alimentaire.

Ce que le juge Turgeon veut souligner par là est à mon sens, qu'on ne peut reprocher à une personne d'exercer un droit que lui reconnaît la *Loi sur le divorce* lorsqu'existe un des motifs définis par la Loi. La Cour d'appel ne s'est pas fondée sur la conduite de l'appelant avant le divorce pour établir la pension alimentaire à payer qu'elle fixe d'ailleurs au même montant que la Cour supérieure.

Quant à savoir si les obligations alimentaires sont tout à fait différentes selon que les parties

entirely different depending on whether the parties are separated as to bed and board or divorced, since this is a proceeding under the *Divorce Act*. I would simply say that although the source of the obligation is different, being the matrimonial obligations in the former case since the marriage has not been dissolved, and a statutory provision in the latter case, the marriage having been dissolved, the determining factors set out in arts. 212 and 213 C.C., which were adopted after the *Divorce Act* came into force, are the same as those contained in s. 11 of the *Divorce Act*.

The issue in this case relates exclusively to this latter section. The fundamental difficulty, in the view of some, arises from the lack of precision in and the insufficiency of its provisions. Perhaps, rather, this should be seen as an intentional flexibility.

As Choquette J.A. wrote on behalf of the Court of Appeal in *Shaffran v. Shaffran*, [1970] C.A. 1174, at p. 1174:

[TRANSLATION] Were it not for s. 11 of this Act, the parties would be free of all alimentary obligations, the marriage having been dissolved by the divorce.

Section 11 reads as follows:

11. (1) Upon granting a decree nisi of divorce, the court may, if it thinks it fit and just to do so having regard to the conduct of the parties and the condition, means and other circumstances of each of them, make one or more of the following orders, namely:

(a) an order requiring the husband to secure or to pay such lump sum or periodic sums as the court thinks reasonable for the maintenance of

- (i) the wife,
- (ii) the children of the marriage, or
- (iii) the wife and the children of the marriage;

(b) an order requiring the wife to secure or to pay such lump sum or periodic sums as the court thinks reasonable for the maintenance of

- (i) the husband,
- (ii) the children of the marriage, or
- (iii) the husband and the children of the marriage; and

sont séparées de corps plutôt que divorcées, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'en décider puisqu'il s'agit d'une procédure en vertu de la *Loi sur le divorce*. Je mentionne simplement que si la source de l'obligation diffère, soit, dans le premier cas, les engagements matrimoniaux puisque le mariage n'est pas dissous et, dans le second cas, une disposition statutaire, le mariage étant dissous, les facteurs déterminants énoncés par les art. 212 et 213 C.c. adoptés après l'entrée en vigueur de la *Loi sur le divorce*, sont les mêmes que ceux contenus dans l'art. 11 de la *Loi sur le divorce*.

C'est sur ce dernier article exclusivement que porte ce débat. La difficulté fondamentale provient, selon certains, de l'imprécision et de l'insuffisance de ses dispositions. Peut-être doit-on y voir plutôt une souplesse voulue.

Comme l'écrit le juge Choquette, au nom de la Cour d'appel, dans *Shaffran c. Shaffran*, [1970] C.A. 1174, à la p. 1174:

N'était de l'article 11 de cette loi, les parties seraient libérées de toute obligation alimentaire, le mariage étant dissous par le divorce.

L'article 11 est ainsi libellé:

11. (1) En prononçant un jugement conditionnel de divorce, le tribunal peut, s'il l'estime juste et approprié, compte tenu de la conduite des parties ainsi que de l'état et des facultés de chacune d'elles et des autres circonstances dans lesquelles elles se trouvent, rendre une ou plusieurs des ordonnances suivantes, savoir:

a) une ordonnance enjoignant au mari d'assurer l'obtention ou d'effectuer le paiement de la somme globale ou des sommes échelonnées que le tribunal estime raisonnables pour l'entretien

- (i) de l'épouse,
- (ii) des enfants du mariage, ou
- (iii) de l'épouse et des enfants du mariage;

b) une ordonnance enjoignant à l'épouse d'assurer l'obtention ou d'effectuer le paiement de la somme globale ou des sommes échelonnées que le tribunal estime raisonnables pour l'entretien

- (i) du mari,
- (ii) des enfants du mariage, ou
- (iii) du mari et des enfants du mariage; et

(c) an order providing for the custody, care and upbringing of the children of the marriage.

(2) An order made pursuant to this section may be varied from time to time or rescinded by the court that made the order if it thinks it fit and just to do so having regard to the conduct of the parties since the making of the order or any change in the condition, means or other circumstances of either of them.

Since we are dealing with an application to vary the pension in the case at bar, it is subs. (2) that is particularly relevant.

Like subsection (1), subs. (2) does not indicate the aims sought in awarding an alimentary pension or the specific criteria applicable. It is thus to be noted that they have given rise to widely divergent interpretations.

I cannot state the matter any better than Judge Rosalie S. Abella of the Provincial Court, Family Division, for the judicial district of York in Toronto, did in an article entitled "Economic Adjustment On Marriage Breakdown: Support", (1981) 4 *Family Law Review* 1. She wrote the following at p. 1:

To try to find a comprehensive philosophy in the avalanche of jurisprudence which is triggered by the Divorce Act (RSC 1970 cD-8) and the various provincial statutes is to recognize that the law in its present state is a Rubik's cube for which no one yet has written the Solution Book. The result is a patchwork of often conflicting theories and approaches.

These matters have been the subject of numerous articles and in-depth studies in many jurisdictions. I shall merely mention the work and the reports and recommendations of the following organizations:

- Law Commission of England;
- Scottish Law Commission;
- National Conference of Commissioners on Uniform State Laws;
- Manitoba Law Reform Commission;
- Institute of Law Research and Reform of Alberta;
- Civil Code Revision Office;
- Law Reform Commission of Canada.

c) une ordonnance pourvoyant à la garde, à l'administration et à l'éducation des enfants du mariage.

(2) Une ordonnance rendue en conformité du présent article peut être modifiée à l'occasion ou révoquée par le tribunal qui l'a rendue s'il l'estime juste et approprié compte tenu de la conduite des parties depuis que l'ordonnance a été rendue ou de tout changement de l'état ou des facultés de l'une des parties ou des autres circonstances dans lesquelles elles se trouvent.

Puisqu'il s'agit, en l'espèce, d'une demande de modification de la pension, c'est de façon plus particulière le par. (2) qui est en cause.

Pas plus que le par. (1), le par. (2) n'indique les objets visés par l'attribution d'une pension non plus que les critères précis d'application. Aussi doit-on constater qu'ils ont donné lieu à des interprétations fort diverses.

Je ne puis mieux dire que Madame le juge Rosalie S. Abella de la Cour provinciale (Division de la famille) pour le District judiciaire de York (Toronto) dans un article intitulé «Economic Adjustment On Marriage Breakdown: Support», (1981) 4 *Family Law Review* 1. Elle écrit à la p. 1:

[TRADUCTION] La recherche d'une théorie globale dans l'avalanche de causes à laquelle la Loi sur le divorce (S.R.C. 1970, chap. D-8) et les différentes lois provinciales ont donné lieu permet de constater que dans son état actuel, le droit ressemble à un cube rubik pour lequel le cahier de solution n'a pas encore été rédigé. Il en résulte un rapiéçage de théories et de points de vue contradictoires.

Ces questions ont fait l'objet d'une littérature abondante et d'études approfondies dans de nombreuses juridictions. Qu'il suffise de mentionner les travaux ainsi que les rapports et recommandations des organismes suivants:

- Law Commission of England;
- Scottish Law Commission;
- National Conference of Commissioners on Uniform State Laws;
- Manitoba Law Reform Commission;
- Institute of Law Research and Reform of Alberta;
- Office de révision du Code civil;
- Commission de réforme du droit du Canada.

In this regard, and in particular with reference to the reports and recommendations of the Law Reform Commission of Canada, McIntyre J.A., of the British Columbia Court of Appeal at the time, wrote the following in *Marcus v. Marcus*, [1977] 4 W.W.R. 458, at p. 461:

[Counsel for the husband] referred to various propositions advanced by the Law Reform Commission of Canada in its working paper No. 12, Maintenance on Divorce (1975), to the effect that an award of maintenance on a divorce should be set with a view to providing money to support the wife during a transitional period during which she would obtain retraining or otherwise prepare herself to become independent and self-supporting. The Law Reform Commission contended that the law ought to be based on a "philosophy of individual responsibility", implying an obligation on the part of a divorced spouse to work towards self-sufficiency. Counsel referred us to certain cases where judges have expressed agreement with this philosophy and sought to apply it in cases before them. Whatever may be said for such a view, it is obvious that the recommendations of the Law Reform Commission of Canada in this respect have not been enacted by Parliament as part of the law of Canada. They can amount to no more at this stage than expressions of what the commission feels the law should be. While such learned discussion of the law and recommendations on changes in the law are useful in clarifying the issues which arise before the courts and may well be helpful in that they offer examples of current thought upon the subject, insofar as such recommendations are at variance with the established law of the land they do not bind judges and, in fact, judges of the courts of Canada, pending legislative change and adoption of such recommendations, must follow the law as it is set forth in the *Divorce Act*, R.S.C. 1970, c. D-8, and in judicial precedent.

Seven Canadian provinces have enacted legislation setting out the rules that should guide the courts and the criteria for giving effect to alimentary obligations. Thus we now find in the *Civil Code of Quebec* art. 635, adopted subsequent to the proceedings in the case at bar but to which the parties nevertheless felt it was worth referring to the Court. This article sets out the following rule:

635. In awarding support, account is taken of the needs and means of the parties, their circumstances and, as the case may be, the time needed by the creditor of support to acquire sufficient autonomy.

À ce sujet, et plus particulièrement au sujet des rapports et recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada, voici ce qu'écrivait le juge McIntyre, alors juge à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, dans *Marcus v. Marcus*, [1977] 4 W.W.R. 458, à la p. 461:

[TRADUCTION] [L'avocat du mari] a fait état de différentes propositions avancées par la Commission de réforme du droit du Canada dans son document de travail n° 12 intitulé Les divorcés et leur soutien (1975) selon lesquelles l'ordonnance de soutien lors d'un divorce devrait être établie en vue de procurer à la femme l'argent nécessaire à sa subsistance pendant une période de transition au cours de laquelle elle peut se recycler ou se préparer autrement à devenir indépendante et autonome. La Commission de réforme du droit soutient que le droit devrait s'appuyer sur un principe de responsabilité individuelle qui impose aux époux divorcés l'obligation de s'efforcer de devenir autonomes. L'avocat nous a mentionné certaines causes où les juges se sont dit d'accord avec ce principe et ont cherché à l'appliquer dans les affaires qui leur étaient soumises. Quoiqu'on puisse dire de ce point de vue, il est évident que les recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada à cet égard n'ont pas été incorporées au droit du Canada par le Parlement. Elles ne constituent pour le moment rien de plus que ce que la Commission estime que le droit devrait être. Bien que ces études sur le droit et ces recommandations quant aux modifications à lui apporter soient utiles pour éclairer les questions soumises aux tribunaux et qu'elles puissent servir d'exemples de la pensée contemporaine sur le sujet, pour autant que ces recommandations s'écartent du droit en vigueur ici, elles ne s'imposent pas aux juges et, jusqu'à la modification des lois qui adopterait ces recommandations, les juges et les tribunaux canadiens doivent suivre le droit exprimé dans la *Loi sur le divorce*, S.R.C. 1970, chap. D-8 et dans la jurisprudence.

Sept provinces canadiennes ont, par législation, énoncé les principes devant guider les tribunaux et les critères d'application en matière d'obligations alimentaires. C'est ainsi que l'on trouve maintenant au *Code civil du Québec*, l'art. 635, postérieur aux procédures en l'espèce mais que les parties ont cru à propos néanmoins de nous citer. Cet article énonce le principe suivant:

635. Les aliments sont accordés en tenant compte des besoins et des facultés des parties, des circonstances dans lesquelles elles se trouvent et, s'il y a lieu, du temps nécessaire au créancier pour acquérir une autonomie suffisante.

Section 15 of the Ontario *Family Law Reform Act*, R.S.O. 1980, c. 152, provides as follows:

15. Every spouse has an obligation to provide support for himself or herself and for the other spouse, in accordance with need, to the extent that he or she is capable of doing so.

Section 18(5) of the same Act sets out specific criteria to be considered in determining the amount, if any, to be paid. Subsection (6) of the same section deals with conduct.

The other provincial statutes that contain provisions on this subject are as follows:

- Family Law Reform Act*, 1978 (P.E.I.), c. 6, ss. 16 to 19;
- Child and Family Services and Family Relations Act*, 1980 (N.B.), c. C-2.1, ss. 114 and 115;
- The Family Maintenance Act*, 1978 (Man.), c. 25/F20, ss. 1 to 7;
- Family Relations Act*, R.S.B.C. 1979, c. 121, ss. 60 to 64;
- Family Maintenance Act*, 1980 (N.S.), c. 6, ss. 5 to 9.

In this appeal the question of whether provincial legislation on support obligations applies to divorce, where the field is occupied by federal legislation was not raised. It is accordingly not necessary to decide the point, but it may be doubted whether the provinces can alter a support obligation imposed by the *Divorce Act*.

In the case at bar the issue turned exclusively on s. 11 of the *Divorce Act*. Subsection (2) of that section is concerned with four factors:

- (a) the conduct of the parties;
- (b) their respective conditions;
- (c) their means;
- (d) the other circumstances of either of them.

Section 11(2) states that an order may be varied from time to time or rescinded in light of the foregoing factors, which the Court must weigh against each other. In my opinion what is signifi-

La Loi portant réforme au droit de la famille, R.S.O. 1980, chap. 152, stipule en son art. 15:

15. Les besoins de chaque conjoint sont en premier lieu à sa propre charge. Il doit les aliments à l'autre conjoint dans la mesure de ses capacités et du besoin de l'autre.

Le paragraphe (5) de l'art. 18 de la même loi édicte des critères précis à considérer en vue de déterminer le montant à verser s'il y a lieu. Le paragraphe (6) du même article traite de la conduite.

Les autres lois provinciales qui contiennent des dispositions en cette matière sont les suivantes:

- Family Law Reform Act*, 1978 (P.E.I.), chap. 6, art. 16 à 19;
- Loi sur les services à l'enfant et à la famille et sur les relations familiales*, 1980 (N.-B.), chap. C-2.1, art. 114 et 115;
- The Family Maintenance Act*, 1978 (Man.), chap. 25/F20, art. 1 à 7;
- Family Relations Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 121, art. 60 à 64;
- Family Maintenance Act*, 1980 (N.S.), chap. 6, art. 5 à 9.

Dans ce pourvoi la question n'a pas été soulevée de savoir si les dispositions législatives provinciales relatives aux obligations alimentaires s'appliquent dans le cas du divorce où le champ est occupé par la législation fédérale. Il n'est donc pas nécessaire de se prononcer mais on peut entretenir un doute sur la possibilité pour les provinces de modifier une obligation alimentaire imposée par la *Loi sur le divorce*.

En l'espèce le débat a porté exclusivement sur l'art. 11 de la *Loi sur le divorce*. Le paragraphe (2) de cet article met en jeu quatre facteurs:

- a) la conduite des parties;
- b) leur état respectif;
- c) leurs facultés;
- d) les autres circonstances dans lesquelles elles se trouvent.

Le paragraphe 11(2) porte qu'une ordonnance peut être modifiée à l'occasion (*from time to time*) ou révoquée en tenant compte des facteurs ci-dessus que le tribunal doit peser l'un en regard

cant about this subsection is that an order is never final. It may be varied from time to time or rescinded if the Court thinks it fit and just to do so, taking these factors into consideration. The case at bar is itself an illustration of this rule, which allows a party from time to time to come back to the Court. In December 1976, barely twelve months after the decree absolute, appellant came back to the Court in an unsuccessful attempt to have the alimentary pension which he had been ordered to pay respondent cancelled.

In *Marcus v. Marcus*, *supra*, the British Columbia Court of Appeal revoked the alimony awarded to the wife. She had applied to increase the amount of her monthly payment, fixed at \$450. When the case was referred to the registrar, far from granting her request, he on the contrary recommended that her alimony be reduced to \$1 a year. The Supreme Court judge refused to ratify the registrar's recommendation and set the alimony at \$500 a month. The Court of Appeal reversed the Supreme Court judgment and accepted the registrar's recommendation, for all practical purposes revoking the alimony.

It is worth noting the following passage from the reasons of McIntyre J.A., as he then was, at p. 461:

It was not suggested that the wife needed any further provision; indeed, counsel was frank to say she did not need any increase. His submission was that, irrespective of need, she was entitled to have her standard of living follow that of her former husband in its apparent upward progress.

McIntyre J.A. summed up the options open to the parties at pp. 459-60 as follows:

At the date of the divorce neither party had any interest in real property and neither had accumulated any savings. The husband was then an assistant professor at a university and carried on a small, private practice in his specialty. His gross income for that year had reached \$15,000. By 1976 the husband had become a full professor and had enlarged his private practice. In the year 1975 he earned \$53,000. His projected income for the year 1977 is \$49,000. The reduction in income results from the fact that he has spent less time on his

de l'autre. Ce qui caractérise ce paragraphe c'est, à mon avis, qu'une ordonnance n'est jamais définitive. Elle peut être modifiée à l'occasion (*from time to time*) ou révoquée si le tribunal l'estime juste et approprié compte tenu de ces facteurs. La présente affaire est elle-même une illustration de ce principe qui veut qu'une partie puisse, à l'occasion, s'adresser de nouveau au tribunal. En effet, en décembre 1976, douze mois à peine après le jugement irrévocable de divorce, l'appelant s'adressait déjà, mais sans succès, au tribunal pour faire annuler la pension alimentaire qu'il avait été condamné à payer à l'intimée.

Dans *Marcus v. Marcus*, précité, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a révoqué la pension alimentaire accordée à l'épouse. Celle-ci avait fait une requête en vue de faire augmenter sa pension fixée à 450 \$ par mois. L'affaire ayant été référée au registraire, ce dernier, loin d'accéder à la demande, recommanda au contraire que sa pension soit réduite à 1 \$ par an. Le juge de la Cour suprême refusa d'entériner la recommandation du registraire et fixa la pension à 500 \$ par mois. La Cour d'appel infirma le jugement de la Cour suprême et accepta la recommandation du registraire, révoquant à toutes fins utiles la pension.

Il est intéressant de noter le passage suivant des motifs du juge McIntyre, alors juge d'appel, à la p. 461:

[TRADUCTION] On n'a pas prétendu que la femme avait besoin d'une pension plus élevée; en réalité l'avocat a eu la franchise de dire qu'elle n'avait besoin d'aucune augmentation. Son argumentation veut que, indépendamment de ses besoins, elle ait droit à ce que son train de vie soit égal à celui de son ex-mari, lequel semble augmenter constamment.

Le juge McIntyre fait l'exposé suivant des facultés des parties aux pp. 459 et 460:

[TRADUCTION] Au moment du divorce, ni l'une ni l'autre des parties n'avait de propriété immobilière et ni l'une ni l'autre n'avait encore accumulé d'épargne. Le mari était à ce moment-là professeur adjoint à l'université et exerçait de façon limitée sa profession pour son compte dans sa spécialité. Son revenu brut de cette année-là a été de 15 000 \$. En 1976, le mari était devenu professeur en titre et avait élargi l'exercice à son compte de sa profession. En 1975, il a gagné 53 000 \$. La prévision de ses revenus pour 1977 est de 49 000 \$.

private practice and more on work undertaken for the university, since 1975. His fortune has grown and by 1976 he had acquired term deposits worth \$20,000, bank deposits amounting to \$5,000 and an interest in real property of approximately \$50,000.

Since the divorce the wife has received the maintenance payments ordered, including payments for the support of the child while he was with her. She has as well by commendable industry enlarged her educational qualifications. She obtained a Bachelor of Arts degree at the University of British Columbia in 1967, a Master of Arts degree from the University of Toronto in 1970 and in 1972, a degree of Master of Science in urban planning from the University of Toronto. She has been employed virtually full time since 1972. At the date of this application she was employed as an urban planner with the Niagara Escarpment Commission at a salary of \$23,770 per annum. This employment is a one-year contract terminating in August 1977. There is no evidence before us of the prospect of the continuation of this employment after August 1977, though the opinion expressed in affidavits by the wife is not optimistic. She has acquired a registered retirement savings plan with a present value of \$5,000 but has no other assets of significant value. She now wishes to return to university for further training so she can get a doctorate in urban planning. She says such a degree is a virtual necessity if she is to retain employment in her occupation in Ontario. She says she now incurs monthly expenses of \$1,011.50. She is 37 years of age and in good health, as is her husband, who is 47.

These are the circumstances in which, as we have seen, the Court of Appeal decided to cancel the alimony. McIntyre J.A. wrote at p. 464:

It is evident from his reasons that the principal factor which led him to his decision was an attempt to equate the standard of living of the wife with that of the husband. In my view this was not required in this case. The wife here is professionally qualified to earn a very substantial income and is doing so. It would not, in my view, be a fit and just disposition of this application to order the continuation of the maintenance or to increase it at this time.

Immediately thereafter, however, McIntyre J.A. added, at p. 464:

The power to vary on subsequent applications is not exhausted by this disposition of the motion.

La diminution de revenus découle de ce qu'il a consacré moins de temps à l'exercice de sa profession et consacré plus de temps aux travaux faits pour le compte de l'université depuis 1975. Ses avoirs ont augmenté et dès 1976 il possédait des dépôts à terme de 20 000 \$, des épargnes en banque au montant de 5 000 \$ et une participation dans un immeuble d'environ 50 000 \$.

Depuis le divorce, la femme a reçu les paiements de pension alimentaire visés dans l'ordonnance, notamment les paiements de la pension alimentaire de l'enfant pendant la période où il est demeuré chez elle. De plus elle a, par sa diligence, acquis de nouveaux diplômes. Elle a obtenu un baccalauréat ès arts de l'université de la Colombie-Britannique en 1967, une maîtrise ès arts de l'université de Toronto en 1970 et, en 1972, une maîtrise en urbanisme de l'université de Toronto. Elle a travaillé presque à plein temps depuis 1972. Au moment de la requête, elle était au service de Niagara Escarpment Commission à titre d'urbaniste et gagnait un salaire de 23 770 \$ par année. C'est un emploi d'une durée d'une année qui se terminera en août 1977. On ne nous a pas soumis d'éléments de preuve sur la probabilité de la continuation de cet emploi après le mois d'août 1977, bien que dans les déclarations sous serment faites par la femme elle ne soit pas optimiste à ce sujet. Elle a accumulé un régime enregistré d'épargne retraite qui vaut maintenant 5 000 \$, mais n'a pas d'autres biens de valeur. Elle désire retourner à l'université pour parfaire sa formation et obtenir un doctorat en urbanisme. Elle affirme que ce diplôme est pratiquement indispensable si elle veut avoir de l'emploi dans sa profession en Ontario. Elle affirme avoir des dépenses mensuelles de 1 011,50 \$. Elle a 37 ans et jouit d'une bonne santé, comme son mari, qui est âgé de 47 ans.

C'est dans ces circonstances que la Cour d'appel a décidé, comme on l'a vu, d'annuler la pension. Le juge McIntyre écrit à la p. 464:

[TRADUCTION] Il ressort de ses motifs que le facteur principal qui l'a amené à cette décision a été la volonté de rendre le niveau de vie de la femme semblable à celui du mari. À mon avis, ce n'était pas nécessaire en l'espèce. La femme a des titres professionnels qui lui permettent de gagner un revenu important et elle en gagne un. À mon avis, ce ne serait pas une réponse juste et raisonnable à cette requête que de maintenir la pension alimentaire ou de l'augmenter à ce moment-ci.

Sitôt après, toutefois, le juge McIntyre ajoute, à la p. 464:

[TRADUCTION] La possibilité de modifier l'ordonnance sur requête postérieure n'est pas écartée par la présente décision sur la requête.

The conclusion that emerges from the decision in *Marcus v. Marcus* and the many cases cited by the parties is that each case is *sui generis* and should be decided in accordance with the factors mentioned.

Thus, for example, in *Lanthier v. Raymond*, an unpublished decision by the Quebec Court of Appeal, district of Montreal, No. 500-09-001056-761, February 28, 1979, which was relied on by the Superior Court judge, the Court of Appeal reversed a judgment of the Superior Court which had awarded a pension of \$165 a week to the wife. Dubé J.A., speaking for the Court, summarized the facts as follows:

[TRANSLATION] On August 19, 1975 a decree absolute was made between the parties to the case at bar, and it ordered appellant to pay respondent and the two minor children in her custody an alimentary pension of \$250.00 a week.

In September 1975 the older of the two girls, Geneviève, left her mother and went to live with her father.

Subsequently, on June 1, 1976, the parties entered into a notarial agreement (case on appeal p. 54): the agreement in question dealt with gifts mentioned in the marriage contract; gave custody of Geneviève to the father; and reduced the alimentary pension of \$250.00 to \$215.00 a week.

Shortly afterwards the younger daughter, Sophie, also left her mother and went to live with her father.

This new development is what prompted appellant to file an application to cancel the alimentary pension and change custody of the children, and this application resulted in the judgment *a quo*: the judgment in question awarded custody of both minor children to the father, but ordered appellant to pay his ex-wife an alimentary pension of \$165.00 a week.

Regarding the means of each party, Dubé J.A. said:

[TRANSLATION] The evidence showed that appellant is earning about \$23,600.00 a year: with this income, appellant provides for his own needs and those of his two children, and also partly supports a concubine who has other income.

Respondent, on the other hand, is forty years old and earns a net income of \$74.00 a week working part-time in a library; there was no evidence in the record that

De cet arrêt *Marcus v. Marcus*, de même que des nombreux arrêts cités par les parties se dégage, à mon sens, une conclusion, soit que chaque cas est un cas d'espèce et doit être jugé suivant les facteurs indiqués.

Ainsi, par exemple, l'arrêt *Lanthier c. Raymond*, un arrêt inédit de la Cour d'appel du Québec, district de Montréal, n° 500-09-001056-761, du 28 février 1979, sur lequel s'est appuyé le juge de la Cour supérieure. Dans cet arrêt, la Cour d'appel infirme un jugement de la Cour supérieure qui avait accordé une pension de 165 \$ par semaine à l'épouse. Voici le résumé des faits que donne le juge Dubé, au nom de la Cour:

Le 19 août 1975 un jugement irrévocable de divorce séparait les parties au présent litige et condamnait l'appelant à payer à l'intimée et aux deux (2) enfants mineurs dont elle avait la garde, une pension alimentaire de \$250.00 par semaine.

En septembre 1975, Geneviève la plus vieille des deux (2) filles quitta sa mère pour aller vivre avec son père.

Subséquemment, soit le 1^{er} juin 1976, les parties firent une entente notariée (dossier conjoint page 54): l'entente en question réglait les donations prévues au contrat de mariage; confiait au père la garde de Geneviève et réduisait la pension alimentaire de \$250.00 à \$215.00 par semaine.

Peu de temps après, la plus jeune des filles soit, Sophie quitta elle aussi sa mère pour aller vivre avec son père.

C'est à la suite de ce nouveau fait que l'appelant présente une requête en annulation de pension alimentaire et changement de garde des enfants, laquelle requête eut comme conclusion le jugement dont il y a présentement appel: le jugement en question confie la garde des deux (2) enfants mineurs au père mais condamne l'appelant à payer une pension alimentaire de \$165.00 par semaine à son ex-épouse.

Quant aux facultés respectives des parties, le juge Dubé rapporte:

La preuve révèle que l'appelant gagne un revenu d'environ \$23,600.00 par année: avec ce revenu, l'appelant pourvoit à ses propres besoins et à ceux de ses deux (2) enfants et pourvoit aussi partiellement à la vie d'une concubine qui a d'autres revenus.

D'autre part, l'intimée a environ 40 ans et gagne un revenu net de \$74.00 par semaine pour un travail partiel dans une bibliothèque; aucune preuve n'apparaît au

respondent could not work full-time and earn a higher income.

During the marriage, appellant bought a property which was registered in respondent's name, and of which respondent now enjoys full ownership and occupancy: this property is said to be worth \$35,000.00 to \$40,000.00.

Additionally, in the notarial agreement made between the two spouses to cover the gifts mentioned in the marriage contract, appellant undertook to pay respondent a further amount of \$7,000.00 [*sic*], \$2,500.00 in cash and \$1,000.00 a year for 5 years, until June 1, 1982.

Commenting on respondent's conduct, Dubé J.A. wrote:

[TRANSLATION] The evidence in the record is not likely to generate much sympathy for respondent: she apparently did not succeed in retaining custody of her two children through her own fault, because she seems to have neglected them, and in addition, she consumed excessive amounts of alcohol: she even allegedly lost a job as a result of this failing.

Dubé J.A. went on to say:

[TRANSLATION] As already mentioned, respondent's conduct certainly is not in her favour. On the other hand, respondent is still young, able to work and to support herself: she is in fact receiving a salary which she could increase if she wanted to, and as a result of her ex-husband's generosity, she has immovable property in which she resides and on which she could make an appreciable profit if she wanted to. Further, appellant will be paying respondent \$1,000.00 a year for some years to come.

In these circumstances, since appellant is himself earning income which just enables him to discharge his obligations, I do not think it would be "fit and just" to order him to pay any money to an ex-wife who has done nothing to deserve it and who does not need it to support herself.

The decision must therefore be made on the facts of each case. The facts may change with time: that is the way of life. This is why s. 11(2) provides that an order may be varied from time to time; but in my opinion, the judge must arrive at his decision on each occasion [TRANSLATION] "having regard to the present circumstances", as Albert Mayrand J.A. of the Quebec Court of

dossier à l'effet que l'intimée ne serait pas capable de travailler à plein temps et de gagner un revenu plus substantiel.

Au cours du mariage, l'appellant a acheté une propriété qui a été enregistrée au nom de l'intimée, propriété que cette dernière a maintenant en pleine possession et en pleine propriété: cette propriété aurait une valeur de \$35,000.00 à \$40,000.00.

De plus, lors de la convention notariée intervenue entre les deux (2) époux en vue de régler les donations prévues au contrat de mariage, l'appellant s'est engagé à payer à l'intimée une somme additionnelle de \$7,000.00 [*sic*] dont \$2,500.00 comptant et \$1,000.00 par année pendant 5 ans, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} juin 1982.

Commentant la conduite de l'intimée, le juge Dubé écrit:

La preuve au dossier n'est pas de nature à apporter beaucoup de sympathie à l'intimée: en effet, elle n'aurait pas réussi par sa faute, à conserver la garde de ses deux (2) enfants parce qu'elle semble les avoir négligées et de plus, elle s'adonnerait d'une façon excessive à la consommation des boissons alcooliques: elle aurait même perdu un emploi par suite de ce défaut.

Plus loin, le juge Dubé ajoute:

Tel que mentionné ci-dessus, la conduite de l'intimée ne plaide certainement pas en sa faveur. D'autre part, l'intimée est encore jeune, capable de travailler et de subvenir à ses besoins: elle bénéficie déjà d'un salaire qu'elle pourrait augmenter si elle le désire et grâce à la générosité de son ancien époux, elle jouit d'une propriété immobilière qu'elle occupe comme résidence et dont elle pourrait retirer un profit appréciable si elle le jugeait à propos. De plus, pour quelques années encore, l'appellant paiera à l'intimée \$1,000.00 par année.

Dans ces circonstances, considérant que l'appellant gagne lui-même un revenu qui lui permet tout juste de subvenir à ses obligations je ne crois pas qu'il serait «juste et approprié» de le condamner à payer un montant quelconque à une ex-épouse qui n'a fait rien pour le mériter et qui n'en a pas besoin pour subvenir à sa propre existence.

C'est donc sur les faits particuliers à chaque affaire que doit se fonder la décision. Les faits peuvent changer avec le temps, c'est le propre de la vie. C'est pourquoi le par. 11(2) prévoit qu'une ordonnance peut être modifiée à l'occasion (*from time to time*). Mais, à mon avis, à chaque occasion c'est «en regard des circonstances actuelles» que le juge doit statuer, comme le suggère le juge Albert

Appeal suggests in a study titled "L'obligation alimentaire entre époux séparés ou divorcés depuis le Bill 8 et la Loi fédérale sur le divorce", *Lois nouvelles II*, P.U.M., 1970, p. 41, at p. 61. The decision therefore must not be made in accordance with events which may or may not occur.

In *McKay v. McKay*, [1971] 1 W.W.R. 487, Matas J., then of the Manitoba Court of Queen's Bench, wrote at p. 490:

... it is the financial position of the parties as it exists today that governs, and not as it might exist a year or a year and a half from now. Any changes in circumstances can be dealt with at the appropriate time.

See also *Lee v. Lee*, [1972] 3 W.W.R. 214 (B.C. S.C.), at p. 218, and *Morrow v. Morrow* (1974), 44 D.L.R. (3d) 711 (N.S. C.A.), at p. 717.

The mechanism provided by the *Divorce Act* to take into account the conduct of the parties and changes in the condition, means or other circumstances of either of them is their right to apply to the Court each time a change which is regarded as fundamental occurs. This is not to assume, as in the case at bar, that in eight months respondent will no longer need support or be entitled to it: it means that if the situation arises it can be dealt with.

In *Marcus v. Marcus*, *supra*, the wife, who had been working for five years, was earning \$23,770 a year at the time she applied. Her contract was only for a year and according to the information she provided by affidavit, her prospects for the next year were not good. The Court nonetheless revoked her alimony. Conversely, there is no reason in the case at bar to cancel respondent's alimony eight months in advance on the assumption that she will no longer need or be entitled to it at that time.

That does not mean that the obligation of support between ex-spouses should continue indefinitely when the marriage bond is dissolved, or that one spouse can continue to be a drag on the other indefinitely or acquire a lifetime pension as a result of the marriage, or to luxuriate in idleness at

Mayrand de la Cour d'appel du Québec dans une étude intitulée «L'obligation alimentaire entre époux séparés ou divorcés depuis le Bill 8 et la Loi fédérale sur le divorce», *Lois nouvelles II*, P.U.M., 1970, p. 41, à la p. 61. Ce n'est donc pas en regard de circonstances qui pourront être mais ne seront peut-être pas.

Dans *McKay v. McKay*, [1971] 1 W.W.R. 487, le juge Matas, alors juge à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, écrit à la p. 490:

[TRADUCTION] ... c'est la situation financière présente des parties qui prévaut et non celle qui pourrait exister dans un an ou un an et demi d'ici. Tout changement dans les circonstances peut faire l'objet de nouvelles dispositions le temps venu.

Voir aussi *Lee v. Lee*, [1972] 3 W.W.R. 214 (C.S. C.-B.), à la p. 218 et *Morrow v. Morrow* (1974), 44 D.L.R. (3d) 711 (C.A. N.-É.), à la p. 717.

Le mécanisme que prévoit la *Loi sur le divorce* pour tenir compte de la conduite des parties et du changement de leur état respectif, de leurs facultés et des autres circonstances dans lesquelles elles se trouvent, est la possibilité de s'adresser au tribunal chaque fois qu'un changement que l'on considère déterminant survient. Ce n'est pas de supposer, comme en l'espèce, que dans huit mois l'intimée n'aura plus besoin de soutien ou n'y aura plus droit. C'est de revenir à la charge le cas échéant.

Dans *Marcus v. Marcus*, précité, l'épouse, qui travaillait depuis cinq ans, gagnait, au moment de sa requête, 23 770 \$ par an. Son contrat n'était que d'une durée d'un an et suivant ses indications fournies par affidavit, ses perspectives pour l'année suivante n'étaient pas optimistes. La Cour n'en révoqua pas moins sa pension. Inversement, il n'y a pas lieu, en l'espèce, d'annuler huit mois à l'avance la pension de l'intimée en escomptant qu'elle n'en aura plus besoin ou n'y aura plus droit à ce moment.

Ce n'est pas à dire que l'obligation de secours entre ex-conjoints doit survivre indéfiniment à la dissolution du lien matrimonial, ni qu'un conjoint peut compter être indéfiniment à la remorque de l'autre ou bénéficier par l'effet de son mariage d'une pension à vie, ou se complaire dans l'indo-

the expense of the other, to use the expressions one finds in some discussions of the subject. It also does not mean that a divorced person cannot remarry, or that his new obligations or new advantages as the case may be will not be taken into consideration.

With respect, none of these questions arises in the case at bar.

After their marriage the parties lived together for twelve years. They had two children, whose education was respondent's constant concern. She never worked outside the home. Immediately after the divorce, she began studies in translation and took her Master's degree. She has since then been able to obtain part-time employment, which in the year preceding the trial judgment brought her some \$5,000. Appellant's means enable him to pay the pension awarded, which in fact was reduced by the Court of Appeal in the same proportion as it was by the Superior Court to take into account respondent's earnings and the fact that one of the children is no longer dependent on her. If other changes occur, it will be for appellant to apply to the Court again.

In my opinion the Superior Court erred in disregarding the present factors submitted for its consideration, and hypothesizing as to the unknown and then unforeseeable future; and the Court of Appeal properly intervened.

For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

English version of the reasons of McIntyre, Lamer and Wilson JJ. delivered by

LAMER J. (*dissenting*)—This appeal raises a question of importance at the present time in view of the current economic situation, the difficulty in finding work and the resulting high rate of unemployment. Should a divorced spouse who is working always bear the consequences of all this and provide for the needs of his unemployed former spouse, or is it for the government, if it cannot remedy, at least to alleviate the effects, and to what extent?

lence aux dépens de l'autre, suivant les expressions que l'on rencontre dans certains écrits sur le sujet. Ce n'est pas à dire, non plus, qu'une personne divorcée ne peut se remarier, ni qu'il ne devra pas être tenu compte de ses nouvelles obligations ou de ses nouveaux avantages le cas échéant.

Mais, avec égard, aucune de ces questions ne se pose en l'espèce.

Après leur mariage les parties ont vécu ensemble pendant douze ans. Elles ont eu deux enfants à l'éducation desquels l'intimée s'est employée de façon constante. Elle n'a pas travaillé à l'extérieur. Dès après le divorce, elle a entrepris des études en traduction jusqu'au niveau de la maîtrise. Elle a par la suite réussi à obtenir de l'emploi à temps partiel qui lui a procuré durant l'année précédant le jugement de première instance quelque 5 000 \$. Les facultés de l'appelant lui permettent de verser la pension ordonnée, réduite d'ailleurs par la Cour d'appel dans la même proportion que par la Cour supérieure pour tenir compte des gains de l'intimée et du fait qu'elle n'a plus qu'un enfant à sa charge. Si surviennent d'autres changements, il sera loisible à l'appelant de s'adresser de nouveau au tribunal.

Je suis d'avis que la Cour supérieure a erré en s'écartant des facteurs actuels soumis à sa considération pour projeter dans l'avenir inconnu et imprévisible à ce moment et que la Cour d'appel a eu raison d'intervenir.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Les motifs des juges McIntyre, Lamer et Wilson ont été rendus par

LE JUGE LAMER (*dissentant*)—Ce pourvoi soulève une question d'actualité eu égard à la conjoncture économique présente, la difficulté de trouver un emploi et le taux de chômage élevé qui en découle. Le conjoint divorcé qui travaille doit-il toujours en supporter les conséquences et subvenir aux besoins de son ex-conjoint en chômage, ou incombe-t-il plutôt à l'État, et dans quelle mesure, à défaut d'y remédier, d'en pallier seul les effets.

A judge of the Superior Court considered that in the case at bar the responsibility belonged to the government and not the former spouse; three judges of the Court of Appeal of Quebec took the opposite view: hence this appeal.

Facts

The parties were married in 1962 and ceased to live together in February 1974. A decree absolute of divorce was made on December 30, 1975. Custody of the two minor children was given to respondent, and she was granted maintenance in the amount of \$1,600. In December 1978 the elder of the children went to live with his father.

An initial application to reduce the maintenance was filed in December 1976. This application was dismissed, as respondent had not completed a Master's degree in translation, which she had taken in order to rejoin the work force. It was held that the application was premature, but the situation might be different when respondent had completed her Master's degree. Denis Lévesque J. of the Superior Court, hearing the application, disposed of it as follows:

[TRANSLATION] However, the situation of the parties can be expected to change when her Master's thesis is finished, as she herself told the Court she would be in a position to start work on a part-time basis at that time.

Superior Court

On April 5, 1979, a new application to modify the maintenance was submitted to Bergeron J. On this occasion, respondent had completed her Master's degree in translation. The Court concluded that, except in special circumstances, a divorced wife should not be a burden on her husband indefinitely:

[TRANSLATION] Personally, I am of the school which believes that a divorced wife should not, except in very special circumstances, remain a burden on her former husband indefinitely. In the case at bar, applicant is in good health, has no more young children at home and holds a university degree that may enable her to rejoin the work force. When, five (5) years ago, she decided to file a petition for divorce rather than for mere separation from bed and board, she herself made the decision to terminate the marriage binding her to respondent,

Un juge de la Cour supérieure a opiné que c'était en l'espèce à l'État d'y voir et non à l'ex-conjoint; trois juges de la Cour d'appel du Québec se sont dit d'avis contraire, d'où ce pourvoi.

Les faits

Les parties se sont mariées en 1962 et ont cessé de faire vie commune en février 1974. Un jugement irrévocable de divorce fut prononcé le 30 décembre 1975. La garde des deux enfants mineurs fut confiée à l'intimée et une pension alimentaire de 1 600 \$ lui fut octroyée. En décembre 1978 l'aîné des enfants est allé demeurer chez son père.

Une première requête pour faire réduire la pension alimentaire fut présentée en décembre 1976. Cette requête fut rejetée, l'intimée n'ayant pas complété la maîtrise en traduction qu'elle avait entreprise pour réintégrer le marché du travail. Il fut décidé que la requête était prématurée mais que la situation pourrait être différente lorsque l'intimée aurait complété sa maîtrise. Le juge Denis Lévesque de la Cour supérieure, saisi de la requête, en disposait comme suit:

Cependant on peut escompter que la situation des parties changera lorsque son mémoire de maîtrise sera terminé alors qu'elle a dit elle-même au tribunal qu'elle serait en mesure de commencer à travailler à temps partiel à l'expiration de ce délai.

La Cour supérieure

Le 5 avril 1979, une nouvelle requête pour modifier la pension alimentaire fut présentée au juge Bergeron. Cette fois l'intimée a complété sa maîtrise en traduction. Celui-ci était d'avis que, sauf dans des circonstances particulières, une épouse divorcée ne doit pas demeurer indéfiniment à la charge de son époux:

Je suis personnellement de l'école qui croit qu'une épouse divorcée ne doit pas, sauf circonstances bien spéciales, demeurer à perpétuité à la remorque de son ex-mari. Dans le présent cas, la requérante jouit d'une bonne santé, n'a plus de jeunes enfants à la maison et possède un diplôme universitaire qui peut lui fournir un accès sur le marché du travail. Lorsqu'elle a, il y a près de cinq (5) ans, opté pour une requête en divorce plutôt qu'une simple séparation de corps, elle a pris elle-même la décision de mettre un terme au mariage qui l'unissait

and in view of the circumstances she must accept the consequences.

Court of Appeal

Turgeon J.A., for his part, rejected the principles stated by the trial judge:

[TRANSLATION] With respect, I cannot accept the principles stated by the trial judge, because I find they are too categorical. In this kind of situation, each case must be decided on its merits. Each divorce case is *sui generis*, and account must be taken of the circumstances peculiar to each case. Categorical rules should not be laid down, as the trial judge did.

I also cannot subscribe to the proposition of the trial judge that when appellant opted for a divorce petition rather than one for mere separation from bed and board, she herself made the decision to terminate the marriage between her and the respondent, and that she must accept the consequences.

The record shows that appellant began divorce proceedings because her husband was deceiving her. It is unfair to blame her for having undertaken these proceedings rather than proceedings for a separation. This fact can have no effect on her entitlement to an alimentary pension.

I would strike the conclusion setting aside the alimentary pension payable to applicant as of January 1, 1980, and I would set the alimony which respondent must pay applicant-appellant for her and her daughter Joëlle at \$1,200 a month.

Point at issue

Is the "retraining" of the ex-wife, with the result that she now has the "ability" to work, a sufficient change of condition within the meaning of s. 11(2) of the *Divorce Act*, R.S.C 1970, c. D-8, to justify setting aside the maintenance, notwithstanding the fact that she has not been able to find work, due to no fault on her part but because of the economic situation?

Purpose of maintenance awarded to one of the spouses following a divorce

In my opinion, the purpose of maintenance is to reduce in material terms the consequences resulting from breaking the marriage bond. Maintenance will be awarded to a spouse who cannot provide for her own needs. The division of functions in traditional society has meant that it is

à l'intimé et compte tenu des circonstances, elle doit donc en accepter les conséquences.

La Cour d'appel

^a Le juge Turgeon rejeta pour sa part, les principes émis par le juge de première instance:

Avec déférence, je ne puis accepter les principes émis par le premier juge parce que je les trouve trop absolus. En cette matière, chaque cas doit être décidé à son ^b mérite. Chaque cause de divorce est un cas d'espèce et il faut tenir compte des circonstances propres à chaque cas. Il ne faut pas, comme l'a fait le premier juge, poser de règles absolues.

^c Je ne peux pas non plus souscrire à la proposition du premier juge que lorsque l'appelante a opté pour une requête en divorce plutôt qu'une simple séparation de corps, elle a pris elle-même la décision de mettre un terme au mariage qui l'unissait à l'intimé et qu'elle doit en accepter les conséquences.

^d Le dossier démontre que l'appelante a pris des procédures en divorce parce que son mari la trompait. Il est injuste de lui reprocher d'avoir pris ces procédures plutôt que d'avoir pris une simple séparation. Ce fait ne peut avoir aucune influence sur son droit à une pension ^e alimentaire.

Je bifferais la conclusion qui annule la pension alimentaire payable à la requérante à compter du 1^{er} janvier 1980 et je fixerais à \$1 200 par mois la pension alimentaire que l'intimé devra payer à la requérante-appelante pour elle et sa fille Joëlle.

Question en litige

^g Le «recyclage» de l'ex-épouse avec comme résultat qu'elle a désormais la «capacité» de travailler, est-il un changement d'état suffisant au sens du par. 11(2) de la *Loi sur le divorce*, S.R.C. 1970, chap. D-8, pour justifier l'annulation de la pension alimentaire nonobstant le fait qu'elle n'a pu trouver du travail sans faute de sa part mais à cause de la conjoncture économique?

But de la pension alimentaire accordée à l'un des conjoints à la suite d'un divorce

ⁱ À mon avis, la pension alimentaire a pour but de réduire sur le plan matériel les conséquences qu'entraîne la rupture du lien matrimonial. En effet, la pension alimentaire sera accordée à ^j l'époux qui ne peut subvenir à ses propres besoins. La répartition des rôles dans la société tradition-

nearly always the wife who is in this position. It was almost impossible for her, without proper training after several years of not earning her living, to find employment and so be able to provide for her own needs.

The evolution of society and of the status of women both require us to re-examine what the nature of maintenance should be. Formerly the ex-wife would, more often than not, remain a burden to her former husband indefinitely.

The courts have for some years recognized this development. In *Harding v. Harding* (1972), 8 R.F.L. 236, Dryer J.A. of the British Columbia Court of Appeal said the following:

6th April 1972. Dryer J. (orally):—The old rule was that once a woman married a man she then acquired a status, and from that she was entitled to live in the position in life which his position in life would bring to his wife, insofar as that could be done, when they were separated. I do not think that that is the law today. My view is this: If a man and woman marry, and as a result of that marriage the woman quits her job or in some other way removes herself from the economic world and thereby loses her ability to work or any opportunity to maintain herself or her children, then I think there is an obligation that attaches to the husband which would carry on and, of course, whether that is likely to happen depends to some extent on the length of the marriage. We have so many marriages nowadays, even those that last for several years, where both parties are working — they get married, they both go on working. Quite often the woman is earning more than the man. When that marriage is brought to an end I see no reason why either party, just on those simple facts, should acquire any right to income at the expense of the other.

No alimony was granted.

The extent of this development was recently recognized by the Court of Appeal, *per* Turgeon J.A. In *Williams v. Black* (C.A. Mtl. No. 500-09-000061-762, August 31, 1978) he quoted the remarks of the trial judge, who referred to the very passage cited above from the judgment in *Harding*, and added:

nelle a voulu que ce soit presque toujours l'épouse qui se retrouve dans cette situation. Il lui était presque impossible sans une formation adéquate, après plusieurs années sans avoir gagné sa vie, de se trouver un emploi et de pouvoir ainsi subvenir à ses propres besoins.

Hors l'évolution de la société, celle du statut de la femme nous amène à repenser le caractère que doit avoir la pension alimentaire. Autrefois l'ex-épouse pouvait, plus souvent qu'autrement, rester indéfiniment à la remorque de son ex-époux.

Depuis quelques années, les tribunaux ont reconnu cette évolution. Dans *Harding v. Harding* (1972), 8 R.F.L. 236, le juge Dryer de la Cour suprême de la Colombie-Britannique s'exprimait en ses termes:

[TRADUCTION] Le 6 avril 1972.—Le juge Dryer (oralement):—La règle ancienne voulait qu'une fois qu'une femme a été mariée à un homme, elle acquerrait un statut et, en conséquence, elle avait droit de vivre dans la société, après leur séparation, dans la mesure du possible, à un rang équivalent à celui occupé par son mari. Je ne crois pas que ce soit le droit applicable aujourd'hui. À mon avis, si un homme et une femme se marient et que par suite du mariage la femme laisse son emploi ou se retire du marché et perd de ce fait sa capacité de travailler et toute possibilité de subvenir à ses besoins ou à ceux des enfants, alors, à mon avis, le mari a une obligation qui est maintenue et bien entendu la probabilité qu'elle soit maintenue dépendra pour une bonne part de la durée du mariage. Nous sommes en présence aujourd'hui de nombreux mariages, même ceux qui durent plusieurs années, où les conjoints travaillent—ils se marient et continuent tous les deux à travailler. Assez souvent la femme a un revenu supérieur à celui de l'homme. Lorsqu'un tel mariage prend fin, je ne vois pas de motif pour lequel un des conjoints, uniquement à cause de ces simples faits, devrait avoir droit à un revenu aux dépens de l'autre.

Aucune pension alimentaire ne fut accordée.

La Cour d'appel, par la voix du juge Turgeon, reconnaissait récemment l'ampleur de cette évolution. En effet, dans la cause *Williams c. Black* (C.A. Mtl. n° 500-09-000061-762, 31 août 1978) il citait les propos du juge de première instance qui se référait précisément au passage précité du jugement dans *Harding*, et ajoutait ce qui suit:

[TRANSLATION] The foregoing passage from Harding clearly indicates the profound changes which have occurred in Canadian society since the last War and the development which is still continuing. I believe it is necessary for the law to adapt to these changes and for judges to take them increasingly into account.

In my view, this new approach by the courts is desirable. Women cannot on the one hand claim equal status without at the same time accepting responsibility for their own upkeep.

Furthermore, quite apart from the fact that the woman rather than the man is the recipient of maintenance, the divorce itself is intended to dissolve the marriage bond, whereas separation only changes the living arrangements. If the divorce terminates the marriage, it is desirable that the *Divorce Act* should apply to ensure the termination of all relations, even those that are financial, provided—this must be borne in mind—that such a thing is possible.

In a Working Paper (No. 12, *Maintenance on Divorce*, Ottawa, Information Canada, 1975) the Canada Law Reform Commission suggested the following at p. 30:

We suggest that the period following divorce should be characterized in law as a time of economic transition for both spouses from the arrangements that were suitable to the marriage when one spouse may have made financial provision for both, to the single state when each should be, as before marriage, financially self-reliant. The law should require the former spouse who does not have an economic need created by the marriage to assist the one who has such a need to become financially rehabilitated.

The legal right to continue to benefit from the maintenance aspect of the partnership after its dissolution should be accompanied by a legal duty imposed on the person maintained to prepare to make his or her own way within a reasonable period of time, just as is required of every other unmarried person. Here again, what is a reasonable period of time is a question of fact, not law. It may vary from weeks to years, depending upon a consideration of all elements of the situation with which the person maintained must cope, and would be subject to an assessment of the length of time during which financial needs flowing from the marriage can be expected to persist, assuming reasonable diligence in the effort to become financially self-sufficient.

Le passage ci-dessus de l'arrêt Harding montre bien les changements profonds qui se sont produits dans la société canadienne depuis la dernière guerre et l'évolution qui se manifeste tous les jours. Il est nécessaire, je crois, que le droit s'adapte à ces changements et que les juges en tiennent de plus en plus compte.

À mon avis, cette attitude nouvelle des tribunaux est souhaitable. La femme ne peut d'une part réclamer une égalité de statut sans d'autre part accepter la responsabilité de sa propre subsistance.

De plus, et ce indépendamment du fait que la femme soit, plutôt que le mari, la récipiendaire de la pension, le divorce lui-même a pour but de dissoudre le lien matrimonial, tandis que la séparation ne fait qu'en changer les modalités. Si le divorce met fin au mariage, il est souhaitable que la *Loi sur le divorce* s'applique de façon à favoriser la fin de toutes relations, mêmes financières, toujours, il est bon de le rappeler, lorsque la chose est possible.

La Commission de réforme du droit du Canada dans un document de travail (n° 12, *Les divorcés et leur soutien*, Ottawa, Information Canada, 1975) proposait ce qui suit à la p. 33:

Nous suggérons que la période qui suit le divorce devrait constituer en droit une période de transition financière pour chacun des époux entre le mariage où l'un des conjoints subvenait aux besoins financiers de l'autre et l'état de célibataire où chacun d'entre eux, comme avant le mariage, doit pourvoir à ses propres besoins. Le droit devrait intervenir pour que l'ex-époux n'ayant aucun besoin financier créé par le mariage, soit tenu d'aider l'autre qui a besoin de cette aide pour se réadapter financièrement.

Le droit de bénéficier d'un tel soutien lors de la dissolution du mariage devrait s'accompagner d'une obligation légale visant à faire en sorte que la personne bénéficiaire se prépare à subvenir à ses propres besoins dans un délai raisonnable, à l'image de ce qui est exigé de toute personne célibataire. Là encore, ce qui constitue un délai raisonnable est une question de fait, non de droit. Cela peut aller de plusieurs semaines à plusieurs années, selon l'appréciation de la situation à laquelle la personne bénéficiaire doit faire face, et sera fonction de l'évaluation du délai au cours duquel on estime que les besoins financiers nés du mariage vont se prolonger, compte tenu d'une diligence raisonnable de la personne soutenue pour atteindre une indépendance financière.

The third principle set out at the opening of this discussion reflects the realization that, for some people, even with reasonable diligence, financial independence may never be possible. Perhaps the most typical example might be a divorced woman in her sixties without any special training or skills who had been a dependent during a long married life. Without knowing anything more about such a woman, we think it will be conceded that she could fairly be classed as unemployable, without much hope that she could do anything to change the situation. In addition to practical problems and physical limitations that would not be faced by a younger person, such a woman may be partially or totally unable psychologically ever to assume financial responsibility for herself. The third principle would allow a court to assess these factors and to order, where appropriate, permanent maintenance.

In a report to the Parliament of Canada, (*Family Law*, Ottawa, Information Canada, 1976) the Commission recommended at pp. 42-43:

Financial provision between spouses

6. Marriage *per se* should not create a right to receive or an obligation to make financial provision after dissolution; a formerly married person should be responsible for himself or herself.

7. A right to financial provision should be created by reasonable needs flowing from:

- (a) the division of function in the marriage;
- (b) the express or tacit understanding of the spouses that one will make financial provision for the other;
- (c) custodial arrangements made with respect to the children of the marriage at the time of dissolution;
- (d) the physical or mental disability of either spouse that affects his or her ability to provide for himself or herself; or
- (e) the inability of a spouse to obtain gainful employment.

8. The purpose of financial provision on dissolution of marriage should be one of rehabilitation to overcome economic disadvantages caused by marriage and not a guarantee of security for life for former dependent spouses.

9. A right to financial provision should continue for so long as the reasonable needs exist, and no longer; financial provision may be temporary or permanent.

Le troisième principe posé au début de cette discussion tient compte du fait que certaines personnes ne pourront peut-être jamais atteindre une indépendance financière, même si elles font des efforts louables pour y parvenir. L'exemple le plus caractéristique est celui de la femme divorcée dans la soixantaine, sans qualification ni formation particulière, et qui a toujours été à charge au cours du mariage. Sans avoir besoin d'autres renseignements, on peut dire tout de suite qu'il lui sera pratiquement impossible de trouver un emploi, quelles que soient les démarches qu'elle puisse entreprendre. En plus des problèmes pratiques et des difficultés physiques qui l'handicapent par rapport à une personne plus jeune, cette femme sera partiellement ou totalement incapable du point de vue psychologique d'assumer ses propres responsabilités financières. Ce troisième principe devrait permettre au tribunal d'évaluer ces facteurs et d'ordonner, lorsque cela s'avère nécessaire, un soutien permanent.

Dans un rapport au Parlement du Canada (*Le droit de la famille*, Ottawa, Information Canada, 1976) la Commission recommandait aux pp. 45 et 46:

e Le soutien financier des époux

6. Le mariage en soi ne devrait pas conférer un droit ou une obligation de soutien après la dissolution; une personne qui a été mariée devrait subvenir elle-même à ses besoins.

7. Le droit au soutien devrait naître de besoins raisonnables provenant de:

- a) la répartition des rôles au cours du mariage;
- b) l'accord exprès ou tacite par lequel l'un des époux s'engage à assurer le soutien de l'autre;
- c) les accords intervenus quant à la garde des enfants du mariage au moment de la dissolution;
- d) l'incapacité physique ou mentale de l'un des époux affectant sa capacité de subvenir à ses propres besoins; ou
- e) l'incapacité pour l'un des époux d'obtenir un emploi rémunéré.

8. Le soutien financier à la dissolution du mariage devrait avoir pour but la réadaptation à la suite des désavantages économiques causés par le mariage; il ne devrait pas être une garantie de soutien à vie pour les époux autrefois dépendants.

9. Un droit au soutien devrait se prolonger aussi longtemps que les besoins raisonnables existent, sans toutefois leur survivre; le soutien peut être temporaire ou permanent.

10. A maintained spouse should have an obligation to assume responsibility for himself or herself within a reasonable period of time following dissolution of marriage unless, considering the age of the spouses, the duration of the marriage, the nature of the needs of the maintained spouse and the origins of those needs

- (a) it would be unreasonable to expect the maintained spouse to do so, and
- (b) it would not be unreasonable to require the other spouse to continue to bear this responsibility.

11. A right to financial provision should not be adversely affected, forfeited or reduced because of conduct during the marriage; or because of conduct after the dissolution of the marriage except:

- (a) conduct that results in a diminution of reasonable needs; or
- (b) conduct that artificially or unreasonably prolongs the needs upon which maintenance is based or that artificially or unreasonably prolongs the period of time during which maintained spouses are obliged to prepare themselves to assume responsibility for their own maintenance.

Although the principles endorsed by the Commission are not law, I agree with them. Indeed, I am allowed to do so because the *Divorce Act*, in particular s. 11(2) of that Act, is not a bar to a judge wishing to draw inspiration from these guidelines. In addition, and apart from the Commission's recommendations, the family divisions of several courts have already been using similar principles and are now applying them with increasing regularity. See *Perrin v. Perrin* (1968), 3 D.L.R. (3d) 139; *Rainey v. Rainey* (1973), 9 R.F.L. 282; *Lazenby v. Lazenby* (1975), 18 R.F.L. 393; *Lazenby v. Lazenby* (1974), 15 R.F.L. 343; *Hunter v. Hunter* (1977), 4 R.F.L. (2d) 75; *Anderson v. Anderson* (1979), 56 A.P.R. 513; *Jarvis v. Jarvis* (1979), 14 R.F.L. (2d) 1; *Déry v. Allaire*, [1979] R.P. 294; *Bawdon v. Bawdon* (1981), 15 Sask. R. 177; *Jackh v. Jackh* (1981), 22 R.F.L. (2d) 455; *Headon v. Headon* (1981), 26 R.F.L. (2d) 304; *Beaudin v. Serodes*, J.E. 82-458.

Petition to vary the order of maintenance

Section 11(2) of the *Divorce Act* provides as follows:

10. L'époux bénéficiaire du soutien devrait avoir l'obligation de pourvoir à ses propres besoins dans un délai raisonnable après la dissolution du mariage sauf si, compte tenu de l'âge des conjoints, de la durée du mariage, de la nature des besoins de l'époux soutenu et de l'origine de ces besoins,

- a) il n'était pas raisonnable d'exiger cela de l'époux soutenu, et que
- b) il n'était pas déraisonnable d'exiger de l'autre qu'il continue à assumer cette responsabilité.

11. Le droit au soutien ne devrait pas être remis en cause, annulé ou restreint en raison de la conduite pendant le mariage; ni non plus en raison d'une conduite postérieure au mariage à moins que:

- a) cette conduite n'entraîne une diminution des besoins raisonnables; ou
- b) cette conduite ne prolonge artificiellement ou de manière déraisonnable les besoins qui fondent l'obligation de soutien ou ne prolonge artificiellement ou de manière déraisonnable la période au cours de laquelle les personnes soutenues doivent se préparer à assumer la responsabilité de leur propre soutien.

Quoique les principes énoncés par la Commission n'aient pas force de loi, j'y souscris. D'ailleurs, ceci m'est possible parce que la *Loi sur le divorce*, et plus particulièrement le par. 11(2) de cette Loi ne fait pas obstacle au juge qui voudrait s'en inspirer. De plus, les chambres de la famille de plusieurs tribunaux, indépendamment de ce qu'a pu dire la Commission, appliquaient déjà des principes similaires et les appliquent de plus en plus. *Vide: Perrin v. Perrin* (1968), 3 D.L.R. (3d) 139; *Rainey v. Rainey* (1973), 9 R.F.L. 282; *Lazenby v. Lazenby* (1975), 18 R.F.L. 393; *Lazenby v. Lazenby* (1974), 15 R.F.L. 343; *Hunter v. Hunter* (1977), 4 R.F.L. (2d) 75; *Anderson v. Anderson* (1979), 56 A.P.R. 513; *Jarvis v. Jarvis* (1979), 14 R.F.L. (2d) 1; *Déry c. Allaire*, [1979] R.P. 294; *Bawdon v. Bawdon* (1981), 15 Sask. R. 177; *Jackh v. Jackh* (1981), 22 R.F.L. (2d) 455; *Headon v. Headon* (1981), 26 R.F.L. (2d) 304; *Beaudin c. Serodes*, J.E. 82-458.

La requête en modification de la pension alimentaire

Le paragraphe 11(2) de la *Loi sur le divorce* stipule ce qui suit:

(2) An order made pursuant to this section may be varied from time to time or rescinded by the court that made the order if it thinks it fit and just to do so having regard to the conduct of the parties since the making of the order or any change in the condition, means or other circumstances of either of them.

Appellant submitted in the case at bar that the following changes had occurred in the "means" and other circumstances of respondent:

[TRANSLATION] Respondent, who is 38 years old, was in good health and able to work full time;

the two children were no longer at the age where they required constant supervision, and appellant assumed responsibility together with respondent for their children: while respondent still had custody of their daughter, appellant had legal custody of their son;

the academic retraining of respondent had concluded and she had in fact re-entered the work force on a part-time basis;

two years earlier, by a judgment dated December 22, 1976, the Superior Court had warned respondent that she should begin working when she concluded her studies, and Lévesque J. of the Superior Court had at that time asked appellant to continue supporting respondent, who was proceeding with her studies for a Master's degree (see judgment of Lévesque J. dated December 22, 1976, case on appeal, p. 1).

Are these changes sufficient for a petition to cancel the maintenance?

Respondent contended that the fact she had obtained a university degree is not in itself a guarantee of employment. She has made a definite effort to become self-supporting. This is in no way a case of a lazy person who refuses to work. However, the circumstances are such that, as she has no employment, she is still entitled to receive a pension from her former husband.

The question in the case at bar is whether the ability to work is in itself a determining factor which justifies cancelling the maintenance, or whether in addition respondent must actually be working.

The courts have hitherto held that the ability to work is a significant factor in determining the quantum of maintenance.

(2) Une ordonnance rendue en conformité du présent article peut être modifiée à l'occasion ou révoquée par le tribunal qui l'a rendue s'il l'estime juste et approprié compte tenu de la conduite des parties depuis que l'ordonnance a été rendue ou de tout changement de l'état ou des facultés de l'une des parties ou des autres circonstances dans lesquelles elles se trouvent.

L'appelant soumet, en l'espèce, que les changements suivants sont survenus dans les «facultés» et les autres circonstances de l'intimée:

[L'intimée], âgée de 38 ans, jouissait d'une bonne santé et était en mesure de travailler à temps plein;

les deux enfants n'étaient plus à l'âge où ils requièrent une supervision constante et l'appelant assumait également avec l'intimée les charges de ses enfants: en effet, alors que l'intimée avait toujours la garde de sa fille, l'appelant assumait la garde légale de son fils;

le recyclage académique de l'intimée était terminé et effectivement elle avait réintégré le marché du travail à temps partiel;

deux ans auparavant, par jugement en date du 22 décembre 1976, la Cour supérieure avait alerté l'intimée qu'elle devrait recommencer à travailler à l'expiration de ses études et à cette époque, l'honorable juge Lévesque de la Cour supérieure avait demandé à l'appelant de continuer à supporter l'intimée qui poursuivait ses études en maîtrise (voir jugement de l'honorable juge Lévesque en date du 22 décembre 1976, dossier imprimé, page 1).

Ces changements sont-ils suffisants pour demander l'annulation de la pension alimentaire?

L'intimée soutient que le fait d'avoir obtenu un diplôme universitaire n'est pas en soi une garantie d'emploi. Elle a fait de sérieux efforts pour devenir autonome. Il ne s'agit en aucun cas d'une personne indolente qui refuse de travailler. Mais les circonstances sont telles que n'ayant pas d'emploi elle a toujours droit de recevoir une pension de son ex-époux.

Il s'agit en l'espèce de savoir si la capacité de travailler constitue en soi un facteur déterminant pour annuler la pension alimentaire ou s'il faut qu'en plus l'intimée soit effectivement employée.

Jusqu'ici, la jurisprudence a reconnu que la capacité de travailler représente un facteur important dans la détermination du quantum de la pension alimentaire.

In *Gleza v. Gleza* (1975), 24 R.F.L. 101 (C.A. Ont.), Zuber J.A. said the following at pp. 101-02:

The second ground of appeal advanced by the appellant was simply that the amount of \$80 weekly was too large having in mind the income of the husband, his responsibilities, as well as the wife's ability to support herself. In my view, the amount is too large, and should be reduced to the sum of \$50 per week. The reason for making this reduction is that the amount is intended to assist the wife. While she is not employed presently, she is a relatively young woman, she is 36 years of age, and while she has had some health problems in the past, the record is silent as to whether or not these difficulties continue. Such evidence as there is indicates that she is now capable of seeking employment. In my view, this capability of seeking employment is a factor which should reduce her dependency on the husband, and, for that reason, the amount is reduced to \$50 weekly.

(Emphasis added.)

Subsequently, in *Phyllis v. Phyllis* (1976), 24 R.F.L. 103 (C.A. Ont.), Howland J.A., referring to the remarks of Lord Denning in *Rose v. Rose*, [1950] 2 All E.R. 311, expressed the same opinion at pp. 107-08:

Having determined that the obligation to provide interim maintenance for the infant children is a joint one resting upon both the husband and wife, the next question which arises is the extent, if any, to which the wife shall be required to discharge this obligation when she is not in fact employed, but has a potential earning capacity. This question was considered by the English Court of Appeal in *Rose v. Rose*, [1951] P. 29, [1950] 2 All E.R. 311. Denning L.J. stated at p. 313:

"If a wife does earn, then her earnings must be taken into account; or if she is a young woman with no children, and obviously ought to go out to work in her own interest, but does not, then her potential earning capacity ought to be taken into account; or if she has worked regularly during the married life and might reasonably be expected to work after the divorce, her potential earnings ought to be taken into account."

The appeal in question was concerned with an order varying an order for maintenance following a decree of divorce. The Court considered that the question whether the earning capacity of a wife was to be taken into consideration depended on the facts of each case. In that

Le juge Zuber dans *Gleza v. Gleza* (1975), 24 R.F.L. 101 (C.A. Ont.), s'exprimait en ces termes aux pp. 101 et 102:

[TRADUCTION] Le deuxième moyen d'appel proposé par l'appelant est simplement que la somme de 80 \$ par semaine est trop considérable compte tenu du revenu du mari, de ses responsabilités, et de la capacité de la femme de subvenir à ses besoins. À mon sens, le montant est trop considérable et devrait être ramené à 50 \$ par semaine. La raison qui justifie cette réduction tient à ce que le montant vise à venir en aide à la femme. Même si elle n'a pas d'emploi présentement, elle est assez jeune, elle a 36 ans, et même si elle a eu certains problèmes de santé dans le passé, le dossier ne dit pas si ces difficultés persistent. Selon la preuve au dossier, elle est maintenant capable de se chercher du travail. À mon avis, la capacité de chercher un emploi est un facteur qui devrait diminuer sa dépendance à l'égard du mari et, pour ces motifs, le montant est ramené à 50 \$ par semaine.

(C'est moi qui souligne.)

Par la suite, le juge Howland dans *Phyllis v. Phyllis* (1976), 24 R.F.L. 103 (C.A. Ont.), reprenant les propos de Lord Denning dans *Rose v. Rose*, [1950] 2 All E.R. 311, abondait en ce sens aux pp. 107 et 108:

[TRADUCTION] Après avoir statué que l'obligation de fournir une provision alimentaire pour les enfants mineurs est une obligation conjointe du mari et de la femme, la question qui se pose alors est de savoir si et dans quelle mesure la femme est tenue de remplir cette obligation lorsqu'en réalité elle n'a pas d'emploi, mais qu'elle a la capacité de gagner un certain revenu. La Cour d'appel anglaise a étudié la question dans l'arrêt *Rose v. Rose*, [1951] P. 29, [1950] 2 All E.R. 311. Lord Denning dit à la p. 313:

«Si la femme a des revenus, alors il faut tenir compte de ses revenus; ou si la femme est jeune et n'a pas d'enfants et, devrait naturellement travailler à l'extérieur dans son propre intérêt, mais ne le fait pas, alors il faut tenir compte de sa capacité de gagner un revenu; ou si elle a travaillé de façon continue pendant le mariage et devrait normalement travailler après le divorce, il faut tenir compte de ses revenus potentiels.»

Le présent appel porte sur une ordonnance modifiant une pension alimentaire à la suite d'un jugement de divorce. La Cour a jugé que la question de savoir s'il faut tenir compte de la capacité de gagner de la femme dépend des faits de chaque espèce. En l'espèce, la femme

case the wife was 41 years of age, was looking after a child 4½ years of age, had never been required to earn money during her married life and had no normal trade or calling, though she could no doubt have done domestic work. The Court did not consider that her earning capacity should be taken into consideration. The dicta of Denning L.J. that the potential earnings should be taken into consideration when the wife had worked regularly during her married life and might reasonably be expected to work after her divorce were accordingly obiter.

In *Gleza v. Gleza*, ante p. 101, this Court considered the fact that a wife, 36 years of age, was capable of seeking employment was a factor which should reduce her dependency on her husband. On an appeal from a decree nisi it reduced the award of maintenance payable by the husband from \$80 per week to \$50 per week.

The potential earning capacity of the wife has also been considered in an application for an interim award in Saskatchewan in *Fehr v. Fehr* (1973), 10 R.F.L. 399. MacPherson J. declined to make an interim award to a wife, 20 years of age, who was living with her parents and had no children. At p. 400 he stated:

“Obviously she is able to work and in her own interest she ought to do so. In these circumstances, I am entitled to take into account her earning potential: *Rose v. Rose*, [1951] P. 29 at 31, [1950] 2 All E.R. 311, per Denning L.J.”

It would seem to me that the potential earnings of the wife should be taken into consideration in this appeal.

(Emphasis added.)

See also *Jackson v. Jackson and Zaryski* (1976), 24 R.F.L. 109.

However, I would go further.

In my view the evolution of society requires that one more step be taken in favour of the final emancipation of former spouses. To me, aside from rare exceptions the ability to work leads to “the end of the divorce” and the beginning of truly single status for each of the former spouses. I also consider that the “ability” to work should be determined intrinsically, and should not in any way be determined in light of factors extrinsic to the individual, such as the work force and the economic situation.

est âgée de 41 ans, prend soin d’un enfant de 4½ ans, elle n’a jamais dû gagner un salaire pendant le mariage et n’a pas de métier ou de profession courante, bien qu’elle pourrait sans doute faire des travaux domestiques. La Cour a estimé qu’il ne fallait pas tenir compte de sa capacité de gagner. L’opinion de lord Denning selon laquelle il faut tenir compte des revenus possibles lorsque la femme a travaillé régulièrement pendant le mariage et devrait normalement travailler après son divorce est donc un obiter.

Dans la décision *Gleza v. Gleza*, précitée, à la p. 101, la Cour a estimé que lorsque la femme a 36 ans et est capable de chercher de l’emploi, il s’agit d’un facteur qui devrait diminuer sa dépendance à l’égard de son mari. Lors de l’appel à l’encontre du jugement conditionnel, elle a réduit la pension alimentaire payable par le mari de 80 \$ à 50 \$ par semaine.

On a aussi tenu compte de la capacité éventuelle de gagner de la femme dans une requête pour provision alimentaire en Saskatchewan dans l’affaire *Fehr v. Fehr* (1973), 10 R.F.L. 399. Le juge MacPherson a refusé d’ordonner le paiement d’une provision alimentaire en faveur de la femme âgée de 20 ans qui habitait chez ses parents et n’avait pas d’enfants. Il dit à la p. 400:

«Elle est manifestement capable de travailler et devrait le faire dans son propre intérêt. Dans ces circonstances je puis tenir compte de sa possibilité de gagner un revenu: *Rose v. Rose* [1951] P. 29, à la p. 31, [1950] 2 All E.R. 311, lord Denning.»

Il me semble que, dans le présent appel, il faut tenir compte de la possibilité de gagner de la femme.

(C’est moi qui souligne.)

Voir aussi: *Jackson v. Jackson and Zaryski* (1976), 24 R.F.L. 109.

Mais j’irais plus loin.

Je suis d’avis que l’évolution de la société justifie un pas de plus en faveur de l’émancipation finale des ex-conjoints. Pour moi, la capacité de travailler, sauf rares exceptions, amène «la fin du divorce» et le début d’un célibat véritable pour l’un et pour l’autre des ex-conjoints. De plus, je suis d’avis que la «capacité» de travailler doit être déterminée de façon intrinsèque et ne doit point l’être en tenant compte des facteurs extrinsèques à la personne, tels le marché du travail et la conjoncture économique.

As maintenance is only granted for as long as it takes to acquire sufficient independence, once that independence has been acquired it follows that maintenance ceases to be necessary. A divorced spouse who is "employable" but unemployed is in the same position as other citizens, men or women, who are unemployed. The problem is a social one and it is therefore the responsibility of the government rather than the former husband. Once the spouse has been retrained, I do not see why the fact of having been married should give the now single individual any special status by comparison with any other unemployed single person. In my view, the duty of a former spouse is limited in the case of retrainable persons to the retraining period and the discretion conferred on the judge in s. 11(2) to determine what is fit and just is not a bar to this conclusion, which the evolution of society has now made necessary. The rule is not absolute and remedy under s. 11(2) is never completely excluded to compensate for the financial negative effects of the marriage, but I would only make an exception to it in, to use the words of Bergeron J., "very special circumstances". That is not the case here.

I would allow the appeal, reverse the judgment of the Court of Appeal and restore the judgment at trial.

Appeal dismissed with costs, MCINTYRE, LAMER and WILSON JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Martineau, Walker, Montreal.

Solicitors for the respondent: Gliserman, Ackman, Cutler & Bernfeld, Montreal.

Comme la pension alimentaire n'est accordée que le temps d'acquérir une autonomie suffisante cette autonomie acquise, force nous est de conclure que la pension n'a plus sa raison d'être. Le conjoint divorcé «employable» mais non employé se retrouvera dans la même situation que d'autres citoyens, hommes ou femmes qui n'ont pas d'emploi. Il s'agit d'un problème social et c'est donc à l'État plutôt qu'à l'ex-conjoint qu'en revient la charge. En effet, une fois le conjoint recyclé, je ne vois pas pourquoi le fait d'avoir été marié privilégierait de quelque façon que ce soit l'état de cette personne célibataire par rapport à n'importe quel autre chômeur célibataire. L'obligation de secours de l'ex-conjoint se limite, à mon avis, dans le cas des «recyclables», à la période nécessaire à ce recyclage. La discrétion que confère au juge le par. 11(2) dans la détermination de ce qui est juste et approprié ne fait point obstacle à cette conclusion que commande maintenant l'évolution de la société. La règle n'est pas absolue et le recours en vertu du par. 11(2) n'est jamais complètement exclu pour pallier aux effets financièrement négatifs du mariage, mais je n'y ferais exception que, pour employer les termes du juge Bergeron, dans des «circonstances bien spéciales». Ce n'est pas le cas en l'espèce.

J'accueillerais l'appel, infirmerais le jugement de la Cour d'appel et rétablirais le jugement de première instance.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges MCINTYRE, LAMER et WILSON sont dissidents.

Procureurs de l'appelant: Martineau, Walker, Montréal.

Procureurs de l'intimée: Gliserman, Ackman, Cutler & Bernfeld, Montréal.

Her Majesty The Queen *Appellant;*

and

Elizabeth Joan Savage *Respondent.*

File No.: 16798.

1983: June 21 and 22; 1983: November 24.

Present: Ritchie, Dickson, McIntyre, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Taxation — Income tax — Sum paid by employer to taxpayer for successful completion of examinations — Computation of income — Income from a source — Whether sum is a benefit in respect of, in the course of, or by virtue of an office or employment — Whether sum is a “prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by taxpayer” — Income Tax Act, 1970-71-72 (Can.), c. 63, ss. 3(a), 5(1), 6(1)(a), 56(1)(n), as amended.

In 1976, during the course of her employment with Excelsior Life Insurance Company, respondent taxpayer took voluntarily and on her own time three courses designed to provide broad understanding of modern life insurance and life insurance company operations. She received from Excelsior \$300 as a result of passing the examinations in accordance with a company policy designed to encourage self-upgrading of staff members. The taxpayer did not include the \$300 in her income for the 1976 taxation year.

On being reassessed by the Minister, the taxpayer appealed to the Tax Review Board which allowed the appeal and referred the matter back to the Minister for reassessment. Appellant's appeal to the Federal Court, Trial Division, was allowed. The taxpayer's further appeal to the Federal Court of Appeal was allowed. Hence this appeal to determine whether the sum of \$300 received by the taxpayer had to be included in the computation of income.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Dickson, Lamer and Wilson JJ.: Income need not constitute remuneration for services in order that it be income from employment under ss. 5 and 6 of the *Income Tax Act*. Section 6(1)(a) taxes “benefits of any kind whatever . . . received or enjoyed . . . in respect of . . . an office or employment”. The cash payment of \$300 easily fell within the category of “benefit”. The

Sa Majesté La Reine *Appelante;*

et

Elizabeth Joan Savage *Intimée.*

a

N° du greffe: 16798.

1983: 21 et 22 juin; 1983: 24 novembre.

b Présents: Les juges Ritchie, Dickson, McIntyre, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

c *Droit fiscal — Impôt sur le revenu — Somme versée à un contribuable par son employeur pour avoir réussi des examens — Calcul du revenu — Revenu d'une source — S'agit-il d'un avantage au titre, dans l'occupation ou en vertu d'une charge ou d'un emploi? — S'agit-il d'une «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel»? — Loi de l'impôt sur le revenu, 1970-71-72 (Can.), chap. 63, art. 3a), 5(1), 6(1)a), 56(1)n) et modifications.*

e En 1976, alors qu'elle était employée d'Excelsior Life Insurance Company, la contribuable intimée a suivi de son propre gré et pendant ses loisirs trois cours destinés à donner une meilleure compréhension de l'assurance-vie moderne et du fonctionnement des compagnies d'assurance-vie. Conformément à une politique administrative de la compagnie qui vise à encourager la formation personnelle des employés, Excelsior lui a donné 300 \$ pour sa réussite aux examens. La contribuable ne les a pas inclus dans son revenu pour l'année d'imposition 1976.

f Le Ministre ayant établi une nouvelle cotisation, la contribuable en a appelé à la Commission de révision de l'impôt qui a accueilli l'appel et renvoyé l'affaire au Ministre pour nouvelle cotisation. L'appel de l'appelante à la Division de première instance de la Cour fédérale a été accueilli. L'appel subséquent de la contribuable à la Cour d'appel fédérale a été accueilli. D'où ce pourvoi pour déterminer si la somme de 300 \$ reçue par la contribuable doit être incluse dans le calcul du revenu.

g *Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

i Les juges Ritchie, Dickson, Lamer et Wilson: Il n'est pas nécessaire qu'un revenu constitue la rémunération de services pour qu'il s'agisse d'un revenu d'emploi au sens des art. 5 et 6 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'alinéa 6(1)a) impose des avantages de quelque nature que ce soit . . . que [le contribuable] a reçus ou dont il a joui . . . au titre . . . de la charge ou de l'emploi». Le

payment was in respect of her employment because the employee took courses to improve her knowledge and efficiency in the company business and for better opportunity of promotion. The fact that the payment was income from employment made it income from a source under s. 3 of the Act.

That sum, however, was a prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer, within the meaning of s. 56(1)(n) of the Act. The word prize has to be construed in the context of the other words of the Act which give it color, meaning and content. It would place too narrow and inflexible a meaning on the words "prize for achievement" to hold that they necessarily connote an award for victory in a competition or contest with others. Section 56(1)(n) taxes prizes and other amounts that in aggregate exceed \$500. The \$500 exclusion in s. 56(1)(n) is an exemption from tax. Therefore the \$300 payment is not taxable.

Per McIntyre J.: As the payment received by the taxpayer was less than \$500 and a prize within the meaning of s. 56 (1)(n) of the *Income Tax Act*, it was exempted from income tax.

Phaneuf Estate v. The Queen, [1978] 2 F.C. 564; *Ball (H. M. Inspector of Taxes) v. Johnson* (1971), 47 Tax Cas. 155; *Laidler v. Perry (Inspector of Taxes)*, [1965] 2 All E.R. 121; *Hochstrasser (Inspector of Taxes) v. Mayes*, [1960] A.C. 376; *Ransom v. Minister of National Revenue*, [1968] 1 Ex. C.R. 293; *Seymour v. Reed*, [1927] A.C. 554; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *Paterson v. Chadwick*, [1974] 2 All E.R. 772; *R. v. Poynton*, [1972] 3 O.R. 727; *R. v. McLaughlin*, [1979] 1 F.C. 470, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1981] C.T.C. 332, 37 N.R. 567, allowing the appeal from a judgment of the Federal Court, Trial Division, [1980] C.T.C. 103, allowing an appeal from a decision of the Tax Review Board. Appeal dismissed.

L. R. Olsson, Q.C., and *Ian S. MacGregor*, for the appellant.

Alan Schwartz, for the respondent.

paiement liquide de 300 \$ relève clairement de la catégorie des «avantages». Le paiement a été versé à l'employée au titre de son emploi puisqu'elle a pris des cours pour améliorer ses connaissances des affaires de la compagnie, son efficacité au travail et ses possibilités d'avancement. Comme le paiement est un revenu d'emploi, c'est donc un revenu d'une source en vertu de l'art. 3 de la loi.

Toutefois cette somme est une récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans un domaine d'activité habituel au sens de l'al. 56(1)n) de la Loi. Le mot récompense doit être interprété dans le contexte des autres mots de la Loi qui lui donne une couleur, une signification et un contenu. Décider que l'expression «récompense couronnant une oeuvre» connote nécessairement un prix pour une victoire dans une compétition ou un concours avec autrui reviendrait à lui donner un sens trop étroit et trop rigide. L'alinéa 56(1)n) impose les récompenses et autres montants dont le total dépasse 500 \$. L'exclusion de 500 \$ à l'al. 56(1)n) est une exemption de l'impôt. Par conséquent, les 300 \$ ne sont pas imposables.

Le juge McIntyre: Comme le paiement reçu par la contribuable est inférieur à 500 \$ et qu'il s'agit d'une récompense au sens de l'al. 56(1)n) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il est exempt de l'impôt sur le revenu.

Jurisprudence: *Succession Phaneuf c. La Reine*, [1978] 2 C.F. 564; *Ball (H. M. Inspector of Taxes) v. Johnson* (1971), 47 Tax Cas. 155; *Laidler v. Perry (Inspector of Taxes)*, [1965] 2 All E.R. 121; *Hochstrasser (Inspector of Taxes) v. Mayes*, [1960] A.C. 376; *Ransom v. Minister of National Revenue*, [1968] 1 R. C. de l'É. 293; *Seymour v. Reed*, [1927] A.C. 554; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *Paterson v. Chadwick*, [1974] 2 All E.R. 772; *R. v. Poynton*, [1972] 3 O.R. 727; *R. c. McLaughlin*, [1979] 1 C.F. 470.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1981] C.T.C. 332, 37 N.R. 567, qui a accueilli l'appel d'un jugement de la Division de première instance de la Cour fédérale, [1980] C.T.C. 103, qui avait accueilli un appel d'une décision de la Commission de révision de l'impôt. Pourvoi rejeté.

L. R. Olsson, c.r., et *Ian S. MacGregor*, pour l'appelante.

Alan Schwartz, pour l'intimée.

The judgment of Ritchie, Dickson, Lamer and Wilson JJ. was delivered by

DICKSON J.—The question is whether the sum of \$300 received by Elizabeth Joan Savage from her employer, Excelsior Life Insurance Company (“Excelsior”), for successful completion of the Life Office Management Association series of examinations, is subject to income tax.

I Background

Mrs. Savage was employed by Excelsior as a research assistant. During 1976, she took three Life Office Management Association courses: Life Insurance Law, Economics and Investment, and Life Insurance Actuary Mathematics. The courses are designed to provide a broad understanding of modern life insurance and life insurance company operations, including management practices and personnel needs. The courses were voluntarily taken by Mrs. Savage to improve her knowledge in the life insurance field. She received from Excelsior \$300 (\$100 per course) as a result of passing the examinations. Such payment per course was available to all employees of Excelsior in accordance with company policy, designed to encourage self-upgrading of staff members. The courses, in both study time required and complexity of material, were comparable to university courses. Approximately 61 per cent of those taking the examinations in 1976 in the United States and Canada passed. One hundred or so Excelsior employees wrote the examinations in the spring and fall of 1976; the percentage passing slightly exceeded the overall United States and Canadian average results.

Excelsior reported the amount of \$300 on a T4A Supplementary under “Other Income”, indicating it was a “Prize for passing LOMA examinations”, and claimed it as an expense of doing business.

Version française du jugement des juges Ritchie, Dickson, Lamer et Wilson rendu par

LE JUGE DICKSON—La question est de savoir si le montant de 300 \$ qu’Elizabeth Joan Savage a reçu de son employeur, Excelsior Life Insurance Company («Excelsior»), pour avoir réussi la série d’examens de la Life Office Management Association, est assujetti à l’impôt sur le revenu.

I Historique

Excelsior employait M^{me} Savage à titre d’adjointe de recherche. Pendant l’année 1976, elle a suivi trois cours de la Life Office Management Association portant sur le droit de l’assurance-vie, sur l’économie et les placements et sur les mathématiques actuarielles en matière d’assurance-vie. Ces cours sont conçus pour donner une vue d’ensemble de l’assurance-vie moderne et du fonctionnement d’une compagnie d’assurance-vie, notamment en ce qui a trait aux pratiques de gestion et aux besoins en personnel. M^{me} Savage a suivi les cours de son propre gré afin d’améliorer ses connaissances dans le domaine de l’assurance-vie. Elle a reçu d’Excelsior 300 \$ (100 \$ par cours) pour avoir réussi les examens. Conformément à une politique de la compagnie visant à encourager les membres du personnel à se perfectionner, tous les employés d’Excelsior pouvaient bénéficier d’un tel paiement. Les cours, autant par les heures d’étude requises que par la complexité de la matière traitée, étaient comparables à des cours universitaires. Parmi les personnes qui se sont présentées aux examens en 1976 aux États-Unis et au Canada, environ 61 pour 100 les ont réussis. Une centaine d’employés d’Excelsior se sont présentés aux examens au printemps et à l’automne de 1976; leur taux de réussite a légèrement dépassé la moyenne générale pour les États-Unis et le Canada.

Excelsior a inscrit la somme de 300 \$ sur un feuillet T4A supplémentaire sous la rubrique «Autres revenus», indiquant qu’il s’agissait d’une [TRADUCTION] «Récompense pour avoir réussi les examens de la LOMA», et l’a réclamée comme dépense d’entreprise.

Receipt of a prize comes under s. 56(1)(n) of the *Income Tax Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 63, which reads:

56. (1) Without restricting the generality of section 3, there shall be included in computing the income of a taxpayer for a taxation year,

SCHOLARSHIPS, BURSARIES, ETC.

(n) the amount, if any, by which

(i) the aggregate of all amounts received by the taxpayer in the year, each of which is an amount received by him as or on account of a scholarship, fellowship or bursary, or a prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer,

exceeds

(ii) \$500; and

(Emphasis added.)

Mrs. Savage did not include the payment to her of \$300 in the computation of her income for the 1976 taxation year. The Minister, by Notice of Reassessment, assessed the amount in the computation of her income on the basis that it constituted income of the taxpayer from an office or employment.

By Notice of Objection Mrs. Savage took issue with the assessment on the basis that the amount was a prize for achievement, and as it was less than \$500 it did not have to be included in income.

The Minister confirmed the assessment by Notification "on the ground that the prize in the amount of \$300 paid to you by your employer, the Excelsior Life Insurance Company, had been properly included in the computation of your income for the year in accordance with the provisions of Sections 3 and 5 of the Act". Section 3(a), s. 5(1), and another section to which reference will be made, s. 6(1)(a), read:

3. The income of a taxpayer for a taxation year for the purposes of this Part is his income for the year determined by the following rules:

(a) determine the aggregate of amounts each of which is the taxpayer's income for the year (other than a taxable capital gain from the disposition of a prop-

La réception d'une récompense est visée par l'al. 56(1)(n) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, 1970-71-72 (Can.), chap. 63, modifié par 1973-74 (Can.), chap. 14, art. 15, dont voici le texte:

^a 56. (1) Sans restreindre la portée générale de l'article 3, sont à inclure dans le calcul du revenu d'un contribuable pour une année d'imposition,

^b BOURSES D'ÉTUDES, DE PERFECTIONNEMENT, ETC.

ⁿ) la fraction, si fraction il y a,

(i) du total de toutes les sommes reçues dans l'année par le contribuable et dont chacune est une somme qu'il a reçue à titre ou au titre de bourse d'études, de bourse de perfectionnement (fellowship) ou de récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel,

qui est en sus de

(ii) \$500; et

(C'est moi qui souligne.)

^e M^{me} Savage n'a pas inclus le montant reçu de 300 \$ dans le calcul de son revenu pour l'année d'imposition 1976. Dans un avis de nouvelle cotisation, le Ministre a inclus ce montant dans le calcul du revenu de la contribuable pour le motif qu'il s'agissait d'un revenu tiré d'une charge ou d'un emploi.

^f Alléguant que le montant en cause était une récompense couronnant une oeuvre remarquable, qui, étant inférieure à 500 \$, n'avait pas à être incluse dans son revenu, M^{me} Savage a contesté la cotisation par un avis d'opposition.

^g Le Ministre a notifié à l'intimée qu'il confirmait la cotisation [TRADUCTION] «pour le motif que c'est à bon droit que la récompense de 300 \$ que vous avez reçue de votre employeur, Excelsior Life Insurance Company, a été incluse dans le calcul de votre revenu pour l'année, conformément aux articles 3 et 5 de la Loi». L'alinéa 3a), le par. 5(1) et l'al. 6(1)a) dont il sera question plus loin, sont ainsi rédigés:

3. Le revenu d'un contribuable pour une année d'imposition, aux fins de la présente Partie, est son revenu pour l'année, déterminé selon les règles suivantes:

^a) en calculant le total des sommes qui constituent chacune le revenu du contribuable pour l'année (autre qu'un gain en capital imposable résultant de la dispo-

erty) from a source inside or outside Canada, including, without restricting the generality of the foregoing, his income for the year from each office, employment, business and property;

INCOME FROM OFFICE OR EMPLOYMENT

5. (1) Subject to this Part, a taxpayer's income for a taxation year from an office or employment is the salary, wages and other remuneration, including gratuities, received by him in the year.

AMOUNTS TO BE INCLUDED AS INCOME FROM OFFICE OR EMPLOYMENT

6. (1) There shall be included in computing the income of a taxpayer for a taxation year as income from an office or employment such of the following amounts as are applicable:

(a) the value of board, lodging and other benefits of any kind whatever (except the benefit he derives from his employer's contributions to or under a registered pension fund or plan, group sickness or accident insurance plan, private health services plan, supplementary unemployment benefit plan, deferred profit sharing plan or group term life insurance policy) received or enjoyed by him in the year in respect of, in the course of, or by virtue of an office or employment;

The key words, for the purpose of the present appeal, are underlined.

II The Tax Review Board

Mrs. Savage appealed the Minister's reassessment to the Tax Review Board. A hearing was held before Delmer E. Taylor, C.A., a member of the Board. The gist of the Board's judgment is found in the following two sentences:

It has often been said by the Courts that where no particular meaning has been attributed to a word or phrase in a taxing statute, it (the word or phrase) should be given its ordinary meaning, and Courts have shown a great reluctance to distort that ordinary meaning. I can think of no more appropriate definition for the \$300 amount in issue here than "a prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer".

sition d'un bien), dont la source se situe à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada, y compris, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, le revenu tiré de chaque charge, emploi, entreprise et bien;

REVENU TIRÉ D'UNE CHARGE OU D'UN EMPLOI

5. (1) Sous réserve de la présente Partie, le revenu d'un contribuable, pour une année d'imposition, tiré d'une charge ou d'un emploi est le traitement, salaire et autre rémunération, y compris les gratifications, que ce contribuable a reçus dans l'année.

ÉLÉMENTS À INCLURE À TITRE DE REVENU TIRÉ D'UNE CHARGE OU D'UN EMPLOI

6. (1) Doivent être inclus dans le calcul du revenu d'un contribuable tiré, pour une année d'imposition, d'une charge ou d'un emploi, ceux des éléments appropriés suivants:

a) la valeur de la pension, du logement et autres avantages de quelque nature que ce soit (sauf les avantages résultant des contributions de son employeur à une caisse ou régime enregistré de pension, un régime d'assurance collective contre la maladie ou les accidents, un régime de service de santé privé, un régime de prestations supplémentaires de chômage, un régime de participation différée aux bénéfices ou une police collective d'assurance temporaire sur la vie) qu'il a reçus ou dont il a joui dans l'année au titre, dans l'occupation ou en vertu de la charge ou de l'emploi;

Les mots clés, aux fins du présent pourvoi, sont soulignés.

^g II La Commission de révision de l'impôt

M^{me} Savage a fait appel de la nouvelle cotisation du Ministre devant la Commission de révision de l'impôt. Une audience a eu lieu devant Delmer E. Taylor, c.a., un membre de la Commission. L'essentiel de la décision de la Commission se trouve dans les deux phrases suivantes:

Les tribunaux ont souvent affirmé que lorsqu'un mot ou une expression figurant dans une loi fiscale n'avait pas de sens particulier, il fallait lui donner son sens ordinaire, et ils se sont montrés très réticents à s'éloigner de ce sens. Je ne peux penser à une définition plus appropriée de la somme de 300 \$ en litige que la suivante: «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel».

The Board allowed Mrs. Savage's appeal and referred the matter back to the Minister for reassessment.

III The Federal Court, Trial Division

The Crown appealed the Tax Review Board's decision to the Federal Court. Grant D.J. allowed the appeal. After referring to two dictionary definitions of the word "prize" he held:

In the present case each course was available to all employees of the Insurance Company and each one who successfully passed the examination was entitled to the same amount of \$100 for each course in which he was successful. There was therefore no contest or competition among the employees and superiority in the examination played no part in the receipt of such money.

The crucial fact, in the view of Grant D.J., was that there was no competition to determine the winner of the prize. The judge went on to consider, and reject, the taxpayer's contention that the \$300 payment did not fall within the language of either s. 5 or s. 6 of the Act, taxability being governed entirely by s. 56(1)(n). He held:

The purpose of the company in offering such education or training in respect of insurance business and the payment of \$100 for each course in which the employee was successful, was that their services would thereby become more learned and valuable in their work with it. The employee took such course to improve her knowledge and efficiency in the company business and for better opportunity of promotion. The employee therefore received such payment "in respect of, in the course of, or by virtue of her employment".

and:

Paragraph 56(1)(n) is not an exclusionary provision. It only provides for inclusion of that portion of the amount described therein which exceeds \$500. Section 8 of the Act sets out the various deductions which may be made in computing a taxpayer's income from an office or employment. No such deduction as the \$300 which is the subject of this appeal is therein contained. Subsection 8(2) provides that except as permitted by the section no deduction shall be made in computing a taxpayer's income from an office or employment in any taxation year. The effect of accepting the taxpayer's

La Commission a accueilli l'appel de M^{me} Savage et renvoyé l'affaire au Ministre pour qu'il procède à une nouvelle cotisation.

^a III La Division de première instance de la Cour fédérale

^b Le substitut du procureur général a porté en appel devant la Cour fédérale la décision de la Commission de révision de l'impôt. Le juge suppléant Grant a accueilli cet appel. Après avoir cité deux définitions lexicographiques du mot récompense (*prize*), il a conclu:

^c En l'espèce, tout employé de la compagnie d'assurances pouvait suivre chaque cours et avait droit, s'il réussissait l'examen, à la somme de \$100. Par conséquent, il n'y avait ni concours ni compétition entre les employés et l'octroi de cette somme n'avait rien à voir avec la supériorité à l'examen.

^d L'important, selon le juge suppléant Grant, était qu'il n'y avait pas eu de concours pour déterminer qui remporterait la récompense. Plus loin, il a examiné et rejeté l'argument de la contribuable selon lequel ni l'art. 5 ni l'art. 6 de la Loi ne s'applique au montant de 300 \$, puisque l'assujettissement à l'impôt est régi entièrement par l'al. 56(1)n). Il a conclu:

^e En offrant un programme d'enseignement ou de formation et en payant \$100 par cours suivi avec succès par l'employée, la compagnie visait à rendre celle-ci plus savante et plus efficace. L'employée a suivi ces cours pour améliorer ses connaissances et son rendement et ^f pour avoir plus de chances d'avancement. L'employée a donc touché ce paiement «au titre, dans l'occupation ou en vertu de» son emploi.

^g Ensuite:

^h L'alinéa 56(1)n) ne prévoit pas d'exemption. Il prévoit seulement l'inclusion de cette fraction de la somme y décrite qui dépasse \$500. L'article 8 de la Loi indique ⁱ les éléments qui peuvent être déduits dans le calcul du revenu tiré par un contribuable d'une charge ou d'un emploi. La somme de \$300 qui fait l'objet de cet appel ne se rattache à aucune des déductions prévues. Le paragraphe 8(2) prévoit que, en dehors des déductions ^j permises par cet article, aucune autre déduction ne doit être faite lors du calcul du revenu d'un contribuable tiré, pour une année d'imposition, d'une charge ou d'un

interpretation of paragraph 56(1)(n) would be to provide an employer with an opportunity of increasing the statutory exemption of each of his employees by the sum of \$500 in any year.

With respect, I have considerable doubt that the sweep of the taxpayer's interpretation of s. 56(1)(n) is as broad as the final sentence of the foregoing passage would suggest. Be that as it may, if the taxpayer's interpretation, based on the legislation and the circumstances of this particular case, is correct, the fact that it may open doors, hitherto regarded as closed, should not dictate rejection of that interpretation.

IV The Federal Court, Appeal Division

Mrs. Savage appealed to the Federal Court of Appeal. She contended in that Court, as she has contended here, that the sum of \$100 received by her from her employer for the successful completion of each of the three Life Office Management Association courses was "a prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer", within the meaning of s. 56(1)(n) of the *Income Tax Act*. The total of such payments did not, therefore, have to be included as income for 1976 since it was less than the \$500 excluded by s. 56(1)(n).

The Crown contended in this Court, as in the Federal Court of Appeal, that the sum of \$300 received by Mrs. Savage was not a prize within the meaning of s. 56(1)(n); even if it were, it was required to be included in the computation of her income because it was income from an employment or otherwise income from a source, within the meaning of ss. 3, 5(1) and 6(1)(a) of the Act.

Mrs. Savage says in response that even if the sum received by her is not a prize within the meaning of s. 56(1)(n) it is not taxable as income from an employment or otherwise from a source.

Le Dain J. of the Federal Court of Appeal held that the sum received was not a prize within the meaning of s. 56(1)(n). In his view, "prize" connoted a reward for superiority in a contest or competition with others:

emploi. Accepter l'interprétation que donne la contribuable de l'alinéa 56(1)n aurait pour effet de permettre à l'employeur d'augmenter au titre de toute année, l'exemption permise de chacun de ses employés de \$500.

^a Avec égards, je doute fort que la portée de l'interprétation que la contribuable donne à l'al. 56(1)n soit aussi vaste que le laisse entendre la dernière phrase du passage précité. Quoi qu'il en soit, si ^b cette interprétation, fondée sur la loi et sur les circonstances de la présente espèce, est la bonne, le fait qu'elle pourra ouvrir des possibilités jusqu'à maintenant tenues pour inaccessibles ne doit pas emporter son rejet.

^c IV La Division d'appel de la Cour fédérale

^d M^{me} Savage a interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale. Là comme ici elle a fait valoir que le montant de 100 \$ qu'elle a reçu de son employeur pour avoir terminé avec succès chacun des trois cours de la Life Office Management Association était une «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel», au sens de l'al. 56(1)n de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Par conséquent, elle ^e n'avait pas à inclure le montant total de ces paiements dans son revenu pour l'année 1976, car il s'agissait d'une somme inférieure au montant de 500 \$ exclu par l'al. 56(1)n.

^f Le substitut du procureur général a soutenu en cette Cour, comme en Cour d'appel fédérale, que le montant de 300 \$ reçu par M^{me} Savage n'était pas une récompense au sens de l'al. 56(1)n et que, ^g même si c'était le cas, elle devait l'inclure dans le calcul de son revenu parce qu'il s'agissait d'un revenu tiré d'un emploi ou d'une autre source au sens de l'art. 3, du par. 5(1) et de l'al. 6(1)a) de la ^h Loi.

ⁱ M^{me} Savage répond que, même à supposer que le montant qu'elle a reçu ne soit pas une récompense au sens de l'al. 56(1)n, il n'est pas imposable comme revenu tiré d'un emploi ou d'une autre source.

^j Le juge Le Dain de la Cour d'appel fédérale a conclu que le montant reçu n'était pas une récompense au sens de l'al. 56(1)n). Selon lui, le mot «récompense» connote quelque chose qu'on mérite pour avoir remporté un concours ou une compétition avec d'autres personnes:

The sum that was paid in this case was obviously intended to encourage employees to take a course and successfully complete it but was not intended to reward relative merit in the course.

Mr. Justice Le Dain, however, found in favour of Mrs. Savage on the ground that the sum received by her from her employer was not income from her employment within the meaning of s. 5(1); more particularly, it was not a benefit received by her “in respect of, in the course of, or by virtue of” employment within the meaning of s. 6(1)(a). Mr. Justice Le Dain said: “To be income from an employment within the meaning of subsections 5(1) and 6(1)(a) the payment must in my opinion be for services as an employee”.

Kelly D. J., with whom McKay D. J. concurred, agreed the awards aggregating \$300 did not constitute income made subject to tax by ss. 3, 5 and 6 of the Act, adding:

I do not find it necessary to decide and refrain from deciding whether any or all of the aforesaid awards is a “prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer”. Whether or not all or any one of the awards were such prizes, the aggregate of the awards received by the taxpayer in the taxation year in question did not exceed \$500 and would not be income within the meaning of section 56(1)(n).

Thus the \$300 minnow has escaped the taxman’s net in two of the three tribunals which have, to date, given thought to the matter. Two main questions arise (i) were the payments “salary, wages and other remuneration” within s. 5(1) or a benefit “in respect of, in the course of, or by virtue of an office or employment”, within s. 6 (1)(a); (ii) were the payments a “prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer”, within s. 56(1)(n).

V A Benefit in Respect of Employment

As I noted, all members of the Federal Court of Appeal concluded the payments aggregating \$300 were not within ss. 5(1) or 6(1)(a) because they were not payments “for services as an employee”. Le Dain J. said:

La somme qui a été payée en l’espèce visait à l’évidence à encourager les employés à suivre un cours et à terminer avec succès mais il ne visait pas à récompenser un mérite relatif dans le cours.

^a Le juge Le Dain a toutefois statué en faveur de M^{me} Savage pour le motif que la somme qu’elle avait reçue de son employeur n’était pas un revenu tiré de son emploi au sens du par. 5(1); plus particulièrement, il ne s’agissait pas d’un avantage reçu «au titre, dans l’occupation ou en vertu» d’un emploi au sens de l’al. 6(1)a). Le juge Le Dain a affirmé: «Pour constituer un revenu tiré d’un emploi au sens du paragraphe 5(1) et de l’alinéa 6(1)a) un paiement, à mon avis, doit être fait en rétribution de services rendus à titre d’employé».

^d Le juge suppléant Kelly à l’avis duquel le juge suppléant McKay a souscrit, a estimé lui aussi que les récompenses totalisant 300 \$ ne constituaient pas un revenu assujéti à l’impôt en vertu des art. 3, 5 et 6 de la Loi, ajoutant:

^e Je ne trouve pas nécessaire de trancher et m’abstiens de trancher la question de savoir si tout ou partie des dites récompenses constitue une «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d’activité habituel». Que ces récompenses constituent ou non des prix, le total des montants reçus par la contribuable au cours de l’année d’imposition en question ne dépassait pas \$500 et ne constituait pas un revenu au sens de l’alinéa 56(1)n).

^g Ainsi, deux des trois tribunaux qui se sont, jusqu’à présent, penchés sur la question, ont conclu que les 300 \$ ne sont pas assujétiés à l’impôt. Deux questions principales se posent, savoir: (i) les paiements constituent-ils un «traitement, salaire et autre rémunération» au sens du par. 5(1) ou un avantage reçu «au titre, dans l’occupation ou en vertu de la charge ou de l’emploi» au sens de l’al. 6(1)a) et (ii) représentent-ils une «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée [par la contribuable] dans son domaine d’activité habituel», au sens de l’al. 56(1)n)?

V Un avantage au titre d’un emploi

^j Comme je l’ai déjà fait remarquer, tous les membres de la Cour d’appel fédérale ont conclu que les paiements totalisant 300 \$ ne relèvent pas du par. 5(1) ou de l’al. 6(1)a) parce qu’ils n’ont pas été faits en échange «de services rendus à titre d’employé». Le juge Le Dain a affirmé:

The sum of \$100 paid to the appellant for successful completion of a course was not a payment for services rendered as an employee. It was not related in any way to her services as an employee. The courses were taken voluntarily, on her own time. There was no obligation as an employee to take them. The interest of the employer was that the courses would make her a more valuable employee. The payment was in the nature of a gift to encourage employees to take the courses and successfully complete them. The employment was certainly a condition of being able to receive the payment, but the payment was not received by reason of the employment but by reason of the successful completion of the course.

Le Dain J. relied on *Phaneuf Estate v. The Queen*, [1978] 2 F.C. 564 (T.D.) and *Ball (H.M. Inspector of Taxes) v. Johnson* (1971), 47 Tax Cas. 155 (Ch.D.).

The *Ball* case was much like the one at bar. The Midland Bank expected its staff, among whom was Mr. Johnson, to study and sit for examinations of the Institute of Banks, to qualify themselves better as bankers. The bank paid cash awards to those who passed, including Johnson. It was held the reason for the payments was Johnson's personal success in passing the examinations and they were not remuneration for his services with the bank. The case is of little relevance, however, because of the language of Rule 1 of Schedule E of the *Income Tax Act*, 1952, 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, c. 10. The tax, if any, arose under s. 156 of that Act, as amended by s. 10 of the *Finance Act*, 1956, 4 & 5 Eliz. 2, c. 54. The relevant parts of s. 156 were as follows:

156. The Schedule referred to in this Act as Schedule E is as follows

1. Tax under this Schedule shall be charged in respect of any office or employment on emoluments therefrom ...

The result reached by the Court was unexceptional having regard to the language being construed and in particular "emoluments therefrom". The significance of these words, not found in our

La somme de \$100 payée à l'appelante pour avoir terminé un cours avec succès ne constituait pas une rétribution pour des services rendus à titre d'employé ni n'était, de quelque façon, rattachée à ses services comme employé. Elle avait suivi les cours de son propre gré, sur son propre temps. En tant qu'employée, elle n'avait aucune obligation de les suivre. L'intérêt de l'employeur était que les cours en feraient une employée plus précieuse. Le paiement revêtait la forme d'un cadeau pour encourager les employés à suivre les cours et à les terminer avec succès. L'emploi était certainement une condition d'admissibilité au paiement, mais celui-ci n'était pas reçu en raison de l'emploi mais en raison du fait qu'on avait terminé le cours avec succès.

Le juge Le Dain s'est fondé sur les décisions *Succession Phaneuf c. La Reine*, [1978] 2 C.F. 564 (Division de première instance) et *Ball (H.M. Inspector of Taxes) v. Johnson* (1971), 47 Tax Cas. 155 (Ch.D.).

L'affaire *Ball* ressemble en bien des points à la présente espèce. La Midland Bank s'attendait que les membres de son personnel, dont M. Johnson faisait partie, se perfectionnent en tant que banquiers en étudiant et en se présentant à des examens de l'Institute of Banks. La banque récompensait en argent ceux qui, comme Johnson, avaient réussi les examens. On a conclu que les paiements alors en cause étaient motivés par la réussite personnelle de Johnson aux examens et qu'ils ne constituaient pas une rémunération pour les services qu'il rendait à la banque. Cette décision ne revêt toutefois que peu d'intérêt étant donné la formulation de la règle 1 de l'annexe E de l'*Income Tax Act*, 1952, 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, chap. 10. C'était l'art. 156 de cette loi, modifié par l'art. 10 de la *Finance Act*, 1956, 4 & 5 Eliz. 2, chap. 54, qui établissait l'assujettissement à l'impôt. Les parties de l'art. 156 qui nous intéressent sont les suivantes:

[TRADUCTION] **156.** Voici l'annexe appelée dans la présente loi l'annexe E

1. Conformément à la présente annexe, l'impôt sera perçu, à l'égard d'une charge ou d'un emploi, sur la rémunération que l'on en tire ...

La décision rendue par la cour n'a rien d'exceptionnel compte tenu du langage interprété, particulièrement les mots «rémunération que l'on en tire». À la page 124 de l'arrêt *Laidler v. Perry (Inspec-*

Act, was touched on by Lord Reid in *Laidler v. Perry (Inspector of Taxes)*, [1965] 2 All E.R. 121 (H.L.) at p. 124:

Section 156 however, applies only to “emoluments *therefrom*”, i.e. from the office or employment of the recipient, and it is well settled that not every sum or other profit received by an employee from his employer in the course of his employment is to be regarded as arising from the employment. So the question in this case is whether these profits or emoluments of £10 did or did not arise from the taxpayer’s employment.

There is a wealth of authority on this matter and various glosses on or paraphrases of the words in the Act of 1952 appear in judicial opinions, including speeches in the House. No doubt they were helpful in the circumstances of the cases in which they were used, but in the end we must always return to the words in the statute and answer the question—did this profit arise from the employment? The answer will be no if it arose from something else.

And in *Hochstrasser (Inspector of Taxes) v. Mayes*, [1960] A.C. 376 (H.L.) Viscount Simonds adopted, at p. 388, the language of Upjohn J., before whom the matter first came:

“Indeed, in my judgment, the authorities show that to be a profit arising from the employment the payment must be made in reference to the services the employee renders by virtue of his office, and it must be something in the nature of a reward for services past, present or future.” In this passage the single word “past” may be open to question, but apart from that it appears to me to be entirely accurate.

The *Hochstrasser* case and *Ball v. Johnson* are of little assistance. The provisions of s. 156 of the *Income Tax Act*, 1952 of England are not unlike s. 5(1) of the Canadian *Income Tax Act* but our Act goes further in s. 6(1)(a). In addition to the salary, wages and other remuneration referred to in s. 5(1), s. 6(1)(a) includes in income the value of benefits “of any kind whatever . . . received or enjoyed . . . in respect of, in the course of, or by virtue of an office or employment”.

tor of Taxes), [1965] 2 All E.R. 121 (H.L.), lord Reid traite de l’importance de ces mots qui ne figurent pas dans la loi canadienne:

[TRADUCTION] L’article 156 ne s’applique toutefois qu’à «la rémunération *que l’on en tire*», c.-à-d. de la charge ou de l’emploi de celui qui la reçoit, et il est bien établi que ce ne sont pas toutes les sommes ou tous les autres bénéfices qu’un employé reçoit de son employeur dans le cours de son emploi qui doivent être considérés comme découlant de l’emploi. La question en l’espèce est donc de savoir si ce bénéfice ou cette rémunération de 10 £ découlait effectivement de l’emploi du contribuable.

Il existe une jurisprudence abondante dans ce domaine et on trouve dans des opinions judiciaires et notamment dans des allocutions prononcées en Chambre, différentes interprétations ou paraphrases de ces mots qui figurent dans la Loi de 1952. Celles-ci étaient sans aucun doute utiles dans les circonstances des affaires où elles ont été formulées, mais, en dernière analyse, il nous faut toujours revenir au texte de la Loi et répondre à cette question: S’agit-il d’un bénéfice tiré de l’emploi? S’il provient d’une autre source, la réponse sera négative.

À la page 388 de l’arrêt *Hochstrasser (Inspector of Taxes) v. Mayes*, [1960] A.C. 376 (H.L.), le vicomte Simonds a adopté le langage du juge Upjohn qui avait été saisi de l’affaire en première instance:

[TRADUCTION] «En fait, selon moi, la jurisprudence démontre qu’il y a bénéfice tiré d’un emploi dès lors qu’un paiement est effectué pour les services rendus par l’employé en raison de son emploi. Il doit s’agir en quelque sorte d’une récompense pour des services passés, présents ou futurs.» Dans ce passage, seul le mot «passés» peut donner lieu à contestation, mais, pour le reste, cette interprétation me paraît tout à fait exacte.

Les affaires *Hochstrasser* et *Ball v. Johnson* nous sont de peu de secours. Les dispositions de l’art. 156 de l’*Income Tax Act*, 1952 d’Angleterre sont semblables à celles du par. 5(1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu* canadienne, mais à l’al. 6(1)a), notre loi va plus loin. Outre le traitement, salaire et autre rémunération mentionnés au par. 5(1), l’al. 6(1)a) inclut dans le revenu la valeur des avantages «de quelque nature que ce soit . . . qu’il [le contribuable] a reçus ou dont il a joui . . . au titre, dans l’occupation ou en vertu de la charge ou de l’emploi».

In *Phaneuf, supra*, the issue was whether Mr. Phaneuf was liable for income tax in respect of a benefit received by him on the purchase of shares. He acquired the shares in Charles Ogilvy Limited, his employer, pursuant to a bequest of the Company's principal shareholder. The bequest gave the right to the Company's employees to acquire a number of shares at par value. The Company's Board of Directors revised the list of employees entitled to purchase shares and approved a formula for distribution based on service to some extent. Mr. Phaneuf bought shares of a par value of \$2 although they had a market value at the time of \$17.25. In the Federal Court, Mr. Justice Thurlow, then A.C.J. of the Trial Division, held that the benefit was conferred on Mr. Phaneuf as a person and not as an employee and as a personal gift rather than as remuneration, and hence not a taxable benefit. Thurlow A.C.J. followed *Ransom v. Minister of National Revenue*, [1968] 1 Ex. C.R. 293. In *Ransom* Noël J. referred to the difference between Rule 1 of Schedule E of the English statute and the provisions of our *Income Tax Act* and then observed, at p. 307:

I now come to section 5(1)(a) and (b) of the Act which, as already mentioned, is couched in language which appears to be wider than the English taxation rule on which the taxpayers in *Hochstrasser v. Mayes* [[1959] 1 Ch. D. 22] and *Jennings v. Kinder* [[1958] 3 W.L.R. 215] were held not to be taxable. The Canadian taxation section indeed uses such embracing words that at first glance it appears extremely difficult to see how anything can slip through this wide and closely interlaced legislative net.

In order, however, to properly evaluate its intent it is, I believe, necessary to bear in mind firstly, that section 5 of the Act is concerned solely with the taxation of income identified by its relationship to a certain entity, namely, an office or employment and in order to be taxable as income from an office or employment, money received by an employee must not merely constitute income as distinct from capital, but it must arise from his office or employment. Similar comments were made in *Hochstrasser v. Mayes* with reference to the English legislation by Viscount Simonds at p. 705 and by Lord Radcliffe, at p. 707. Secondly, the question whether a

Dans l'affaire *Phaneuf*, précitée, la question était de savoir si M. Phaneuf était assujéti à l'impôt sur le revenu à l'égard d'un avantage qu'il avait reçu à l'achat d'actions de Charles Ogilvy Limited, son employeur. Il les avait acquises en vertu d'un legs fait par l'actionnaire principal de la compagnie. Ce legs accordait aux employés de la compagnie le droit d'acheter un certain nombre d'actions à leur valeur nominale. Le conseil d'administration de la compagnie a révisé la liste des employés habilités à acheter des actions et a approuvé une formule de distribution fondée dans une certaine mesure sur le service. M. Phaneuf a acheté des actions d'une valeur nominale de 2 \$ même si, à l'époque, leur valeur marchande était de 17,25 \$. En Cour fédérale, le juge Thurlow, alors juge en chef adjoint de la Division de première instance, a conclu que l'avantage a été conféré à M. Phaneuf à titre personnel plutôt qu'en sa qualité d'employé et comme un don personnel plutôt qu'à titre de rémunération, et qu'il n'était donc pas imposable. Le juge en chef adjoint Thurlow a suivi l'arrêt *Ransom v. Minister of National Revenue*, [1968] 1 R.C. de l'É. 293. Dans l'arrêt *Ransom*, le juge Noël a parlé de la différence entre la règle 1 de l'annexe E de la loi anglaise et les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* canadienne, puis a fait remarquer, à la p. 307:

[TRADUCTION] Je vais examiner l'article 5(1)(a) et (b) de la Loi, lequel, ainsi qu'il a été dit plus haut, a été rédigé selon une formule évidemment plus large que celle employée par la législation fiscale anglaise sur le fondement de laquelle les contribuables ont été déclarés non imposables dans *Hochstrasser c. Mayes* [[1959] 1 Ch. D. 22] et *Jennings c. Kinder* [[1958] 3 W.L.R. 215]. La législation fiscale canadienne est rédigée en termes tellement larges que dès l'abord, on voit qu'il est extrêmement difficile de glisser à travers les mailles de ce filet ample et très serré.

Pour évaluer, cependant, de façon pertinente les intentions du législateur, il est nécessaire de se rappeler, tout d'abord, que l'article 5 de la Loi traite exclusivement de l'imposition du revenu tel que celui-ci est identifié par ses relations avec une certaine entité, à savoir une charge ou un emploi, et, pour être imposable à titre de revenu provenant d'une charge ou d'un emploi, l'argent reçu par un employé ne doit pas seulement constituer un revenu distinct du capital, mais doit provenir de sa charge ou de son emploi. Le vicomte Simonds à la page 705 et lord Radcliffe à la page 707 ont fait des commentaires semblables, dans *Hochstrasser c. Mayes*, relative-

payment arises from an office or employment depends on its causative relationship to an office or employment, in other words, whether the services in the employment are the effective cause of the payment. I should add here that the question of what was the effective cause of the payment is to be found in the legal source of the payment, and here this source was the agreement which resulted from the open offer of the employer to compensate its employee for his loss and the acceptance by him of such offer. The cause of the payment is not the services rendered, although such services are the occasion of the payment, but the fact that because of the manner in which the services must be rendered or will be rendered, he will incur or have to incur a loss which other employees paying taxes do not have to suffer.

Thurlow A.C.J. adopted that passage and the following words of Viscount Cave L.C. in *Seymour v. Reed*, [1927] A.C. 554 (H.L.) at p. 559:

The question, therefore, is whether the sum of 939 l. 16s. fell within the description, contained in r. 1 of Sch. E, of "salaries, fees, wages, perquisites or profits whatsoever therefrom" (i.e., from an office or employment of profit) "for the year of assessment," so as to be liable to income tax under that Schedule. These words and the corresponding expressions contained in the earlier statutes (which were not materially different) have been the subject of judicial interpretation in cases which have been cited to your Lordships; and must now (I think) be taken as settled that they include all payments made to the holder of an office or employment as such, that is to say, by way of remuneration for his services, even though such payments may be voluntary, but that they do not include a mere gift or present (such as a testimonial) which is made to him on personal grounds and not by way of payment for his services. The question to be answered is, as Rowlatt J. put it: "Is it in the end a personal gift or is it remuneration?" If the latter, it is subject to the tax; if the former, it is not.

Mr. Justice Thurlow then said, at p. 572:

While the language of the statutes differ, the test expressed by Viscount Cave L.C. (*supra*) appears to me to express, as well as it can be expressed, the essence of what falls within the taxing provision of the *Income Tax Act*. Is the payment made "by way of remuneration for his services" or is it "made to him on personal grounds

ment à la législation anglaise. En second lieu, la question de savoir si un paiement provient d'une charge ou d'un emploi dépend de la relation causale entre le paiement et la charge ou l'emploi en question; en d'autres termes, il faut déterminer si les services rendus dans l'emploi ont été réellement la cause du paiement. Je devrais ajouter qu'il faut chercher la cause véritable du paiement dans son origine juridique, laquelle, en l'espèce, est l'accord résultant de l'offre, faite par l'employeur, d'indemniser son employé pour la perte subie par celui-ci et l'acceptation de l'offre par l'employé. La cause du paiement n'est pas dans les services rendus, même si lesdits services ont occasionné ledit paiement, mais plutôt dans le fait qu'à cause de la manière dont les services doivent être rendus ou seront rendus, l'employé subira ou devra subir une perte que d'autres employés payant l'impôt n'auront pas à subir.

Le juge en chef adjoint Thurlow a adopté ce passage ainsi que les propos suivants tenus par le vicomte Cave, lord chancelier, dans l'arrêt *Seymour v. Reed*, [1927] A.C. 554 (H.L.), à la p. 559:

[TRADUCTION] La question consiste donc à déterminer si la somme de 939 livres 16 shillings tombe dans la catégorie décrite dans la règle 1 de l'annexe E concernant «les traitements, honoraires, salaires, émoluments ou bénéfices de quelle nature que ce soit et en provenant» (i.e. d'une charge ou d'un emploi rémunéré) «pour l'année d'imposition», ce qui l'assujettirait à l'impôt sur le revenu en vertu de ladite annexe. Ces expressions et les expressions correspondantes employées dans l'ancienne loi (les deux n'étaient pas différentes dans le fond) ont fait l'objet d'interprétation judiciaire citée devant Vos Seigneuries; je dois considérer comme une interprétation établie, que ces expressions englobent tous les paiements faits au titulaire d'une charge ou d'un emploi en tant que tel, c'est-à-dire à titre de rémunération pour ses services, même en cas de paiement volontaire, mais ces expressions ne visent pas le cas d'un simple don ou présent (tel qu'un cadeau en témoignage d'estime) offert sur une base personnelle et non comme rétribution de ses services. Suivant le juge Rowlatt, voici la question à examiner: «En fin de compte, s'agit-il d'un cadeau personnel ou d'une rémunération?» La rémunération est imposable; le cadeau ne l'est pas.

Le juge Thurlow ajoute, à la p. 572:

Malgré la différence de libellé des lois, le critère formulé par le vicomte Cave, lord Chancelier (*supra*) exprime, de la meilleure façon possible, l'essentiel des dispositions fiscales de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le paiement a-t-il été fait «à titre de rémunération pour ses services» ou «sur une base personnelle et non comme

and not by way of payment for his services"? It may be made to an employee but is it made to him as employee or simply as a person. Another way of stating it is to say is it received in his capacity as employee, but that appears to me to be the same test. To be received in the capacity of employee it must, as I see it, partake of the character of remuneration for services. That is the effect that, as it seems to me, the words "in respect of, in the course of or by virtue of an office or employment" in paragraph 6(1)(a) have.

I agree that the appropriate test in *Phaneuf* was whether the benefit had been conferred on Mr. Phaneuf as an employee or simply as a person. It would seem that Mr. Phaneuf received, as a person, the right to acquire the shares and therefore the case was correctly decided. With great respect, however, I do not agree with the latter part of the passage last quoted and in particular the statement that, to be received in the capacity of employee, the payment must partake of the character of remuneration for services. Such was the conclusion in the English cases but based on much narrower language. Our Act contains the stipulation, not found in the English statutes referred to, "benefits of any kind whatever . . . in respect of, in the course of, or by virtue of an office or employment". The meaning of "benefits of whatever kind" is clearly quite broad; in the present case the cash payment of \$300 easily falls within the category of "benefit". Further, our *Act* speaks of a benefit "in respect of" an office or employment. In *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29 this Court said, at p. 39, that:

The words "in respect of" are, in my opinion, words of the widest possible scope. They import such meanings as "in relation to", "with reference to" or "in connection with". The phrase "in respect of" is probably the widest of any expression intended to convey some connection between two related subject matters.

See also *Paterson v. Chadwick*, [1974] 2 All E.R. 772 (Q.B.D.) at p. 772.

rétribution de ses services»? On peut faire un versement à un employé, mais celui-ci le reçoit-il à titre d'employé ou comme simple particulier? On peut aussi se demander s'il l'a reçu en sa qualité d'employé, mais le critère est le même. Il ne le reçoit en sa qualité d'employé que lorsqu'il s'agit de rémunération pour des services rendus. Tel est bien, à mon avis, le sens des expressions «au titre, dans l'occupation ou en vertu de la charge ou de l'emploi» utilisées dans l'alinéa 6(1)a).

b

Je suis d'accord pour dire que le critère approprié dans l'affaire *Phaneuf* était de savoir si l'avantage avait été conféré à M. Phaneuf en sa qualité d'employé ou simplement à titre personnel. Il semble que c'est à titre personnel que M. Phaneuf a reçu le droit d'acquérir les actions et que, par conséquent, la décision rendue est juste. Toutefois, avec grands égards, je ne suis pas d'accord avec la dernière partie du passage que je viens de citer et, en particulier, avec l'affirmation portant qu'une personne ne reçoit un paiement en sa qualité d'employé que lorsqu'il s'agit d'une rémunération pour des services rendus. Voilà la conclusion des décisions anglaises, mais elle est fondée sur des termes beaucoup moins généraux. Notre loi renferme la stipulation «avantages de quelque nature que ce soit . . . au titre, dans l'occupation ou en vertu de la charge ou de l'emploi», qui ne se trouve pas dans les lois anglaises mentionnées. Les mots «avantages de quelque nature que ce soit» ont nettement un sens très large; en l'espèce, le paiement de la somme de 300 \$ tombe facilement dans la catégorie des «avantages». De plus, notre loi parle d'un avantage «au titre» de la charge ou de l'emploi. Dans l'arrêt *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, cette Cour affirme ce qui suit, à la p. 39:*

h

À mon avis, les mots «quant à» ont la portée la plus large possible. Ils signifient, entre autres, «concernant», «relativement à» ou «par rapport à». Parmi toutes les expressions qui servent à exprimer un lien quelconque entre deux sujets connexes, c'est probablement l'expression «quant à» qui a la portée la plus large.

i

Voir aussi la décision *Paterson v. Chadwick*, [1974] 2 All E.R. 772 (Q.B.D.), à la p. 772.

* Dans cet arrêt, il est question de la *Loi sur les Indiens* où l'expression «in respect of» est rendue par «quant à».

I agree with what was said by Evans J.A. in *R. v. Poynton*, [1972] 3 O.R. 727 at p. 738, speaking of benefits received or enjoyed in respect of, in the course of, or by virtue of an office or employment:

I do not believe the language to be restricted to benefits that are related to the office or employment in the sense that they represent [sic] a form of remuneration for services rendered. If it is a material acquisition which confers an economic benefit on the taxpayer and does not constitute an exemption, e.g., loan or gift, then it is within the all-embracing definition of s.3.

It is difficult to conclude that the payments by Excelsior to Mrs. Savage were not in relation to or in connection with her employment. As Mr. Justice Grant said, the employee took the course to improve his or her knowledge and efficiency in the company business and for better opportunity of promotion.

As Crown counsel submits, the sum of \$300 received by Mrs. Savage from her employer was a benefit and was received or enjoyed by her in respect of, in the course of or by virtue of her employment within the meaning of s. 6(1)(a) of the *Income Tax Act*; it was paid by her employer in accordance with company policy upon the successful completion of courses "designed to provide a broad understanding of modern life insurance and life insurance company operations" and "to encourage self-upgrading of staff members"; the interest of the employer "was that the courses would make her a more valuable employee"; Mrs. Savage took the courses to "improve [her] knowledge and efficiency in the company business and for better opportunity for promotion". Distinguishing this case from *Phaneuf*, there was no element of gift, personal bounty or of considerations extraneous to Mrs. Savage's employment.

I would hold that the payments received by Mrs. Savage were in respect of employment. That, of

Je partage l'avis du juge Evans de la Cour d'appel de l'Ontario qui, à la p. 738 de l'arrêt *R. v. Poynton*, [1972] 3 O.R. 727, affirme au sujet des avantages qu'une personne a reçus ou dont elle a joui au titre, dans l'occupation ou en vertu d'une charge ou d'un emploi:

[TRADUCTION] Je ne crois pas que ces termes ne visent que les avantages liés à la charge ou à l'emploi en ce sens qu'ils représentent une forme de rémunération pour des services rendus. S'il s'agit d'une acquisition importante qui confère au contribuable un avantage économique et qui ne fait pas l'objet d'une exemption comme, par exemple, un prêt ou un cadeau, elle est alors visée par la définition compréhensive de l'art. 3.

Il est difficile de conclure que les paiements effectués par Excelsior à M^{me} Savage ne se rapportaient pas ou n'étaient pas liés à son emploi. Comme l'a dit le juge Grant, les employés suivaient les cours pour améliorer leurs connaissances et leur rendement et pour avoir plus de chances d'avancement.

Comme le fait valoir le substitut du procureur général, la somme de 300 \$ que M^{me} Savage a reçue de son employeur constitue un avantage qu'elle a reçu ou dont elle a joui au titre, dans l'occupation ou en vertu de son emploi au sens de l'al. 6(1)a de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; ce montant lui a été versé par son employeur, conformément à une politique de la compagnie, après qu'elle eut terminé avec succès des cours [TRADUCTION] «conçus pour donner une vue d'ensemble de l'assurance-vie moderne et du fonctionnement d'une compagnie d'assurance-vie» et [TRADUCTION] «pour encourager les membres du personnel à se perfectionner»; l'intérêt de l'employeur [TRADUCTION] «était que les cours en feraient une employée plus précieuse»; M^{me} Savage a suivi ces cours pour [TRADUCTION] «améliorer ses connaissances et son rendement et pour avoir plus de chances d'avancement». La présente espèce est différente de la décision *Phaneuf* en ce sens qu'il n'est pas question ici d'un cadeau, d'un don personnel ou de considérations qui n'ont rien à voir avec l'emploi de M^{me} Savage.

Selon moi, M^{me} Savage a reçu les paiements au titre de son emploi. Cela, en soi, en fait un revenu

itself, makes them income from a source under s. 3 of the Act.

I conclude on this point that, unless s. 56(1)(n) of the *Income Tax Act* relieves, Mrs. Savage is subject to income tax in respect of the \$300 which she received from her employer.

VI A Prize for Achievement

I turn then to the question of whether the sum received by Mrs. Savage was a prize within the meaning of s. 56(1)(n) of the *Income Tax Act*. The Crown takes two points: (i) the word "prize" connotes a reward for superiority in a contest or competition with others, and (ii) in any event, s. 56(1)(n) is not an exemption provision and does not affect payments which fall within the other taxing provisions of the statute.

On the first point, the case of *R. v. McLaughlin*, [1979] 1 F.C. 470 is cited. The taxpayer had been given \$10,000 as an award for his achievements as chairman of the Ontario Milk Marketing Board. Judge Marceau upheld the decision of the Tax Review Board which had held that the award did not come within the terms of s. 56(1)(n) of the Act, because it was not a prize for an endeavour ordinarily carried on by the taxpayer:

In my opinion, the word "prize" connotes something striven for in a competition, in a contest, and I don't think there can be a competition, or a contest in the real sense without the participants being aware that they are involved.

The word "prize", in ordinary parlance, is not limited to a reward for superiority in a contest with others. A "prize" for achievement is nothing more nor less than an award for something accomplished. There is no need to pluck the word "prize" out of context and subject it to minute philological examination, or to think of "prize" in the context of the medal or book one may have won at an earlier date on a field day or at school or in a music competition.

au sens de l'art. 3 de la Loi.

Je conclus sur ce point que, à moins que l'al. 56(1)n) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne s'applique en sa faveur, M^{me} Savage est assujettie à l'impôt sur le revenu à l'égard des 300 \$ reçus de son employeur.

VI Une récompense couronnant une oeuvre remarquable

Je passe donc à la question de savoir si le montant reçu par M^{me} Savage est une récompense au sens de l'al. 56(1)n) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le substitut du procureur général fait valoir deux points: (i) le mot «récompense» connote un prix décerné pour la supériorité dans un concours ou dans une compétition avec d'autres personnes et (ii) en tout état de cause, l'al. 56(1)n) n'établit pas d'exemption ni n'a aucune incidence sur les paiements qui relèvent des autres dispositions fiscales de la Loi.

On cite à l'appui du premier point la décision *R. c. McLaughlin*, [1979] 1 C.F. 470. Le contribuable avait reçu le montant de 10 000 \$ en guise de récompense pour ses réalisations en tant que président de la Commission ontarienne de commercialisation du lait. Le juge Marceau a confirmé la décision de la Commission de révision de l'impôt qui avait conclu que l'al. 56(1)n) de la Loi ne s'appliquait pas à cette somme parce qu'il ne s'agissait pas d'une récompense pour une activité habituelle du contribuable:

À mon avis, le terme «prix» [récompense] donne l'idée de quelque chose remporté par une personne à l'issue d'une compétition et je ne pense pas que l'on puisse vraiment parler d'une compétition lorsque les personnes intéressées ne savent même pas qu'elles sont impliquées.

Dans le langage courant le mot «récompense» ne désigne pas uniquement un prix pour la supériorité dans un concours avec d'autres personnes. Une «récompense» couronnant une oeuvre remarquable n'est ni plus ni moins qu'un prix décerné pour une réalisation quelconque. Il n'est pas nécessaire d'extraire le mot «récompense» de son contexte et de le soumettre à un minutieux examen philologique ni de faire un rapprochement entre une «récompense» et la médaille ou le livre qu'on a pu remporter antérieurement dans une grande occasion, à l'école ou dans un concours de musique.

The word “prize” is surrounded in the *Income Tax Act* by other words which give it colour and meaning and content. I repeat them: “as or on account of a scholarship, fellowship, or bursary, or a prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer”.

Three comments. First, s. 56(1)(n) is not concerned with the identity of the payer or the relationship, if any, between donor and donee. There is nothing in the section which renders the scholarship, fellowship, bursary or prize taxable on the ground that the donor or payer is the employer of the taxpayer. Second, the words “scholarship, fellowship or bursary”, with which the word “prize” is associated, are normally employed in speaking of educational attainments, usually in the sphere of advanced studies, and “polite” learning. Third, the prize must be for “achievement”, defined in the *Shorter Oxford Dictionary* (3rd ed.) as “the action of achieving, anything achieved, a feat, a victory”. “To achieve” is variously defined, including “to carry out successfully”, “to attain”. The “achievement” must be in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer. This rules out, for example, prizes won in games of chance or at a costume party or for athletic achievement. We are concerned with the field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer, in this instance, the life insurance business.

Funk and Wagnalls Standard College Dictionary (Canadian Edition) defines “prize” as:

1. That which is offered or won as an honor and reward for superiority or success, as in a contest; an award.

2. Anything to be striven for . . .

Le mot «récompense» employé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* est entouré d'autres mots qui lui donnent une couleur, une signification et un contenu. Je reprends ces mots ici: «à titre ou au titre de bourse d'études, de bourse de perfectionnement (fellowship) ou de récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel».

b

Trois observations s'imposent. Premièrement, l'al. 56(1)n n'a rien à voir avec l'identité de celui qui paie ni avec le rapport qui peut exister entre le donateur et le donataire. Rien dans cet alinéa ne rend une bourse d'études ou de perfectionnement (fellowship) ou une récompense imposable pour le motif que le donateur ou celui qui paie est l'employeur du contribuable. Deuxièmement, les mots «bourse d'études, . . . bourse de perfectionnement (fellowship)» auxquels est lié le mot «récompense» s'emploient normalement à l'égard de réussites intellectuelles, habituellement dans le domaine des études supérieures, et à l'égard des belles-lettres. Troisièmement, la récompense doit couronner un «achievement» (oeuvre remarquable), terme que le *Shorter Oxford Dictionary* (3^e éd.) définit ainsi: [TRADUCTION] «action de réaliser, ce qui est réalisé, un exploit, une victoire». Ce même dictionnaire donne au verbe «to achieve» (réaliser) différentes acceptions, notamment: [TRADUCTION] «mener à bonne fin», «atteindre». L'«oeuvre remarquable» doit être réalisée dans un domaine d'activité habituel du contribuable. Cela exclut, par exemple, les prix gagnés dans les jeux de hasard, à une réception costumée ou pour un exploit sportif. Ce qui nous intéresse c'est le domaine d'activité habituel du contribuable, en l'occurrence l'assurance-vie.

h

Funk and Wagnalls Standard College Dictionary (édition canadienne) donne au mot «prize» (récompense) la définition suivante:

i

[TRADUCTION] 1. Ce qui est offert ou gagné à titre d'honneur et de récompense pour la supériorité ou le succès dans un concours, notamment; un prix.

j

2. Tout ce dont l'obtention exige un effort . . .

Black's Law Dictionary, (5th ed.) gives, among others, this definition of a "prize": "An award or recompense for some act done; some valuable thing offered by a person for something done by others". This is broad language.

In my view, a "prize for achievement" does not necessarily connote an award for victory in a competition or contest with others. That places too narrow and inflexible a meaning on the words. In the case at bar the award was in recognition of *bona fide* accomplishment, successful completion of course studies, and examinations in a challenging and difficult field of endeavour, in which about 61 per cent of those writing were successful and about 39 per cent failed. Only the successful candidates were eligible to receive a prize.

It is important also to say that it is not suggested here that the system of awards was introduced as a colourable device intended to provide the employer with an opportunity of increasing the statutory exemption of employees by \$500 per year. If and when such a case arises it can be considered on its facts.

The French version of s. 56(1)(n) of the *Income Tax Act* as amended by 1973-74 (Can.), c. 14, s. 15 should be read. It is, it seems to me, in terms at least as broad as the English version:

56. (1) Sans restreindre la portée générale de l'article 3, sont à inclure dans le calcul du revenu d'un contribuable pour une année d'imposition,

(n) la fraction, si fraction il y a,

(i) du total de toutes les sommes reçues dans l'année par le contribuable et dont chacune est une somme qu'il a reçue à titre ou au titre de bourse d'études, de bourse de perfectionnement (fellowship) ou de récompense couronnant une œuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel,

qui est en sus de

(ii) \$500; et

Black's Law Dictionary (5^e éd.) donne notamment cette définition de «prize» (récompense): [TRADUCTION] «un prix quelconque pour l'accomplissement d'un acte; un objet de valeur offert par une personne pour quelque chose accompli par d'autres personnes». Il s'agit là d'une définition générale.

À mon avis, l'expression «récompense couronnant une œuvre remarquable» ne connote pas nécessairement un prix pour une victoire dans une compétition ou un concours avec d'autres personnes. Ce serait là donner à ces mots un sens trop strict et trop rigide. En l'espèce, il s'agit d'une récompense pour une réalisation au vrai sens du terme, savoir le fait d'avoir suivi des cours et d'avoir réussi des examens dans un domaine à la fois exigeant et difficile, où le taux de réussite a été d'environ 61 pour 100 et le taux d'échec d'environ 39 pour 100. Seuls les candidats reçus pouvaient mériter un prix.

Il importe également de souligner qu'on ne veut pas laisser entendre ici que le système de récompenses n'est qu'une façon déguisée de permettre à l'employeur d'augmenter de 500 \$ par année l'exemption légale de ses employés. Si jamais un tel cas se présente, il pourra être examiné en fonction de ses faits.

La version française de l'al. 56(1)n) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, modifié par 1973-74 (Can.), chap. 14, art. 15, mérite d'être relue. À ce qu'il me semble, elle est de portée à tout le moins aussi vaste que la version anglaise:

56. (1) Sans restreindre la portée générale de l'article 3, sont à inclure dans le calcul du revenu d'un contribuable pour une année d'imposition,

n) la fraction, si fraction il y a,

(i) du total de toutes les sommes reçues dans l'année par le contribuable et dont chacune est une somme qu'il a reçue à titre ou au titre de bourse d'études, de bourse de perfectionnement (fellowship) ou de récompense couronnant une œuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel,

qui est en sus de

(ii) \$500; et

The payment which Mrs. Savage received falls well within the words “*récompense couronnant une œuvre remarquable réalisée dans son domaine d’activité habituel*”.

For the foregoing reasons the Crown’s contention, that the word “prize” in s. 56(1)(n) has application only in a contest or competition with others, in my opinion, fails.

The further submission on the part of the Crown is that, in any event, the \$500 exclusion in s. 56(1)(n) is not an exemption, and does not affect payments which fall within other taxing provisions of the statute. In terms of this case, the Crown’s position is that even if the \$300 is a prize not taxable under s. 56(1)(n), the \$300 is nonetheless taxable under ss. 5 and 6 as income from employment.

It is true that the opening words of s. 56(1) speak in terms of inclusion and not exclusion:

56. (1) Without restricting the generality of section 3, there shall be included in computing the income of a taxpayer for a taxation year, . . .

Section 56 falls within Division B, Subdivision d headed “Other Sources of Income”. The section enumerates examples of income that fall within s. 3, repeated below for ease of reference, as constituting “income . . . from a source”:

3. The income of a taxpayer for a taxation year for the purposes of this Part is his income for the year determined by the following rules:

(a) determine the aggregate of amounts each of which is the taxpayer’s *income* for the year (other than a taxable capital gain from the disposition of a property) *from a source* inside or outside Canada, including, without restricting the generality of the foregoing, his income for the year from each office, employment, business and property;

I agree with counsel for Mrs. Savage that the opening words “Without restricting the generality of section 3”, in subs. 56(1) would seem to have been inserted to defeat an argument of “*expressio unius est exclusio alterius*”, in order to relate income items contained in subs. 56(1) to the arith-

Le paiement que M^{me} Savage a reçu constitue manifestement une «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d’activité habituel».

^a Pour les motifs susmentionnés, l’argument du substitut du procureur général selon lequel le mot «récompense» employé à l’al. 56(1)(n) ne s’applique qu’à un concours ou à une compétition avec d’autres personnes, doit, selon moi, être rejeté.

^b Le substitut du procureur général soutient en outre qu’en tout état de cause, le montant de 500 \$ visé à l’al. 56(1)(n) ne constitue pas une exemption et n’a aucune incidence sur les paiements qui relèvent d’autres dispositions fiscales de la Loi. En ce qui a trait à la présente espèce, le substitut du procureur général soutient que, même si le montant de 300 \$ est une récompense non imposable en vertu de l’al. 56(1)(n), il est néanmoins imposable à titre de revenu tiré d’un emploi en application des art. 5 et 6.

^c Certes, la première phrase du par. 56(1) énonce une inclusion plutôt qu’une exclusion:

56. (1) Sans restreindre la portée générale de l’article 3, sont à inclure dans le calcul du revenu d’un contribuable pour une année d’imposition, . . .

^d L’article 56 se situe dans la section B, sous-section d intitulée «Autres sources de revenu». Cet article fournit des exemples de ce qui constitue un «revenu» au sens de l’art. 3 que, par souci de commodité, je reproduis ici:

^e 3. Le revenu d’un contribuable pour une année d’imposition, aux fins de la présente Partie, est son revenu pour l’année, déterminé selon les règles suivantes:

^f a) en calculant le total des sommes qui constituent chacune le *revenu* du contribuable pour l’année (autre qu’un gain en capital imposable résultant de la disposition d’un bien), dont la source se situe à l’intérieur ou à l’extérieur du Canada, y compris, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, le revenu tiré de chaque charge, emploi, entreprise et bien;

^g Je partage l’avis de l’avocat de M^{me} Savage que la première phrase du par. 56(1), «Sans restreindre la portée générale de l’article 3», semblerait avoir été insérée pour faire échec à un argument fondé sur la maxime «*expressio unius est exclusio alterius*», l’objet étant d’établir un rapport entre les sources

metrical calculation set out in s. 3. Income can still be income from a source if it does not fall within s. 56. Moreover, s. 56 does not enlarge what is taxable under s. 3, it simply specifies.

When s. 56 is seen in this context, it is clear the Crown's submission cannot be sustained. The Crown's position, to repeat, is that a prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer, if less than \$500, and if obtained in respect of, in the course of, or by reason of an office or employment, is taxable under ss. 5 and 6, notwithstanding s. 56(1)(n). Section 56(1)(n) makes it clear that a prize for achievement is income from a source under s. 3 just as income from an office or employment is income from a source under s. 3. If a prize under \$500 would still be taxable under ss. 5 and 6, it would have to follow on the Crown's argument that a prize under \$500 would equally be taxable under s. 3. That cannot be right. That would mean that a prize over \$500 would be taxable under s. 56(1)(n) and a prize up to \$500 would be taxable under s. 3. The \$500 exclusion in s. 56(1)(n) would never have any effect. It seems clear that the first \$500 of income received during the year falling within the terms of s. 56(1)(n) is exempt from tax. Any amount in excess of \$500 falls under s. 56(1)(n) and is taxable accordingly. If that is not the effect, what purpose is served by the subsection?

I would dismiss the appeal. Pursuant to the terms on which leave to appeal to this Court was granted, the respondent is entitled to her costs on a solicitor and client basis. The matter is referred back to the Minister of National Revenue for appropriate action in accordance with these reasons for judgment.

The following are the reasons delivered by

MCINTYRE J.—I agree with my colleague Dickson J. that the \$300 payment received by the

de revenu énumérées au par. 56(1) et le calcul arithmétique énoncé à l'art. 3. Ce n'est pas parce qu'un revenu échappe à l'art. 56 qu'il cesse d'être un revenu au sens de l'art. 3. De plus, l'art. 56 n'élargit pas le champ de ce qui est imposable en vertu de l'art. 3, il ne fait qu'y apporter des précisions.

Lorsque l'art. 56 est envisagé dans ce contexte, il est évident que l'argument du substitut du procureur général est insoutenable. Ce dernier soutient, rappelons-le, qu'une récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans le domaine d'activité habituel du contribuable, à condition qu'elle soit inférieure à 500 \$ et qu'elle ait été obtenue au titre, dans l'occupation ou en raison d'une charge ou d'un emploi, est imposable en vertu des art. 5 et 6, nonobstant l'al. 56(1)n). L'alinéa 56(1)(n) établit clairement qu'une récompense couronnant une oeuvre remarquable est un revenu au sens de l'art. 3, au même titre qu'un revenu tiré d'une charge ou d'un emploi. Si une récompense inférieure à 500 \$ était malgré tout imposable en vertu des art. 5 et 6, il s'ensuivrait nécessairement, selon l'argument du substitut du procureur général, qu'elle serait également imposable en vertu de l'art. 3. Cela ne peut être exact. Si c'était le cas, une récompense supérieure à 500 \$ serait imposable en vertu de l'al. 56(1)n) tandis qu'une récompense de 500 \$ ou moins le serait en vertu de l'art. 3. L'exclusion de 500 \$ prévue à l'al. 56(1)n) ne s'appliquerait alors jamais. Il semble évident que les premiers 500 \$ de revenu touchés pendant l'année visée par l'al. 56(1)n) ne sont pas imposables. Tout montant en sus de 500 \$ relève de l'al. 56(1)n) et est donc imposable. Si ce n'est pas là l'effet de cette disposition, alors à quoi sert-elle?

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Conformément à l'autorisation de pourvoi accordée par cette Cour, l'intimée a droit à ses dépens comme entre avocat et client. L'affaire est renvoyée au ministre du Revenu national pour qu'il prenne des mesures appropriées conformément aux présents motifs de jugement.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE MCINTYRE—Je partage l'avis de mon collègue le juge Dickson selon lequel le paiement

respondent was a prize “for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by the taxpayer” within the meaning of s. 56(1)(n) of the *Income Tax Act*. Since it is less than \$500, it is exempt from tax. I would therefore dismiss the Crown’s appeal without expressing any opinion on the other matters referred to by my colleague.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: R. Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Fasken & Calvin, Toronto.

de 300 \$ reçu par l’intimée est une récompense «couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d’activité habituel» au sens de l’al. 56(1)n) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Puisque ce montant est inférieur à 500 \$, il n’est pas imposable. Je suis donc d’avis de rejeter le pourvoi du substitut du procureur général sans me prononcer sur les autres questions mentionnées par mon collègue.

b

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l’appelante: R. Tassé, Ottawa.

Procureurs de l’intimée: Fasken & Calvin, Toronto.

Her Majesty The Queen *Appellant*;

and

Louis de Gonzague Giguère, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd. *Respondents*.

File No.: 16706.

1983: April 28; 1983: November 24.

Present: Dickson, McIntyre, Chouinard, Lamer and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Criminal law — Corruption — Fraud upon the government — Conspiracy — Elements of offence — Form of the indictment — Agreement to receive benefit as consideration for cooperation, assistance and exercise of influence not proven — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 110(1)(a), (d).

In 1965, respondents Giguère, Belhumeur, Dionne and another person bought the shares of Publicor Inc. which held all the outstanding shares of Canadian Advertising Agency Ltd. Although the advertising agency's financial position was poor at the time, it improved considerably shortly after the takeover. A major part of this improvement resulted from contracts with the federal government. The Agency made use of Giguère's political contacts in the federal government. Giguère also continued to arrange meetings between government officials and the Agency's representatives after the sale of his shares to his partners in 1967. Respondents were later indicted on three counts of conspiracy to offer or accept a "benefit as consideration for cooperation, assistance and the exercise of influence" on the government; the indictments are related to the awarding of advertising contracts to the Agency. Respondents were acquitted at trial and the Crown's appeal was dismissed.

Held (Wilson J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Dickson and Chouinard JJ.: The trial judge erred in assuming that there was in law no "benefit" unless Giguère had been given more than fair market value for his shares. The entire purchase price constituted a benefit within the meaning of s. 110(1)(a) and (d) of the

Sa Majesté La Reine *Appelante*;

et

Louis de Gonzague Giguère, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd. *Intimés*.

N° du greffe: 16706.

1983: 28 avril; 1983: 24 novembre.

Présents: Les juges Dickson, McIntyre, Chouinard, Lamer et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit criminel — Corruption — Fraude à l'égard du gouvernement — Complot — Éléments de l'infraction — Formulation de l'acte d'accusation — Absence de preuve d'une entente en vue de recevoir un bénéfice en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 110(1)a), d).

En 1965, les intimés Giguère, Belhumeur, Dionne et une autre personne ont acquis les actions de Publicor Inc. qui détenait toutes les actions en circulation de Canadian Advertising Agency Ltd. Bien que la situation financière de Canadian Advertising ait été mauvaise à l'époque, elle s'est améliorée considérablement après l'acquisition. Cette amélioration était due en grande partie à des contrats obtenus du gouvernement fédéral. Canadian Advertising a profité des relations qu'avait Giguère au sein du gouvernement fédéral. Giguère a également continué d'organiser des rencontres entre des fonctionnaires du gouvernement et des représentants de Canadian Advertising après avoir vendu ses actions à ses partenaires en 1967. Les intimés ont été inculpés plus tard, en vertu de trois chefs d'accusation, de complot en vue d'offrir ou d'accepter un «bénéfice en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence» auprès du gouvernement; les actes d'accusation ont trait à l'attribution de contrats de publicité à Canadian Advertising. Les intimés ont été acquittés à leur procès et l'appel interjeté par la poursuite a été rejeté.

Arrêt (Le juge Wilson est dissidente): Le pourvoi est rejeté.

Les juges Dickson et Chouinard: Le juge du procès a commis une erreur en présumant qu'en droit il n'y avait aucun «bénéfice» à moins que Giguère n'ait reçu plus que la juste valeur marchande de ses actions. Le prix d'achat en entier constitue un bénéfice au sens des

Code. To be illegal however the benefit must be in consideration for cooperation, assistance or exercise of influence. It is in this context that the matter of fair market value becomes relevant. If a person is given fair market value or more for his shares, it is pertinent to investigate to determine what is being paid for. If the payment is for a past or future intervention by a person of the nature proscribed by s. 110, an illegal benefit has been conferred. Here, the worth of the Agency's shares increased because of contracts with the government. If those contracts could be attributed to Giguère's influence, the payment for Giguère's shares could amount to payment for that influence. The trial judge did not make the necessary findings and inferences of fact to make such a determination because he wrongly thought fair market value to be the only issue.

The trial judge also erred in his treatment of fair market value. In determining whether Giguère's shares were purchased at fair market value, it was the sum effectively received by Giguère, and not the cost to the donor, that the trial judge had to take into account.

The trial judge was also wrong in concluding that Giguère's opening doors or arranging meetings did not constitute cooperation or assistance under s. 110. Opening doors or arranging meetings does not by itself constitute "exercise of influence". However, if someone opens doors and arranges meetings as a first step in an effort by another to secure a government contract, that is indeed assistance or cooperation in connection with the transaction of business with government within s. 110(1) (a) and (d).

Finally, although the indictment read for "cooperation, assistance and exercise of influence", the Crown did not need to prove all three elements. An accused is liable for conviction on any part of the indictment that constitutes an offence. Therefore, a conviction should follow if the Crown proved a conspiracy to pay Giguère a benefit in consideration for cooperation or assistance but not for the exercise of influence. In the case at bar, the trial judge found no proof of any agreement that Giguère cooperated, assisted or exercised influence. Such an agreement was an essential ingredient of the offences as charged. Consequently, despite the trial judge's errors of law concerning the constituent elements of an offence under s. 110(1) of the *Criminal Code*, the respondents were entitled to have their acquittals

al. 110(1)a) et d) du *Code*. Toutefois, pour être illégal, le bénéfice doit être reçu en considération d'une collaboration, d'une aide ou d'un exercice d'influence. C'est dans ce contexte que la question de la juste valeur marchande devient importante. Si une personne reçoit l'équivalent de la valeur marchande de ses actions ou plus, il importe de chercher à déterminer l'objet du paiement. Si le paiement est fait pour rémunérer une personne pour des interventions antérieures ou futures de la nature de celles interdites par l'art. 110, il y a attribution d'un bénéfice illégal. En l'espèce, la valeur des actions de Canadian Advertising s'est accrue grâce aux contrats obtenus du gouvernement. Si ces contrats pouvaient être attribués à l'influence de Giguère, le paiement des actions de Giguère pourrait constituer un paiement pour cette influence. Le juge du procès n'a pas tiré les conclusions de fait nécessaires sur ce point parce qu'il a cru, à tort, que la juste valeur marchande était la seule question en litige.

d Le juge du procès a aussi commis une erreur dans sa façon de traiter la juste valeur marchande. Pour déterminer si les actions de Giguère ont été acquises à leur juste valeur marchande, le juge du procès aurait dû tenir compte de la somme effectivement reçue par Giguère et non du coût pour celui qui l'a donnée.

Le juge du procès a aussi eu tort de conclure que le fait que Giguère ait préparé la voie et organisé des rencontres ne constitue pas une collaboration ou une aide visée par l'art. 110. Préparer la voie ou organiser des rencontres ne constitue pas en soi un exercice d'influence. Cependant, si quelqu'un prépare la voie et organise des rencontres comme première étape des démarches faites par quelqu'un d'autre pour obtenir un contrat du gouvernement, il s'agit vraiment d'une aide ou d'une collaboration concernant la conclusion d'affaires avec le gouvernement au sens des al. 110(1)a) et d).

Enfin, même si l'acte d'accusation imputait «collaboration, aide et exercice d'influence», la poursuite n'était pas tenue de faire la preuve des trois éléments. Un accusé peut être déclaré coupable pour toute partie de l'acte d'accusation qui constitue une infraction. En conséquence, il y aurait dû y avoir déclaration de culpabilité si la poursuite avait prouvé l'existence d'un complot en vue de verser un bénéfice à Giguère en considération d'une collaboration ou d'une aide, mais non d'un exercice d'influence. En l'espèce, le juge du procès a conclu à l'absence de preuve de l'existence d'une entente pour que Giguère collabore, aide ou exerce une influence. Une telle entente est un élément essentiel des infractions imputées. Par conséquent, malgré les erreurs de droit commises par le juge du procès quant aux éléments

affirmed as the trial judge made sufficient findings of fact to support the verdict.

Per McIntyre and Lamer JJ.: The Court of Appeal committed no error of law in dismissing the appeal by choosing not to interfere with the trial judge's findings that there was no discussion nor agreement as to "future services" and to consider the word "services" used by him as encompassing any activity contemplated under s. 110(1)(a) of the *Code*.

Per Wilson J., dissenting: The trial judge misdirected himself as to the constituent elements of the offence under s. 110 of the *Code*. In particular, he failed to appreciate that an agreement to open doors and arrange meetings in return for a "benefit" could constitute cooperation or assistance within the meaning of the section. Because of this error he made no finding of fact as to whether there has been such an agreement and accordingly a new trial should be ordered.

[*Doré v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 756; *R. v. Hoffmann-La Roche (Nos. 1 and 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Lake v. The Queen*, [1969] S.C.R. 49; *R. v. Spot Supermarket Inc.* (1979), 50 C.C.C. (2d) 239; *R. v. Kestenberg and McPherson* (1959), 126 C.C.C. 387; *Lilly v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 794; *R. v. Graham* (1954), 108 C.C.C. 153; *R. v. Hundt* (1971), 3 C.C.C. (2d) 279; *R. v. MacNeil* (1978), 41 C.C.C. (2d) 46; *R. v. Simard* (1980), 55 C.C.C. (2d) 306; *R. v. Roberts* (1980), 18 C.R. (3d) 191; *Kienapple v. The Queen*, [1975] 1 S.R.C. 729.]

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal rendered June 22, 1981 dismissing the Crown's appeal from the acquittal of the respondents on charges of conspiracy to commit an offence under s. 110(a) and (d) of the *Criminal Code*. Appeal dismissed, Wilson J. dissenting.

Archie Campbell, Q.C., and *Robert Houston, Q.C.*, for the appellant.

J. James O'Reilly, for the respondents Dionne, Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd.

Gabriel Lapointe, Q.C., and *Robert Décary*, for the respondent Belhumeur.

constitutifs de l'infraction définie au par. 110(1) du *Code criminel*, les intimés avaient le droit de voir leur acquittement confirmé puisque le juge du procès a tiré des conclusions de fait suffisantes pour justifier ce verdict.

a Les juges McIntyre et Lamer: La Cour d'appel n'a commis aucune erreur de droit en rejetant l'appel du fait qu'elle a décidé de ne pas modifier la conclusion du juge du procès qu'il n'y a eu ni discussion ni entente relative à des «services futurs», et de considérer que le mot «services» utilisé par ce dernier comprend toute activité visée par l'al. 110(1)a) du *Code*.

b Le juge Wilson, dissidente: Le juge du procès s'est mépris sur les éléments constitutifs de l'infraction définie à l'art. 110 du *Code*. Plus particulièrement, il n'a pas tenu compte de ce qu'une entente en vue de préparer la voie et d'organiser des rencontres en considération d'un «bénéfice» pouvait constituer une collaboration ou une aide au sens de l'article. À cause de cette erreur, il n'a pas fait de constatation de fait sur le point de savoir si une telle entente existait et, par conséquent, il y a lieu d'ordonner un nouveau procès.

[Jurisprudence: *Doré c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 756; *R. v. Hoffmann-La Roche (Nos 1 and 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694; *Lake v. The Queen*, [1969] R.C.S. 49; *R. v. Spot Supermarket Inc.* (1979), 50 C.C.C. (2d) 239; *R. v. Kestenberg and McPherson* (1959), 126 C.C.C. 387; *Lilly c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 794; *R. v. Graham* (1954), 108 C.C.C. 153; *R. v. Hundt* (1971), 3 C.C.C. (2d) 279; *R. v. MacNeil* (1978), 41 C.C.C. (2d) 46; *R. v. Simard* (1980), 55 C.C.C. (2d) 306; *R. v. Roberts* (1980), 18 C.R. (3d) 191; *Kienapple c. La Reine*, [1975] 1 R.C.S. 729.]

c POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rendu le 22 juin 1981, qui a rejeté l'appel interjeté par la poursuite contre l'acquittement des intimés relativement à des accusations de complot en vue d'enfreindre les al. 110(1)a) et d) du *Code criminel*. Pourvoi rejeté, le juge Wilson est dissidente.

d Archie Campbell, c.r., et *Robert Houston, c.r.*, pour l'appelante.

e J. James O'Reilly, pour les intimés Dionne, Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd.

f Gabriel Lapointe, c.r., et *Robert Décary*, pour l'intimé Belhumeur.

Robert Carter, Q.C., and Robert Climie, for the respondent Giguère.

The judgment of Dickson and Chouinard JJ. was delivered by

DICKSON J. —What are the elements of an offence under s. 110 of the *Criminal Code*, proscribing frauds upon the government? That general question lies at the heart of this case. The more particular question is whether, despite any errors of law, the trial judge's findings of fact are such as to entitle the several accused to an acquittal.

I The Facts

The accused were tried without a jury before Labrosse J. and were acquitted on three counts of conspiracy. The Crown's appeal to the Ontario Court of Appeal (Lacourcière, Houlden, Goodman JJ. A.) was unanimously dismissed. The Crown appeals to this Court by leave.

The three counts on the indictment are as follows:

1. Louis de Gonzague Giguere, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd. stand charged that between the first (1st) day of January, nineteen sixty-five (1965) and the thirty-first (31st) day of December, nineteen seventy-three (1973), at the City of Ottawa in the Judicial District of Ottawa-Carleton in the Province of Ontario and elsewhere in Canada, they unlawfully did conspire together and with Leon Simard and with another person or other persons unknown to have the said Louis de Gonzague Giguere, a person having or pretending to have influence with the Government of Canada or with an official of the Government of Canada, accept for himself a benefit, to wit, eighty-seven thousand dollars (\$87,000.00) more or less, as consideration for cooperation, assistance and the exercise of influence in connection with matters of business relating to the Government of Canada, to wit, the awarding of contracts for advertising services by the Government of Canada to Canadian Advertising Agency Limited, contrary to Sections 423(1)(d) and 110(1)(d) of the Criminal Code of Canada.

2. Louis de Gonzague Giguere, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd. stand charged that between the twelfth (12th) day of September, nineteen sixty-eight (1968)

Robert Carter, c.r., et Robert Climie, pour l'intimé Giguère.

Version française du jugement des juges Dickson et Chouinard rendu par

LE JUGE DICKSON—Quels sont les éléments de l'infraction définie à l'art. 110 du *Code criminel* qui interdit les fraudes à l'égard du gouvernement? Cette question générale est au coeur de la présente affaire. Plus précisément, il s'agit de savoir si, malgré des erreurs de droit, les conclusions de fait du juge du procès sont telles que les divers accusés ont le droit d'être acquittés.

c I Les faits

Les accusés ont subi leur procès devant le juge Labrosse, sans jury, et ont été acquittés de trois chefs d'accusation de complot. La Cour d'appel de l'Ontario a rejeté à l'unanimité (les juges Lacourcière, Houlden et Goodman) l'appel interjeté par la poursuite. La poursuite se pourvoit en cette Cour avec l'autorisation de cette dernière.

Les trois chefs énoncés dans l'acte d'accusation sont ainsi formulés:

[TRADUCTION] 1. Louis de Gonzague Giguère, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd. sont accusés d'avoir, entre le premier (1^{er}) janvier mil neuf cent soixante-cinq (1965) et le trente et un (31) décembre mil neuf cent soixante-treize (1973), à Ottawa, dans le district judiciaire d'Ottawa-Carleton, province d'Ontario, et ailleurs au Canada, illégalement comploté entre eux et avec Léon Simard et une seule ou plusieurs autres personnes inconnues pour que ledit Louis de Gonzague Giguère, qui a ou prétend avoir de l'influence auprès du gouvernement du Canada ou d'un fonctionnaire du gouvernement du Canada, accepte pour lui-même un bénéfice, savoir la somme de quatre-vingt-sept mille dollars (87 000 \$) environ, en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence concernant un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement du Canada, savoir l'attribution de contrats de services de publicité par le gouvernement du Canada à Canadian Advertising Agency Limited, contrairement aux alinéas 423(1)(d) et 110(1)(d) du Code criminel du Canada.

2. Louis de Gonzague Giguère, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd. sont accusés d'avoir, entre le douze (12) septembre mil neuf cent soixante-huit (1968) et le trente

and the thirty-first (31st) day of December nineteen seventy-three (1973), at the City of Ottawa in the Judicial District of Ottawa-Carleton in the Province of Ontario and elsewhere in Canada, they unlawfully did conspire together and with Leon Simard and with another person or other persons unknown to have Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd. give to the said Louis de Gonzague Giguere, an official, to wit, a member of the Senate of the Parliament of Canada and to have the said Louis de Gonzague Giguere accept a benefit, to wit, twenty thousand seven hundred dollars (\$20,700.00) more or less, as consideration for cooperation, assistance and the exercise of influence in connection with matters of business relating to the Government of Canada to wit, the awarding of contracts for advertising services by the Government of Canada to Canadian Advertising Agency Limited, contrary to Sections 423(1)(d) and 110(1)(a) of the Criminal Code of Canada.

3. Louis de Gonzague Giguere, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd. stand charged that between the first (1st) day of January, nineteen sixty-five (1965) and the thirty-first (31st) day of December, nineteen seventy-three (1973), at the City of Ottawa in the Judicial District of Ottawa-Carleton in the Province of Ontario and elsewhere in Canada, they unlawfully did conspire together and with Leon Simard and with another person or other persons unknown to have the Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd. give to the said Louis de Gonzague Giguere, an official of the Government of Canada, to wit, a Director of the Central Mortgage and Housing Corporation, an agency of the Government of Canada, and for the said Louis de Gonzague Giguere to accept a benefit, to wit, an undetermined amount of money and other valuable consideration not exceeding eighty-seven thousand dollars (\$87,000.00) more or less, as consideration for cooperation, assistance and the exercise of influence in connection with a matter of business relating to the Government of Canada, to wit, the awarding of contracts for advertising services by the Government of Canada on behalf of the said Central Mortgage and Housing Corporation, contrary to Sections 423(1)(d) and 110(1)(a) of the Criminal Code of Canada.

At trial, the Crown conceded that counts 2 and 3 are simply variants of count one, and that this Court's decision in *Kienapple v. The Queen*, [1975] 1 S.C.R. 729 precluded conviction on more than one count.

et un (31) décembre mil neuf cent soixante-treize (1973), à Ottawa, dans le district judiciaire d'Ottawa-Carleton, province d'Ontario, et ailleurs au Canada, illégalement comploté entre eux et avec Léon Simard et une seule ou plusieurs autres personnes inconnues pour faire en sorte que Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd. donnent audit Louis de Gonzague Giguère, qui est fonctionnaire, savoir membre du Sénat du Parlement du Canada, et que Louis de Gonzague Giguère accepte un bénéfice, savoir la somme de vingt mille sept cents dollars (20 700 \$) environ, en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence concernant un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement du Canada, savoir l'attribution de contrats de services de publicité par le gouvernement du Canada à Canadian Advertising Agency Limited, contrairement aux alinéas 423(1)d) et 110(1)a) du Code criminel du Canada.

3. Louis de Gonzague Giguère, David Belhumeur, Jean P. Dionne, Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd. sont accusés d'avoir, entre le premier (1^{er}) janvier mil neuf cent soixante-cinq (1965) et le trente et un (31) décembre mil neuf cent soixante-treize (1973), à Ottawa, dans le district judiciaire d'Ottawa-Carleton, province d'Ontario, et ailleurs au Canada, illégalement conspiré entre eux et avec Léon Simard et une seule ou plusieurs autres personnes inconnues pour faire en sorte que Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd. donnent audit Louis de Gonzague Giguère, qui est fonctionnaire du gouvernement du Canada, savoir administrateur de la Société centrale d'hypothèques et de logement, un organisme du gouvernement du Canada, et que ledit Louis de Gonzague Giguère accepte un bénéfice, savoir une somme d'argent indéterminée et d'autres contreparties totalisant au plus quatre-vingt-sept mille dollars (87 000 \$) environ, en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence concernant un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement du Canada, savoir l'attribution de contrats de services de publicité par le gouvernement du Canada, pour le compte de ladite Société centrale d'hypothèques et de logement, contrairement aux alinéas 423(1)d) et 110(1)a) du Code criminel du Canada.

Au procès, la poursuite a reconnu que les deuxième et troisième chefs d'accusation ne sont que des variantes du premier chef d'accusation et que l'arrêt de cette Cour *Kienapple c. La Reine*, [1975] 1 R.C.S. 729, empêche la déclaration de culpabilité sur plus d'un chef d'accusation.

The disposition of this case depends largely on what precisely were the trial judge's findings of fact. I will consider that aspect later in these reasons. At this stage, I will undertake only a brief review of the uncontested facts.

Louis de Gonzague Giguère, during the period set out in the first count, (January 1, 1965 to December 31, 1973), was chief organizer of the federal Liberal party in the Province of Quebec. Throughout this period, the Liberal party was in power at the federal level. From 1963 until September 1968, Giguère was a director of Central Mortgage and Housing Corporation. Since September 1968 Giguère has been a Senator. At the material times David Belhumeur was a chartered accountant and a businessman. Jean Dionne was also a businessman, involved primarily in the food sector. Canadian Advertising Agency Limited ("Canadian Advertising") was an old French Canadian advertising agency that did work for the federal Liberals during elections. Publicor Ltd. held all of the outstanding shares of Canadian Advertising.

In 1965 Canadian Advertising was in poor financial condition. The majority shareholder of Publicor, Arthur Fontaine, was terminally ill. He wanted to sell. His primary concern was to have Canadian Advertising continue as a French Canadian company. He was prepared to sell his interest in Publicor for \$1, if the new purchasers would take over responsibility for a \$100,000 bank overdraft. The minority shareholders of Publicor were also prepared to sell; their selling price was \$22,500.

In September 1965 the sale of Publicor, and hence Canadian Advertising, was completed. The purchasers were the three individual accused, Giguère, Belhumeur and Dionne, as well as one Léon Simard. Simard is an unindicted co-conspirator and one of the Crown's chief witnesses. The four new owners each paid \$5,625 for the purchase of the minority shareholdings and each acquired 25 per cent of the shares of Publicor. The

L'issue de l'espèce dépend en grande partie de la nature précise des conclusions de fait du juge du procès. Je reviendrai sur cet aspect plus loin dans les présents motifs. Pour le moment, je ne ferai qu'un bref examen des faits non contestés.

Pendant la période mentionnée dans le premier chef d'accusation (du 1^{er} janvier 1965 au 31 décembre 1973), Louis de Gonzague Giguère était organisateur en chef du Parti libéral fédéral dans la province de Québec. Pendant toute cette période, le Parti libéral était au pouvoir au gouvernement fédéral. De 1963 jusqu'à septembre 1968, Giguère était administrateur de la Société centrale d'hypothèques et de logement. Giguère est sénateur depuis septembre 1968. Pendant la période pertinente, David Belhumeur était comptable agréé et homme d'affaires. Jean Dionne était aussi homme d'affaires dont les activités étaient axées principalement sur le secteur de l'alimentation. Canadian Advertising Agency Limited («Canadian Advertising») était une vieille agence canadienne française de publicité dont les services avaient été retenus par les Libéraux fédéraux pendant les élections. Publicor Ltd. détenait toutes les actions en circulation de Canadian Advertising.

En 1965, Canadian Advertising était en mauvaise situation financière. Arthur Fontaine, l'actionnaire majoritaire de Publicor, était atteint d'une maladie en phase terminale. Il voulait vendre. Sa préoccupation première était de veiller à ce que Canadian Advertising demeure une société canadienne-française. Il était prêt à vendre sa participation dans Publicor pour un dollar (1 \$), à condition que les acquéreurs assument la responsabilité d'un découvert en banque de 100 000 \$. Les actionnaires minoritaires de Publicor étaient également disposés à vendre, ils demandaient 22 500 \$.

La vente de Publicor, et par conséquent celle de Canadian Advertising, a eu lieu en septembre 1965. Les acquéreurs étaient les trois personnes accusées, savoir Giguère, Belhumeur et Dionne de même qu'un nommé Léon Simard. Simard est un coconspirateur qui n'est pas accusé et l'un des principaux témoins de la poursuite. Les quatre nouveaux propriétaires ont payé chacun 5 625 \$ pour faire l'acquisition des actions minoritaires et

\$100,000 bank overdraft was guaranteed by Simard, Belhumeur and Dionne, but not by Giguère. No one was ever called upon to pay on the guarantee. A "cash flow" of \$48,000 was put into Canadian Advertising by way of a loan. Simard loaned \$12,000; the remaining \$36,000 was loaned by a company called Air Food Caterers (AFC). From October 1965 onward AFC was a company owned 42.5 per cent by Belhumeur, 37.5 per cent by Dionne, and 20 per cent by Giguère.

Although Giguère was initially listed on the records of Publicor as a shareholder, the records were changed shortly after the September 1965 acquisition. Thereafter, Giguère's shares were held by a nominee, Paul Boudreau, an unnamed co-conspirator and Crown witness. Boudreau had been a director and officer of Canadian Advertising; he was in charge of the day-to-day operations of Canadian Advertising from shortly before the takeover in 1965 until the spring of 1968, when he left Canadian Advertising.

After the takeover in 1965, the financial position of Canadian Advertising improved considerably. A major part of this improvement resulted from contracts with the federal government. Giguère had contacts in the federal government of which the Canadian Advertising did make use.

In late 1967 Giguère informed the other three shareholders that he wished to sell his shares in Publicor. Giguère wanted \$100,000 for his quarter interest. Belhumeur, the accountant, did an evaluation, without taking account of goodwill, and concluded Giguère's shares were worth approximately \$52,000. Belhumeur, Dionne and Simard offered \$67,000, including \$15,000 for goodwill. Giguère was not satisfied. It was finally agreed that Giguère would get \$67,000, plus \$5,000 a year for five years—a total of \$92,000. The \$5,000 a year was to be paid not by Belhumeur, Dionne and Simard, but by Canadian Advertising as either salary or expenses. Canadian Advertising would claim the salary or expenses as

ont acquis chacun 25 p. 100 des actions de Publicor. Simard, Belhumeur et Dionne ont garanti le découvert en banque de 100 000 \$, mais Giguère ne l'a pas fait. Personne n'a jamais été appelé à payer en vertu de la garantie. On a doté Canadian Advertising d'une «marge d'autofinancement» de 48 000 \$ au moyen de prêts. Simard a prêté 12 000 \$; les 36 000 \$ restants ont été prêtés par une compagnie appelée Air Food Caterers (AFC). À compter d'octobre 1965, Belhumeur détenait 42,5 p. 100 des actions de AFC, Dionne 37,5 p. 100 et Giguère 20 p. 100.

Même si initialement Giguère avait été inscrit comme actionnaire dans le registre de Publicor, ce registre a été modifié peu de temps après l'acquisition de septembre 1965. Par la suite, les actions de Giguère ont été détenues par un prête-nom, Paul Boudreau, un coconspirateur qui n'est pas nommé dans l'acte d'accusation, mais qui a déposé pour la poursuite. Boudreau avait été administrateur et directeur de Canadian Advertising; il a dirigé les opérations quotidiennes de Canadian Advertising peu de temps après l'acquisition de 1965 jusqu'à son départ de Canadian Advertising au printemps de 1968.

Après l'acquisition de 1965, la situation financière de Canadian Advertising s'est beaucoup améliorée. Cette amélioration était due en grande partie à des contrats obtenus du gouvernement fédéral. Giguère avait des relations au sein du gouvernement fédéral, dont Canadian Advertising a profité.

À la fin de 1967, Giguère a informé ses trois coactionnaires qu'il souhaitait vendre ses actions dans Publicor. Giguère demandait 100 000 \$ pour sa participation de 25 p. 100. Le comptable Belhumeur a effectué une évaluation sans tenir compte de l'achalandage et a conclu que la participation de Giguère valait approximativement 52 000 \$. Belhumeur, Dionne et Simard lui ont offert la somme de 67 000 \$ dont 15 000 \$ pour l'achalandage. Giguère n'était pas satisfait de l'offre. On a finalement convenu de payer 67 000 \$ à Giguère, plus 5 000 \$ par année pendant cinq ans — soit une somme totale de 92 000 \$. La somme de 5 000 \$ par année serait versée non pas par Belhumeur, Dionne et Simard mais par Canadian

a a deduction for income tax purposes, so the effective cost would be \$2,500 a year rather than \$5,000. These would not be legitimate company deductions, but, as the trial judge noted, the accused are not charged with conspiring to evade taxes.

The \$67,000 was actually paid to Giguère through Canadian Advertising. Canadian Advertising was shortly thereafter reimbursed by Simard and AFC. Belhumeur's and Dionne's two-thirds of the \$67,000 was charged back to them by AFC. In the same transactions the loans to Canadian Advertising of \$12,000 by Simard and \$36,000 by AFC were retired.

The \$5,000 a year was paid in different ways. For about two years, Canadian Advertising paid a salary to Françoise Demers, Giguère's personal secretary. Demers was not an employee of Canadian Advertising. It is conceded that a salary was paid to Demers rather than to Giguère because Demers was in a lower tax bracket. Demers turned the money over to Giguère. The practice of paying a salary to Demers stopped after an inspection by the tax department. Thereafter, moneys were paid to Giguère by way of expenses. Over the five years, the amount paid by Canadian Advertising to Giguère, directly or indirectly, was approximately \$25,000.

There is uncontradicted evidence that Giguère, after the sale of his shares, arranged meetings between government officials and representatives of Canadian Advertising, and also that Giguère put in a good word for Canadian Advertising with at least one Cabinet Minister.

The factual question in this case is: what was the nature of the agreement surrounding the sale of Giguère's shares.

Advertising à titre de salaire ou de dépenses. Canadian Advertising pourrait déduire ce salaire ou ces dépenses de son revenu imposable, de sorte que le coût réel serait de 2 500 \$ par an au lieu de 5 000 \$. Ces versements ne constituaient pas pour la société des dépenses légitimement déductibles, mais comme l'a souligné le juge du procès, les accusés ne sont pas accusés de complot en vue d'éviter l'impôt.

Canadian Advertising a effectivement payé les 67 000 \$ à Giguère. Peu de temps après, elle s'est fait rembourser cette somme par Simard et AFC. AFC a réclamé à Belhumeur et Dionne les deux tiers de la somme de 67 000 \$. Au cours de la même opération, Canadian Advertising a remboursé les prêts de 12 000 \$ et de 36 000 \$ consentis respectivement par Simard et AFC.

Les 5 000 \$ annuels ont été payés de diverses façons. Pendant environ deux ans, Canadian Advertising a versé un salaire à Françoise Demers, la secrétaire particulière de Giguère. Cette dernière n'était pas au service de Canadian Advertising. On a admis que ce salaire lui était payé plutôt qu'à Giguère parce que celle-ci avait un revenu imposable moins élevé que celui de Giguère. M^{me} Demers remettait l'argent à Giguère. La pratique consistant à payer un salaire à M^{me} Demers a cessé après une inspection du ministère du Revenu. Par la suite, les sommes ont été payées à Giguère sous forme de dépenses. Au cours des cinq années, la somme versée directement ou indirectement à Giguère par Canadian Advertising a totalisé environ 25 000 \$.

Il y a des éléments de preuve incontestés qu'après avoir vendu ses actions Giguère a organisé des rencontres entre des fonctionnaires du gouvernement et des représentants de Canadian Advertising, et que Giguère a glissé un mot en faveur de Canadian Advertising auprès d'un membre du Cabinet tout au moins.

La question de fait qui se pose en l'espèce est la suivante: quelle est la nature de l'entente intervenue à l'occasion de la vente des actions de Giguère?

II The Law

The charges are conspiracy to contravene s. 110(1) of the *Criminal Code*. The first count relates to s. 110(1)(d), the second and third to s. 110(1)(a):

110. (1) Every one commits an offence who

(a) directly or indirectly

(i) gives, offers, or agrees to give or offer to an official or to any member of his family, or to any one for the benefit of an official, or

(ii) being an official, demands, accepts or offers or agrees to accept from any person for himself or another person,

a loan, reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(iii) the transaction of business with or any matter of business relating to the government, or

(iv) a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow,

whether or not, in fact, the official is able to cooperate, render assistance, exercise influence or do or omit to do what is proposed, as the case may be;

(d) having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, demands, accepts or offers or agrees to accept for himself or another person a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or

(ii) the appointment of any person, including himself, to an office;

(Emphasis added.)

Section 110(1)(a) relates to public officials, s. 110(1)(d) to persons having or pretending to have influence with the government. In respect of count one (s. 110(1)(d)) the trial judge found, and it is not contested, that Giguère's position as chief organizer of the federal Liberal party in the Province of Quebec made him a person having influ-

II Le droit

Les accusations sont celles de complot en vue d'enfreindre le par. 110(1) du *Code criminel*. Le premier chef d'accusation relève de l'al. 110(1)d) et les deuxième et troisième chefs d'accusation, de l'al. 110(1)a):

110. (1) Commet une infraction, quiconque,

a) directement ou indirectement,

(i) donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire, ou

(ii) étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou pour une autre personne,

un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant

(iii) la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement, ou

(iv) une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder,

que, de fait, le fonctionnaire soit en mesure ou non de collaborer, d'aider, d'exercer une influence ou de faire ou omettre ce qui est projeté, selon le cas;

d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant

(i) une chose mentionnée au sous-alinéa a)(iii) ou (iv), ou

(ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;

(C'est moi qui souligne.)

L'alinéa 110(1)a) vise les fonctionnaires et l'al. 110(1)d) vise les personnes qui ont ou prétendent avoir de l'influence auprès du gouvernement. Quant au premier chef d'accusation (al. 110(1)d)) le juge du procès a conclu, ce qui n'est pas contesté, qu'à titre d'organisateur en chef du Parti libéral fédéral dans la province de Québec,

ence with the government. In respect of counts two and three Giguère's position, respectively, of Senator and Director of Central Mortgage and Housing Corporation, made him an official. (However, Belhumeur and Dionne testified that they were not aware that Giguère was a director of Central Mortgage and Housing until late 1967 when Giguère indicated he wanted to sell his shares.) No questions of statutory interpretation arise in relation to these elements of the offences. The matters in dispute are the meanings in both s. 110(1)(a) and (d) of (i) "benefit . . . as consideration for", and of (ii) "cooperation, assistance, exercise of influence".

(i) "*Benefit . . . as consideration for*"

At trial, Labrosse J. assessed "benefit" within s. 110(1)(a) and (d) exclusively in terms of whether Giguère had been given fair market value for his shares. The Ontario Court of Appeal seemed to agree. In my view, with respect, Labrosse J. erred in this regard. I also think he erred in his treatment of fair market value.

Labrosse J. assumed that there was, in law, no benefit unless Giguère had been given more than fair market value for his shares. This Court's decision in *Doré v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 756, would suggest otherwise. Doré, a CBC employee, was paid a salary by other companies for writing scripts. These companies then sold the scripts to CBC upon Doré's recommendation. One of the issues in the case was whether the salary constituted a benefit under s. 110(1)(c), which reads:

110. (1) . . .

(c) being an official or employee of the government, demands, accepts or offers or agrees to accept from a person who has dealings with the government a commission, reward, advantage or benefit of any kind directly or indirectly, by himself or through a member of his family or through any one for his benefit, unless he has the consent in writing of the head of the branch of

Giguère avait de l'influence auprès du gouvernement. Quant aux deuxième et troisième chefs d'accusation, la situation de Giguère à titre de sénateur et d'administrateur de la Société centrale d'hypothèques et de logement, respectivement, en faisait un fonctionnaire. (Cependant, Belhumeur et Dionne ont témoigné qu'ils n'ont appris que Giguère était administrateur de la Société centrale d'hypothèques et de logement qu'en 1967 au moment où Giguère a exprimé sa volonté de vendre ses actions.) Il ne se pose aucune question d'interprétation législative quant à ces éléments des infractions. Le litige porte sur le sens, dans les al. 110(1)a) et d), des expressions (i) «un bénéficiaire . . . en considération» et (ii) «d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence».

(i) «*Un bénéficiaire . . . en considération*»

Au procès, le juge Labrosse a évalué le «bénéficiaire» au sens des al. 110(1)a) et d) uniquement en fonction de la question de savoir si Giguère avait reçu la juste valeur marchande de ses actions. La Cour d'appel de l'Ontario semble avoir été d'accord. Avec égards, j'estime que le juge Labrosse a commis une erreur à cet égard. Je crois aussi qu'il a commis une erreur dans sa façon de traiter la juste valeur marchande.

Le juge Labrosse a présumé qu'en droit il n'y avait aucun bénéficiaire à moins que Giguère n'ait reçu plus que la juste valeur marchande de ses actions. L'arrêt de cette Cour *Doré c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 756, va dans le sens contraire. Doré, un employé de Radio-Canada, avait reçu un salaire d'autres sociétés pour la composition de scénarios. Ces sociétés avaient par la suite vendu ces scénarios à Radio-Canada à la recommandation de Doré. Une des questions soulevées dans cette affaire était de savoir si le salaire en question constituait un bénéficiaire au sens de l'al. 110(1)c) que voici:

110. (1) . . .

c) étant fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéficiaire de quelque nature, directement ou indirectement, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à son profit, à moins

government that employs him or of which he is an official, the proof of which lies upon him;

Doré took the position that the salary was not a benefit because he was only being paid the fair market value of his labour. The salary was held, however, to constitute a benefit. Pigeon J. said this, at p. 780:

Clearly, the fact that a sum of money or other value represents only the equivalent of the benefits conferred does not prevent it from being "a commission, reward, advantage or benefit". The words "commission" and "reward" suggest the idea of compensation for services rendered.

I think the same reasoning applies to a purchase of shares. The entire purchase price is a benefit. That does not, however, necessarily connote an illegal benefit.

Section 110(1)(a) and (d) does not make it illegal to receive a benefit as such; the benefit must be as consideration for cooperation, assistance, and the like. It is in this context that the matter of fair market value becomes relevant. As Pigeon J. noted in *Doré, supra*, at p. 780, the question whether the sum paid exceeds the value given may be important in deciding if it was given as consideration for any of the matters mentioned in s. 110(1). If a person is given more than fair market value for his shares, it may lead to an inference that something else is also being bought, and the something else may be within s. 110.

Even if only fair market value is given, however, the inquiry is not ended. Fair market value tends to be within a range than a fixed value. If the person is given an amount at the upper end of the range, it is appropriate to ask why. If the reason is to obtain an intervention in the future by the person of the nature proscribed by s. 110, an illegal benefit has been conferred.

It is also pertinent to look to the past to determine what is being paid for when only fair market

d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;

a Doré a soutenu que ce salaire ne constituait pas un bénéfice parce qu'il n'avait reçu que la juste valeur marchande de son travail. On a cependant décidé que ce salaire constituait un bénéfice. Le juge Pigeon affirme ceci, à la p. 780:

b Il est clair que le fait qu'une somme d'argent ou autre valeur représente seulement l'équivalent des prestations fournies n'empêche pas qu'elle soit «une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice». Les mots «commission» et «récompense» impliquent l'idée de rémunération pour services rendus.

c Je crois que le même raisonnement s'applique à l'acquisition d'actions. Le prix d'achat en entier constitue un bénéfice. Toutefois, cela n'implique *d* pas nécessairement qu'il s'agit d'un bénéfice illégal.

Aux termes des al. 110(1)*a*) et *d*), il n'est pas illégal de recevoir un bénéfice comme tel; le bénéfice doit être reçu en considération d'une collaboration, d'une aide, et ainsi de suite. C'est dans ce contexte que la question de la juste valeur marchande devient importante. Comme le souligne le juge Pigeon dans l'arrêt *Doré*, précité, à la p. 780, la question de savoir si la somme payée dépasse la valeur fournie peut avoir de l'importance pour décider si elle a été donnée en considération de l'un ou l'autre des sujets mentionnés au par. 110(1). Si une personne reçoit plus que la juste valeur marchande de ses actions, il se pourrait qu'on conclue qu'il y a acquisition de quelque chose d'autre et que ce quelque chose d'autre relève de l'art. 110.

e Même si l'on n'a payé que la juste valeur marchande, la question n'est pas pour autant résolue. La juste valeur marchande tend à se situer dans une échelle de valeurs plutôt qu'à constituer une valeur fixe. Si la personne reçoit une somme qui se situe à la limite supérieure de cette échelle, on peut se demander pourquoi. Si on vise ainsi à obtenir de la personne une intervention future de la nature de celles interdites par l'art. 110, il y a attribution d'un bénéfice illégal.

f Il est aussi pertinent de regarder en arrière pour déterminer l'objet du paiement lorsqu'on ne reçoit

value is received. In the present case the worth of the shares of Canadian Advertising, and hence Publicor, had been increased between 1965 and 1967 because of contracts with the federal government. If obtaining these contracts could be attributed to Giguère (and Labrosse J. made no finding of fact on this point) payment for the shares could amount to payment for Giguère's intervention. Section 110, of course, creates *mens rea* offences; what matters is whether the accused Giguère was to be paid for past interventions.

The matters referred to in the two preceding paragraphs require findings and inferences of fact, none of which was made by the trial judge, because he thought the only issue was fair market value.

I said earlier that I was also of the opinion Labrosse J. erred in his treatment of fair market value. He concluded his discussion on that topic with the following:

The seller started at one hundred thousand dollars (\$100,000.00) and the buyers at fifty-two thousand (\$52,000.00). Then taking into consideration the tax implications, they settled on approximately seventy-nine thousand five hundred dollars (\$79,500.00), of which amount remaining shareholders were paying sixty-seven thousand dollars (\$67,000.00) as the balance would be paid as an expense of the agency.

In all the circumstances as they existed at the time, I am satisfied that Giguère's shares were not purchased at an inflated price.

Labrosse J. decided that \$79,500 was fair market value, but that was not the selling price. I have great difficulty in agreeing that illegal tax consequences can be taken into account in determining the purchase price paid, but that is beside the point. The focus of s. 110 is the government official or the person having or pretending to have influence. It is that person's integrity which is at issue and what matters is the amount that person is supposed to receive. It is the value in the hands of the recipient, not the cost to the donor, that counts. Giguère was supposed to receive \$92,000. The question in the present case is whether

que la juste valeur marchande. En l'espèce, la valeur des actions de Canadian Advertising, et en conséquence celle des actions de Publicor, s'est accrue entre 1965 et 1967 grâce aux contrats obtenus du gouvernement fédéral. Si l'obtention de ces contrats pouvait être attribuée à Giguère (et le juge Labrosse n'a tiré aucune conclusion de fait sur ce point), le paiement des actions pourrait constituer un paiement fait à Giguère pour son intervention. L'article 110 définit, cela va de soi, des infractions où il doit y avoir *mens rea*; ce qui importe c'est de savoir si l'accusé Giguère devait être payé pour des interventions antérieures.

Les questions mentionnées dans les deux paragraphes précédents requièrent des constatations de fait que le juge du procès n'a pas faites parce qu'il a estimé que la juste valeur marchande était la seule question en litige.

J'ai déjà dit que j'étais aussi d'avis que le juge Labrosse a commis une erreur dans sa façon de traiter la juste valeur marchande. Il a terminé son analyse de ce sujet comme suit:

[TRADUCTION] Le vendeur a d'abord demandé cent mille dollars (100 000 \$) et les acheteurs ont d'abord offert cinquante-deux mille dollars (52 000 \$). Après avoir tenu compte des implications fiscales, ils sont tombés d'accord sur une somme de soixante-dix-neuf mille cinq cents dollars (79 500 \$) environ, dont les autres actionnaires paieraient soixante-sept mille dollars (67 000 \$) et le solde serait payé à titre de dépense de la société.

Vu les circonstances qui existaient à l'époque, je suis convaincu que le prix payé pour les actions de Giguère n'était pas exagéré.

Le juge Labrosse a conclu que la somme de 79 500 \$ représentait la juste valeur marchande, mais ce n'était pas là le prix de vente. J'ai beaucoup de difficulté à accepter qu'on puisse tenir compte de conséquences fiscales illégales pour déterminer le prix d'achat, mais cela n'a rien à voir avec la question. L'article 110 vise le fonctionnaire du gouvernement ou la personne qui a ou prétend avoir de l'influence. C'est l'intégrité de cette personne qui est en cause et ce qui importe c'est le montant que cette personne est censée recevoir. Ce qui compte c'est la valeur pour celui qui reçoit le montant et non le coût pour celui qui le donne.

\$92,000 was fair market value. The trial judge made no finding of fact on this point.

I therefore conclude Labrosse J. made errors of law in respect of “benefit . . . as consideration for” which caused him to fail to make certain important findings of fact.

(ii) “*Cooperation, assistance, exercise of influence*”

It is undisputed that “cooperation, assistance, exercise of influence” are alternate modes of committing an offence under s. 110. An act or an omission of the nature contemplated in s. 110 are, of course, other modes but with these we are not here concerned. Proof of one mode is sufficient to constitute an offence. However, the counts on the indictment in the present case all read “cooperation, assistance and the exercise of influence”. The Crown conceded at trial that the word “and” was conjunctive, and it was being alleged the agreement was in respect of all three.

During the course of his reasons Labrosse J. said this:

On the wording of the indictment, the words cooperation, assistance and the exercise of influence must be taken conjunctively. In my view, this is the strongest argument advanced by the defence. There was no evidence from any of the numerous witnesses that Giguere exercised influence in respect of the government contracts received by the agency. I accept that exercise of influence would mean to affect a decision, or do something that could affect the decision, but there was no evidence that any decision to award a contract to the agency was affected by the intervention of Giguere. The evidence was that he opened doors. There was evidence that he arranged appointments to permit the representatives of the agency to make presentations to government officials and in my view, this is not what is contemplated by section 110 of the Code.

This passage contains three propositions of law:

Giguère était censé recevoir 92 000 \$. La question qui se pose en l’espèce est celle de savoir si la somme de 92 000 \$ constitue une juste valeur marchande. Le juge du procès n’a formulé aucune constatation de fait sur ce point.

Je conclus donc que le juge Labrosse a commis, en ce qui concerne le «bénéfice . . . en considération», des erreurs de droit à l’origine de son omission de formuler certaines conclusions de fait importantes.

ii) «*Collaboration, aide, exercice d’influence*»

Personne ne conteste que «collaboration, aide, exercice d’influence» constituent différentes façons de commettre l’infraction définie à l’art. 110. L’acte ou l’omission du genre envisagé à l’art. 110 représentent bien sûr d’autres façons de commettre l’infraction mais ces autres façons ne nous intéressent pas en l’espèce. La preuve d’une seule de ces façons de commettre l’infraction est suffisante pour en établir la perpétration. Cependant, les chefs de l’acte d’accusation en l’espèce comportent tous la formule «d’une collaboration, d’une aide et d’un exercice d’influence». La poursuite a reconnu au procès que le mot «et» est conjonctif et on soutenait que l’entente portait sur tous les trois éléments.

Le juge Labrosse affirme ceci dans ses motifs de jugement:

[TRADUCTION] Selon la formulation de l’acte d’accusation, les mots collaboration, aide et exercice d’influence doivent être interprétés conjonctivement. À mon avis, c’est l’argument le plus solide proposé par la défense. Aucun des nombreux témoins n’a apporté la preuve que Giguère a exercé une influence à l’égard des contrats du gouvernement obtenus par l’agence. Je reconnais que l’exercice d’influence signifie agir sur une décision ou faire quelque chose qui agit sur cette décision, mais il n’y a pas de preuve qu’une décision d’accorder un contrat à l’agence a été influencée par l’intervention de Giguère. Selon la preuve, il a préparé la voie. La preuve a révélé qu’il a organisé des rendez-vous pour permettre à des représentants de l’agence de faire des présentations auprès des fonctionnaires du gouvernement et, à mon avis, ce n’est pas ce qu’envisage l’article 110 du Code.

Ce passage comporte trois propositions de droit:

(1) opening doors or arranging meetings does not constitute exercise of influence under s. 110;

(2) opening doors or arranging meetings does not constitute cooperation or assistance under s. 110;

(3) the inclusion of “and” in the indictment required the Crown to prove all three, “cooperation, assistance, exercise of influence”, to obtain a conviction.

I think that Labrosse J. was right on the first point, but in error on the latter two.

(a) Exercise of Influence

All parties in this case agree that “influence” means to affect a decision. But what kind of decision? Respondents argue the decision must be the actual decision to award a contract. The Crown argues that a decision to hold a meeting is sufficient; opening doors and arranging meetings is an exercise of influence under s. 110.

It must be noted the word “influence” appears twice in s. 110(1)(d):

110. (1) ...

(d) having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, demands, accepts or offers or agrees to accept for himself or another person a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or

(ii) the appointment of any person, including himself, to an office;

(Emphasis added.)

Prima facie, the word means the same thing in both places. I will deal firstly with the initial appearance of the word. A person “having or pretending to have influence” clearly includes persons outside government—that distinguishes s. 110(1)(d) from s. 110(1)(a). If arranging a meet-

(1) le fait de préparer la voie ou d'organiser des rencontres ne constitue pas un exercice d'influence visé par l'art. 110;

(2) le fait de préparer la voie ou d'organiser des rencontres ne constitue pas une collaboration ou une aide visée par l'art. 110;

(3) l'inclusion du mot «et» dans l'acte d'accusation requiert que la poursuite fasse la preuve de tous les trois éléments, savoir «la collaboration, l'aide, l'exercice d'influence» pour obtenir une déclaration de culpabilité.

Je crois que le juge Labrosse a raison sur le premier point, mais qu'il a tort sur les deux derniers.

a) Exercice d'influence

Toutes les parties en l'espèce acceptent que «influence» signifie agir sur une décision. Mais de quelle sorte de décision s'agit-il? Les intimés soutiennent que ce doit être la décision même d'accorder un contrat. La poursuite soutient que la décision de tenir une rencontre suffit; le fait de préparer la voie et d'organiser des rencontres constitue un exercice d'influence au sens de l'art. 110.

Il y a lieu de noter que le mot «influence» apparaît deux fois dans l'al. 110(1)d):

110. (1) ...

d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant

(i) une chose mentionnée au sous-alinéa a)(iii) ou (iv), ou

(ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;

i (C'est moi qui souligne.)

À première vue, le mot a le même sens aux deux endroits. Je traiterai d'abord de la première occurrence du mot. Une personne «ayant ou prétendant avoir de l'influence» comprend nettement les personnes en dehors du gouvernement—c'est ce qui différencie l'al. 110(1)d) de l'al. 110(1)a). Si l'or-

ing is influence, a non-government person who could do no more than arrange a meeting would fall within the ambit of s. 110(1)(d). If, for example, a lawyer arranged a meeting with a government official as part of the services for which he was paid, he would commit an offence under s. 110(1)(d). That cannot be correct. The threshold which must be passed before falling foul of s. 110(1)(d) must be higher.

The general purpose of s. 110 is to preserve the integrity of government. Those connected with government are meant to carry on the business of government without favours being bought by those who deal with government. The focus of s. 110 is those who have a real connection with government. Section 110(1)(a) maintains this focus by being limited to "officials", *i.e.* those who are actually part of government. Section 110(1)(d), although including people outside government, must be limited to those who have, or pretend to have, a significant *nexus* with government. Someone outside government who has no more "clout" than to be able to arrange a meeting with a government official has at best a tangential connection with government. That is not the type of person whose actions s. 110 is trying to control. In my view, a person having influence with government is a person who could affect, for example, a decision by government to award a contract, and correspondingly a person who pretends to have influence is a person who pretends he could affect such a government decision.

Having thus defined "influence" in the first line of s. 110(1)(d), I think that "exercise of influence" in the rest of s. 110, *i.e.* in both s. 110(1)(a) and (d), must be defined accordingly. There is nothing in the context that would suggest the word "influence" changes its meaning in different parts of the same section. I therefore agree with the respondents as to the meaning of the words "exercise of influence". In the present case it would mean actually affecting the awarding of an advertising contract to Canadian Advertising.

ganisation d'une rencontre constitue de l'influence, une personne en dehors du gouvernement qui ne peut rien faire de plus qu'organiser une rencontre se trouverait visée par l'al. 110(1)d). Si, par exemple, un avocat organisait une rencontre avec un fonctionnaire du gouvernement dans le cadre des services pour lesquels il reçoit des honoraires, il enfreindrait l'al. 110(1)d). Cela n'a pas de sens. Le seuil qu'il faut franchir pour tomber sous le coup de l'al. 110(1)d) doit être plus élevé que cela.

L'article 110 a pour objet général de préserver l'intégrité du gouvernement. Ceux qui sont liés au gouvernement sont censés s'occuper des affaires gouvernementales sans que ceux qui traitent avec le gouvernement puissent acheter leurs faveurs. L'article 110 vise ceux qui ont un lien véritable avec le gouvernement. L'alinéa 110(1)a) maintient cet objet en étant limité aux «fonctionnaires», *c.-à-d.* ceux qui font vraiment partie du gouvernement. Tout en incluant les personnes en dehors du gouvernement, l'al. 110(1)d) doit se limiter à ceux qui ont ou prétendent avoir un lien étroit avec le gouvernement. Quelqu'un en dehors du gouvernement dont l'influence se résume à pouvoir organiser une rencontre avec un fonctionnaire a tout au plus un lien superficiel avec le gouvernement. Ce ne sont pas les actes de ce type de personnes que l'art. 110 tente de contrôler. À mon avis, la personne qui a de l'influence auprès du gouvernement est celle qui peut par exemple agir sur une décision du gouvernement d'accorder un contrat et, de même, la personne qui prétend avoir de l'influence est celle qui prétend pouvoir agir sur une telle décision du gouvernement.

Après avoir ainsi défini le mot «influence» que l'on trouve dans la première ligne de l'al. 110(1)d), je crois que l'expression «exercice d'influence» dans le reste de l'art. 110, *c.-à-d.* aux al. 110(1)a) et d), doit être définie en conséquence. Rien dans le contexte n'indique que le sens du mot «influence» change d'une partie à l'autre de l'article. Je suis donc d'accord avec les intimés quant au sens des mots «exercice d'influence». En l'espèce, ils signifient vraiment agir sur l'attribution d'un contrat de publicité à Canadian Advertising.

(b) Cooperation, Assistance

Labrosse J. thought that cooperation and assistance within s. 110(1)(a) and (d) were something less than the exercise of influence—otherwise he would not have attributed any significance to the “and” in the indictment. He also assumed, however, that cooperation and assistance were something more than opening doors and arranging meetings. This is not only apparent from the passage quoted above, but also from Labrosse J.’s treatment of similar fact evidence, all of which he ruled inadmissible. The Crown sought to adduce evidence that Giguère had been employed by Kruger Pulp & Paper Limited to open doors of the federal government. The evidence was held not to constitute similar fact evidence because it was not evidence of anything criminal.

Labrosse J. appears to have adopted the argument made by counsel for Giguère at trial that the words “cooperation, assistance” must be read in the context of “exercise of influence”, and thus signify a higher level of intervention than the ordinary meaning of the words would convey. That argument was not pressed in this Court.

In my view, if someone opens doors or arranges meetings as the first step in an effort by another to secure a government contract, that is indeed assistance or cooperation in connection with the transaction of business with government within s. 110(1)(a) and (d). That is simply giving the words their ordinary meaning.

Labrosse J. took a contrary view on the basis that opening doors or arranging meetings is something perfectly legitimate, happening frequently. The error in this approach is in examining particular elements of s. 110 in isolation. By itself, opening doors or arranging meetings is certainly not a crime. The problem arises only when two conditions meet: (i) when a benefit is given, offered or demanded for the opening of doors or arranging of meetings respecting the matters listed in s. 110(1), and (ii) the person who receives or demands it is an official or one having or pretending to have influence in the sense defined earlier.

b) Collaboration, aide

Le juge Labrosse a estimé que la collaboration et l’aide au sens des al. 110(1)a) et d) représentent quelque chose de moins qu’un exercice d’influence — autrement il n’aurait pas attribué de signification au mot «et» de l’acte d’accusation. Toutefois, il a également présumé que la collaboration et l’aide représentent quelque chose de plus que préparer la voie et organiser des rencontres. Cela ressort non seulement du passage précité, mais aussi de la décision du juge Labrosse relativement à la preuve de faits similaires qu’il a déclarée totalement irrecevable. La poursuite a voulu soumettre en preuve que Kruger Pulp & Paper Limited avait eu recours aux services de Giguère pour préparer la voie auprès du gouvernement fédéral. Le juge a conclu que la preuve ne constituait pas une preuve de faits similaires parce qu’elle ne révélait rien de criminel.

Le juge Labrosse paraît avoir accepté l’argument soumis au procès par l’avocat de Giguère, portant qu’il faut interpréter les mots «collaboration, aide» dans le contexte d’un «exercice d’influence» et qu’en conséquence, ceux-ci signifient un degré d’intervention plus élevé que celui que comporte le sens ordinaire de ces mots. Cet argument n’a pas été repris en cette Cour.

À mon avis, si quelqu’un prépare la voie ou organise des rencontres comme première étape des démarches faites par quelqu’un d’autre pour obtenir un contrat du gouvernement, il s’agit vraiment d’une aide ou d’une collaboration concernant la conclusion d’affaires avec le gouvernement au sens des al. 110(1)a) et d). Cela revient simplement à donner à ces mots leur sens ordinaire.

Le juge Labrosse a exprimé l’avis contraire en considérant que préparer la voie ou organiser des rencontres est quelque chose de parfaitement légitime qui se produit fréquemment. L’erreur dans cette façon d’aborder la question tient au fait d’examiner certains éléments de l’art. 110 de façon isolée. En soi, le fait de préparer la voie ou d’organiser des rencontres ne constitue sûrement pas un acte criminel. Le problème ne surgit que lorsque deux conditions sont remplies: (i) lorsqu’un bénéfice est accordé, offert ou exigé pour préparer la voie ou organiser des rencontres concernant les sujets énoncés au par. 110(1) et (ii) lorsque la personne qui le reçoit ou l’exige est un fonction-

In the previous section it was noted that, as a threshold, s. 110(1) applies only in respect of persons having a close connection with government. Once that threshold is passed, however, the section imposes stringent limitations. It is clear that the right to contract with government is not something to be bought with under-the-table payments. It is equally clear, in my view, that access to government officials is not something to be bought. Even if it is a seemingly modest intervention, opening doors or arranging meetings is caught by s. 110(1)(a) and (d) as constituting cooperation or assistance.

(c) The Form of the Indictment

If there had been an agreement that Giguère be given a benefit as consideration for opening doors and arranging meetings, an offence would have been committed. But would that be an offence under this indictment, which charged “cooperation, assistance and the exercise of influence”?

It should be noted at the outset there is no problem of duplicity here. Counsel for the respondents did not argue duplicity in the conspiracy counts, nor was it suggested that the counts would have been duplicitous if the substantive offence had been charged instead of conspiracy. Cooperation, assistance, exercise of influence are alternate modes of committing an offence under s. 110(1)(a) or (d).

The Crown’s primary position at trial was that there was an agreement for Giguère to do all three, that Giguère was actually to get contracts for Canadian Advertising Agency. Labrosse J. rejected the Crown’s primary position on the facts. The Crown’s alternate position was that there was at least an agreement for Giguère to cooperate and assist. Labrosse J. assumed the form of the indictment precluded a conviction on this basis. I think he was in error on this point.

naire ou quelqu’un qui a ou prétend avoir de l’influence au sens défini plus haut.

Dans la section précédente, j’ai fait remarquer qu’à titre de seuil le par. 110(1) ne s’applique qu’à l’égard des personnes qui ont un lien étroit avec le gouvernement. Toutefois dès que ce seuil est franchi, l’article impose des limites strictes. Il est manifeste que le droit de se lier par contrat avec le gouvernement n’est pas une chose qui s’achète par des paiements clandestins. Il est également manifeste, à mon avis, que l’accès à des fonctionnaires du gouvernement n’est pas non plus une chose qui s’achète. Même si en apparence il s’agit d’une intervention modeste, le fait de préparer la voie ou d’organiser des rencontres représente une collaboration ou une aide et tombe ainsi sous le coup des al. 110(1)a) et d).

d) c) La formulation de l’acte d’accusation

S’il y avait eu entente pour que Giguère reçoive un bénéfice pour préparer la voie et organiser des rencontres, il y aurait eu perpétration d’une infraction. Mais s’agirait-il d’une infraction aux termes de l’acte d’accusation qui porte en l’espèce sur «une collaboration, une aide et un exercice d’influence»?

Il faut remarquer dès le début qu’il ne se pose en l’espèce aucun problème de dédoublement. L’avocat des intimés n’a pas soutenu qu’il y avait dédoublement des chefs d’accusation de complot, on n’a pas non plus laissé entendre que les chefs d’accusation auraient constitué un dédoublement si l’accusation avait porté sur les infractions elles-mêmes plutôt que sur le complot en vue de les commettre. La collaboration, l’aide et l’exercice d’influence constituent différentes façons de commettre l’infraction décrite à l’al.110(1)a) ou à l’al. 110(1)d).

Au procès, la poursuite a prétendu, dans son argument principal, qu’il y avait eu entente pour que Giguère accomplisse les trois choses, que Giguère allait vraiment chercher des contrats pour Canadian Advertising Agency. Le juge Labrosse a rejeté l’argument principal de la poursuite quant aux faits. L’argument subsidiaire de la poursuite porte qu’il y a eu au moins une entente pour s’assurer la collaboration et l’aide de Giguère. Le juge Labrosse a présumé que la formulation de

In *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd. (Nos. 1 and 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694 (C.A.), the indictment charged contravention of the *Combines Investigation Act* in respect of sales of Librium and Valium, but the trial judge found the evidence proved an offence only in respect of Valium. In concluding that it was not necessary to amend the indictment to enter a conviction, Martin J.A. drew an analogy to the cases of theft or false pretences (p. 712). If an indictment charges theft of several items, it is sufficient to prove theft of one to enter a conviction, and it is not necessary to amend the indictment. The same applies to a charge of obtaining money by false pretences or possession of stolen goods; *Lake v. The Queen*, [1969] S.C.R. 49 (false pretences); *R. v. Spot Supermarket Inc.* (1979), 50 C.C.C. (2d) 239 (Que. C.A.) (theft); *R. v. Kestenberg and McPherson* (1959), 126 C.C.C. 387 (Ont. C.A.) (possession); this Court recently reaffirmed that position in *Lilly v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 794, although in that case it was considered inappropriate to enter a conviction and a new trial was ordered.

I agree with Martin J.A. that theft of lesser amounts is no different in principle from committing an offence in one of the two or more ways charged. A number of other Courts of Appeal adopted the view that a conviction is warranted if the Crown proves at least one of the modes of committing an offence charged: *R. v. Graham* (1954), 108 C.C.C. 153 (B.C.C.A.) (conspiracy to steal and receive and retain stolen goods); *R. v. Hundt* (1971), 3 C.C.C. (2d) 279 (Alta. S.C., A.D.) (while not being a member of the Alberta Guild . . . and not being a holder of a certificate of competence . . . and not supplying in accordance with . . .); *R. v. MacNeil* (1978), 41 C.C.C. (2d) 46 (Ont. C.A.) (failed or refused to comply with demand . . . to provide . . . samples of breath . . . and to accompany a peace officer for the purposes . . .); *R. v. Simard* (1980), 55 C.C.C. (2d) 306

l'acte de l'accusation l'empêchait de prononcer la culpabilité pour ce motif. Je crois qu'il a commis une erreur sur ce point.

Dans l'affaire *R. v. Hoffmann-La Roche Ltd. (Nos. 1 and 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694 (C.A.), l'accusation portait sur une infraction à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* à l'égard de la vente de Librium et de Valium, mais le juge du procès a conclu que la preuve offerte n'établissait l'existence d'une infraction qu'à l'égard du Valium. En concluant qu'il n'était pas nécessaire de modifier l'acte d'accusation pour prononcer la culpabilité, le juge Martin a établi une analogie avec les cas de vol et de faux semblant (à la p. 712). Si l'accusation porte sur le vol de plusieurs objets, il suffit de prouver le vol d'un objet pour prononcer la culpabilité et il n'est pas nécessaire de modifier l'acte d'accusation. La même chose s'applique à une accusation d'avoir obtenu de l'argent par faux semblant ou à celle de possession d'objets volés; *Lake v. The Queen*, [1969] R.C.S. 49 (faux semblant); *R. v. Spot Supermarket Inc.* (1979), 50 C.C.C. (2d) 239 (C.A. Qué.) (vol); *R. v. Kestenberg and McPherson* (1959), 126 C.C.C. 387 (C.A. Ont.) (possession); cette Cour a récemment confirmé ce point de vue dans l'arrêt *Lilly c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 794, quoique dans ce cas-là on ait jugé opportun de ne pas prononcer la culpabilité et d'ordonner un nouveau procès.

Je suis d'accord avec le juge Martin que le vol d'un montant moindre ne diffère pas, en principe, de la perpétration d'une infraction de l'une des deux ou plusieurs façons mentionnées dans l'accusation. De nombreuses autres cours d'appel ont adopté le point de vue qu'il y a lieu de prononcer la culpabilité si la poursuite fait la preuve d'au moins une des façons de perpétrer l'infraction imputée dans l'accusation: *R. v. Graham* (1954), 108 C.C.C. 153 (C.A. C.-B.) (complot en vue de voler, de recevoir et de receler des marchandises volées); *R. v. Hundt* (1971), 3 C.C.C. (2d) 279 (C.S. D.A., Alb.) (quoique n'étant pas membre de la Guilde de l'Alberta . . . ni détenteur d'un certificat de compétence . . . ni en mesure de fournir conformément à . . .); *R. v. MacNeil* (1978), 41 C.C.C. (2d) 46 (C.A. Ont.) (omission ou refus de fournir . . . sur demande . . . des échantillons d'haleine . . . et de

(N.S.S.C., A.D.) (failed to stop and give his name and render assistance); *R. v. Roberts* (1980), 18 C.R. (3d) 191 (Ont. C.A.) (robbery using knife and revolver).

I conclude that if Labrosse J. had thought the Crown had proved a conspiracy to pay a benefit to Giguère in consideration for cooperation and assistance, but not for the exercise of influence, a conviction should have followed for the part proved. This is simply one example of the general principle that an accused is liable for conviction on any part of the indictment that constitutes an offence.

III The Trial Judge's Findings of Fact

I have concluded Labrosse J. made a number of errors of law concerning the elements of an offence under s. 110. Nevertheless, the accused would be entitled to have their acquittals affirmed in this Court if the trial judge had made sufficient findings of fact to support such a verdict. Labrosse J. made a clear finding of fact that there was no agreement that Giguère exercise influence. If he had also found no proof beyond a reasonable doubt of any agreement to cooperate or assist, including opening doors or arranging meetings, that would be sufficient to warrant an acquittal despite the inadequate findings of fact concerning "benefit . . . as consideration for".

There is one finding in Labrosse J.'s judgment which may, at first glance, seem to represent a holding of no proof of an agreement to cooperate or assist: "I am not satisfied that anything Giguère received was in consideration for something". In the context, however, all Labrosse J. seems to have been saying was that he found no benefit, about which I have said he erred. The full passage from Labrosse J.'s judgment, part of which was repro-

suivre un agent de la paix aux fins . . .); *R. v. Simard* (1980), 55 C.C.C. (2d) 306 (C.S. D.A., N.-É.) (omission de s'arrêter, de donner son nom et de prêter assistance); *R. v. Roberts* (1980), 18 C.R. (3d) 191 (C.A. Ont.) (vol qualifié au moyen d'un couteau et d'un revolver).

Je conclus que si le juge Labrosse avait considéré que la poursuite a prouvé l'existence d'un complot en vue de verser un bénéfice à Giguère en considération d'une collaboration et d'une aide, mais non d'un exercice d'influence, il aurait dû prononcer la culpabilité pour la partie prouvée de l'accusation. Il s'agit là simplement d'un exemple de l'application du principe général selon lequel un accusé peut être déclaré coupable pour toute partie de l'acte d'accusation qui constitue une infraction.

^d III Les conclusions de fait tirées par le juge du procès

J'ai conclu que le juge Labrosse a commis un certain nombre d'erreurs de droit quant aux éléments de l'infraction définie à l'art. 110. Néanmoins, les accusés auraient le droit de voir leur acquittement confirmé par cette Cour si le juge du procès avait tiré des conclusions de fait suffisantes pour justifier un tel verdict. Le juge Labrosse a nettement tiré la conclusion de fait qu'il n'y a pas eu d'entente pour que Giguère exerce une influence. S'il avait aussi conclu à l'absence de preuve hors de tout doute raisonnable de l'existence d'une entente quelconque en vue d'obtenir une collaboration ou une aide, et notamment de préparer la voie ou d'organiser des rencontres, cela suffirait pour justifier un acquittement malgré l'insuffisance des constatations de fait relatives au «bénéfice . . . en considération . . .».

Il y a, dans les motifs du juge Labrosse, une conclusion qui, à première vue, semble signifier qu'il a conclu à l'absence de preuve de l'existence d'une entente en vue de collaborer ou d'aider: [TRADUCTION] «Je ne suis pas convaincu que quoi que Giguère ait reçu, il l'a reçu en considération de quelque chose». Dans le contexte toutefois, tout ce que le juge Labrosse semble avoir affirmé c'est qu'il a conclu à l'absence de bénéfice, conclusion à

duced earlier, is as follows:

I have already dealt with the argument of the sale of Giguere's shares at an inflated price in nineteen sixty-seven (1967). I am not satisfied that he received any benefit other than what he was entitled to for the value of his shares. That applies also to the benefit referred to in Count two (2), which is part of the same money.

It follows from the above that I am not satisfied that anything that Giguere received was in consideration for something. But if I had found that a benefit had been accepted or given, it would have then been necessary that it be in consideration for cooperation, assistance and the exercise of influence. On the working of the indictment, the words cooperation, assistance and the exercise of influence must be taken conjunctively. In my view, this is the strongest argument advanced by the defence. There was no evidence from any of the numerous witnesses that Giguère exercised influence in respect of the government contracts received by the agency. I accept that exercise of influence would mean to affect a decision or do something that would affect the decision, but there was no evidence that any decision to award a contract to the agency was affected by the intervention of Giguère. The evidence was that he opened doors. There was evidence that he arranged appointments to permit the representatives of the agency to make presentations to government officials and in my view, this is not what is contemplated by section 110 of the Code. (Emphasis added.)

The Ontario Court of Appeal treated this only as a negation of consideration under s. 110. I would not be prepared to conclude on the basis of this passage alone that Labrosse J. found no proof of any agreement that Giguère cooperate or assist.

At several places in his judgment Labrosse J. said there was no agreement that Giguère provide "services". He did not, however, define what he meant by the word "services". Nevertheless, the ordinary meaning of the word is broad enough to include opening doors, arranging meetings, or other forms of cooperation or assistance. There is nothing in the judgment which would demonstrate conclusively that Labrosse J. was using the word

propos de laquelle j'ai dit qu'il a commis une erreur. Voici le passage complet des motifs du juge Labrosse dont j'ai déjà cité un extrait précédemment:

[TRADUCTION] J'ai déjà analysé l'argument relatif à la vente des actions de Giguère à un prix exagéré en mil neuf cent soixante-sept (1967). Je ne suis pas convaincu qu'il a reçu un autre bénéfice que ce à quoi il avait droit compte tenu de la valeur de ses actions. Cela s'applique également au bénéfice mentionné au deuxième chef d'accusation, qui est compris dans la même somme d'argent.

Il découle de ce qui précède que je ne suis pas convaincu que quoi que Giguère ait reçu, il l'a reçu en considération de quelque chose. Si j'avais conclu qu'un bénéfice a été accepté ou donné, il aurait nécessairement fallu alors que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence. Selon la formulation de l'acte d'accusation, les mots collaboration, aide et exercice d'influence doivent être interprétés conjonctivement. À mon avis, c'est l'argument le plus solide proposé par la défense. Aucun des nombreux témoins n'a apporté la preuve que Giguère a exercé une influence à l'égard des contrats du gouvernement obtenus par l'agence. Je reconnais que l'exercice d'influence signifie agir sur une décision ou faire quelque chose qui agit sur une décision, mais il n'y a pas de preuve qu'une décision d'accorder un contrat à l'agence a été influencée par l'intervention de Giguère. Selon la preuve, il a préparé la voie. La preuve a révélé qu'il a organisé des rendez-vous pour permettre à des représentants de l'agence de faire des présentations auprès des fonctionnaires du gouvernement et, à mon avis, ce n'est pas ce qu'envisage l'article 110 du Code. (C'est moi qui souligne.)

La Cour d'appel de l'Ontario n'a vu dans ce passage que la négation de l'existence de la considération visée à l'art. 110. Je ne suis pas prêt à conclure, en fonction de ce seul passage, que le juge Labrosse a conclu à l'absence de preuve de l'existence d'une entente quelconque en vue d'obtenir la collaboration et l'aide de Giguère.

À maints endroits dans ses motifs de jugement, le juge Labrosse affirme qu'il n'y a pas eu d'entente pour que Giguère rende des «services». Il n'a toutefois pas défini ce qu'il entendait par le mot «services». Néanmoins, le sens ordinaire de ce mot est assez large pour comprendre le fait de préparer la voie, l'organisation de rencontres ou d'autres formes de collaboration ou d'aide. Rien dans les motifs du juge Labrosse ne prouve de façon con-

“services” to represent anything narrower than its ordinary meaning. I therefore conclude that Labrosse J.’s findings of fact were not only that the Crown had not proved an agreement that Giguère exercise influence, but also that the Crown had not proved an agreement that Giguère cooperate or assist, as defined earlier. Since proof of an agreement that Giguère either exercise influence, or cooperate, or assist is an essential ingredient of the offences charged, the accused are entitled to an acquittal unless those findings of fact can somehow be challenged.

The Crown does attempt to challenge Labrosse J.’s findings of fact on the basis that Labrosse J. misdirected himself on issues of corroboration and circumstantial evidence. The alleged errors, however, arise from what Labrosse J. did not say, not from what he did say. The Crown asks us to infer error from the fact that the trial judge did not review the law of corroboration or circumstantial evidence. I find nothing in Labrosse J.’s judgment which would support the inference of misdirection in these respects and I find no merit in the Crown’s argument. In my view Labrosse J.’s findings of fact were ones open to him on the evidence, and ones which cannot be interfered with on appeal.

In respect of Giguère only, the Crown alleged that Labrosse J. had erred in failing to admit similar fact evidence. The Ontario Court of Appeal agreed that Labrosse J. had erred on this point but held, as the Crown had conceded, that this alone did not warrant a new trial. The Crown again raised the similar fact point in this Court, but it is not necessary to deal with it in light of the Crown’s concession before the Court of Appeal.

I would dismiss the appeal.

cluante qu’il a employé le mot «services» dans un sens plus restreint que son sens ordinaire. Je conclus donc que les constatations de fait du juge Labrosse portent non seulement que la poursuite n’a pas prouvé l’existence d’une entente pour que Giguère exerce une influence, mais aussi que la poursuite n’a pas prouvé l’existence d’une entente en vue d’obtenir la collaboration et l’aide de Giguère, tel que défini plus haut. Puisque la preuve de l’existence d’une entente en vue d’obtenir de Giguère un exercice d’influence, une collaboration ou une aide constitue un élément essentiel des infractions imputées, les accusés ont droit à un acquittement à moins que ces conclusions de fait ne soient contestables de quelque façon.

La poursuite tente de contester les conclusions de fait du juge Labrosse en soutenant que le juge Labrosse a commis des erreurs sur les questions de corroboration et de preuve indirecte. Cependant les erreurs qu’il aurait commises découlent de ce que le juge Labrosse n’a pas dit et non pas de ce qu’il a dit. La poursuite nous demande de conclure à une erreur parce que le juge du procès n’a pas examiné le droit en matière de corroboration ou de preuve indirecte. Je ne vois rien dans les motifs du juge Labrosse qui permet de conclure à une erreur sous ces aspects et je conclus que l’argument de la poursuite est non fondé. À mon avis, le juge Labrosse a tiré des conclusions de fait qu’il lui était possible de tirer compte tenu de la preuve et ces conclusions ne peuvent être modifiées en appel.

Quant à Giguère seulement, la poursuite a soutenu que le juge Labrosse avait commis une erreur en ne recevant pas la preuve de faits similaires. La Cour d’appel de l’Ontario a reconnu que le juge Labrosse a commis une erreur sur ce point, mais elle a conclu, comme l’avait reconnu la poursuite, que cela seulement ne justifiait pas un nouveau procès. La poursuite a de nouveau soulevé la question des faits similaires en cette Cour, mais il n’est pas nécessaire de l’examiner vu la reconnaissance qu’a faite la poursuite devant la Cour d’appel.

Je suis d’avis de rejeter le pourvoi.

The judgment of McIntyre and Lamer JJ. was delivered by

LAMER J.—The trial judge having accepted, as he was entitled to do, the evidence of the respondents Dionne and Belhumeur that there was no discussion nor agreement as to “future services”, and having doubted the testimony of Crown witness Léon Simard on that point, the Court of Appeal for Ontario committed no error of law in dismissing the appeal by choosing not to interfere with the finding and to consider the word “services” used by Labrosse J. as encompassing any activity contemplated under s. 110(1)(a) of the *Criminal Code*.

The appeal to this Court from that decision should therefore be dismissed.

The following are the reasons delivered by

WILSON J. (*dissenting*)—I am in respectful agreement with the interpretation of s. 110 of the *Criminal Code* contained in the reasons for judgment of my colleague, Mr. Justice Dickson.

However, the problem before the Court as I see it is that the learned trial judge, because he misdirected himself as to the constituent elements of the offence under s. 110 in the ways indicated by my colleague, failed to make the relevant findings of fact. In particular, having failed to appreciate that an agreement to open doors and arrange meetings in return for a “benefit” could constitute cooperation or assistance within the meaning of the section, he made no express finding as to whether such an agreement existed or not. Instead he focussed his attention on whether there was an agreement that Giguère would provide “services” by which he clearly meant something well beyond the opening of doors and arranging of meetings *i.e.* something which would constitute the offence on his interpretation of the section. He found that there was no such agreement. I do not see, however, how a finding of no agreement to go beyond the opening of doors and arranging of meetings can be construed as a finding of no agreement to open doors or arrange meetings.

Version française du jugement des juges McIntyre et Lamer rendu par

LE JUGE LAMER—Puisque le juge du procès a accepté, comme il avait le droit de le faire, les témoignages des intimés Dionne et Belhumeur portant qu’il n’y a eu ni discussion ni entente relative à des «services futurs», et qu’il n’a pas ajouté foi au témoignage rendu sur ce point par Léon Simard, témoin du ministère public, la Cour d’appel de l’Ontario n’a commis aucune erreur de droit en rejetant l’appel du fait qu’elle a décidé de ne pas modifier la conclusion du juge Labrosse et de considérer que le mot «services» utilisé par ce dernier comprend toute activité visée par l’al. 110(1)a) du *Code criminel*.

Le pourvoi interjeté devant cette Cour contre l’arrêt de la Cour d’appel doit donc être rejeté.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE WILSON (*dissidente*)—Avec égards, j’accepte l’interprétation de l’art. 110 du *Code criminel* que donne mon collègue le juge Dickson dans ses motifs de jugement.

Toutefois, selon moi, le problème soumis à la Cour tient à ce que le savant juge du procès n’a pas fait les constatations de fait pertinentes parce qu’il s’est mépris, de la manière soulignée par mon collègue, sur les éléments constitutifs de l’infraction définie à l’art. 110. Plus particulièrement, n’ayant pas jugé qu’une entente en vue de préparer la voie et d’organiser des rencontres en considération d’un «bénéfice» peut constituer une collaboration ou une aide au sens de l’article, il n’a pas décidé expressément si une telle entente existait. Il s’est plutôt demandé s’il y avait eu entente pour que Giguère rende des «services», entendant par ce terme quelque chose de plus que préparer la voie et organiser des rencontres, c.-à-d. quelque chose qui constitue l’infraction selon son interprétation de l’article. Il a conclu à l’inexistence d’une telle entente. Toutefois, je ne comprends pas comment cette conclusion qu’il n’y a pas eu d’entente en vue de faire plus que préparer la voie et organiser des rencontres peut être interprétée comme une conclusion qu’il n’y a pas eu d’entente en vue de préparer la voie ou d’organiser des rencontres.

Accordingly, I must respectfully differ from my learned colleague as to the proper disposition of the appeal. I would allow it and order a new trial.

Appeal dismissed, WILSON J. dissenting.

Solicitor for the appellant: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the respondent Giguère: Robert J. Carter, Toronto.

Solicitor for the respondent Belhumeur: Gabriel Lapointe, Montreal.

Solicitor for the respondents Dionne, Canadian Advertising Agency Limited and Publicor Ltd.: Marcel Piché, Montreal.

Avec égards, je ne puis donc qu'exprimer un avis différent de celui de mon savant collègue quant à l'issue du présent pourvoi. Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et d'ordonner un nouveau procès.

^a *Pourvoi rejeté, le juge WILSON est dissidente.*

Procureur de l'appelante: Le ministère du Procureur général, Toronto.

Procureur de l'intimé Giguère: Robert J. Carter, Toronto.

Procureur de l'intimé Belhumeur: Gabriel Lapointe, Montréal.

^c *Procureur des intimés Dionne, Canadian Advertising Agency Limited et Publicor Ltd.: Marcel Piché, Montréal.*



*If undelivered, return COVER ONLY to,
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*



**Canada
Supreme Court
Reports**

**Recueil des arrêts
de la Cour suprême
du Canada**

Part 4, 1983 Vol. 2

and

Tables

4^e cahier, 1983 Vol. 2

et

Tables

**Cited as [1983] 2 S.C.R. { i-xxx
471-641**

**Renvoi [1983] 2 R.C.S. { i-xxx
471-641**

NOTICE

Volume 2 of the Supreme Court Reports [1983]
will only contain four parts.

November 1984

AVIS

Le deuxième volume du Recueil des arrêts de la
Cour suprême [1983] ne comprend que quatre
cahiers.

Novembre 1984

Published by
BERNARD C. HOFLEY, Q.C.
The Registrar, Supreme Court of Canada

Editor in Chief
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Editors
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Revisor
RICHARD BERBERI

Editorial Assistants
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Changes of address for subscriptions to the Supreme Court Reports should be referred to Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, together with the old address.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1983.

Publié par
BERNARD C. HOFLEY, c.r.
Registraire de la Cour suprême du Canada

Arrêtiŕste en chef
ANNE ROLAND, B.A., LL.L.

Arrêtiŕstes
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Réviŕseur
RICHARD BERBERI

Adjointes à l'édition
MADO MAINVILLE-CÔTÉ
MARIELLE BEAULIEU
BARBARA LONG

Les abonnés au Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada doivent adresser tout changement d'adresse au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9, en indiquant l'ancienne adresse.

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1983.

CONTENTS

Title Page	i
List of Judges	ii
Errata	iv
Motions	v
Table of Judgments	xvii
Table of Cases Cited	xxi
Index	631

Bell v. The Queen 471

Criminal law — Narcotics — Importation — Meaning of "import" — Places of offence — Whether importing a narcotic a continuing offence — Whether the act of importing a narcotic terminates upon the narcotic crossing the border into Canada — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 5 — Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 101(a) [am. 1974-75-76 (Can.), c. 5, s. 3].

Criminal law — Trial — Directed verdict at close of Crown's case — Defence not yet concluded at that stage — Whether trial judge erred in directing verdict of acquittal before evidence completed.

Morguard Properties Ltd. et al. v. City of Winnipeg 493

Assessment — Freeze — The City of Winnipeg Act providing review procedure — Whether legislation instituting "freeze program" superseded the provisions of The City of Winnipeg Act — Whether Board of Revision prohibited from hearing assessment complaints — Construction of taxing statute — An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), c. 71, s. 4(1) — The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), c. 105, s. 159(3).

Continued on next page

SOMMAIRE

Page titre	i
Liste des Juges	iii
Errata	iv
Requêtes	v
Table des Jugements	xix
Table des Causes citées	xxi
Index	637

Administration du pipe-line du Nord c. Perehinec 513

Tribunaux — Compétence — Cour fédérale — Cour supérieure provinciale — Action pour congédiement illégal contre un organisme fédéral — La Cour fédérale a-t-elle compétence exclusive pour connaître de l'action? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17 — Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

Couronne — Mandataire de l'État — Administration du pipe-line du Nord — L'Administration peut-elle conclure un contrat de travail en son propre nom et être poursuivie en son propre nom? — Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

Bell c. La Reine 471

Droit criminel — Stupéfiants — Importation — Sens du mot «importer» — Lieux de l'infraction — L'importation d'un stupéfiant constitue-t-elle une infraction continue? — L'acte d'importer prend-il fin lorsque le stupéfiant franchit la frontière canadienne? — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 5 — Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 101a) [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 5, art. 3].

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

Northern Pipeline Agency v. Pehinec 513

Courts — Jurisdiction — Federal Court — Provincial superior court — Action for wrongful dismissal against Federal agency — Whether action within exclusive jurisdiction of Federal Court — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17 — Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

Crown — Agent of the Crown — Northern Pipeline Agency — Whether Agency can enter into a contract of employment in its own name and be sued in its own right — Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

Paul Revere Life Insurance Co. v. Sucharov 541

Insurance — Disability insurance policy — Total and partial disability — Inability of the insured to engage in his regular occupation.

R. v. Eldorado Nuclear Ltd. 551

Criminal law — Crown immunity — Combines investigation — Crown corporations charged with conspiracy to lessen competition — Whether corporations entitled to Crown immunity — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c) [rep. & sub. 1974-75-76 (Can.), c. 76, s. 14] — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 27(2) — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 10 — Government Companies Operation Act, R.S.C. 1970, c. G-7, ss. 2 [am. 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)], 3, 6.

R. v. Uranium Canada Ltd. 551

Criminal law — Crown immunity — Combines investigation — Crown corporations charged with conspiracy to lessen competition — Whether corporations entitled to Crown immunity — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c) [rep. & sub. 1974-75-76 (Can.), c. 76, s. 14] — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 27(2) — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 10 — Government Companies Operation Act, R.S.C. 1970, c. G-7, ss. 2 [am. 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)], 3, 6.

Wilson v. The Queen 594

Courts — Collateral proceedings — Superior court wiretap authorizations — Evidence obtained pursuant to authorizations found inadmissible by inferior court — Whether or not superior court can be collaterally attacked in any court and in particular by an inferior court — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 178.12(1)(b),(g), 178.13(1)(b), 178.14, 178.16(1)(a), 178.16(3)(b).

SOMMAIRE (Fin)

Droit criminel — Procès — Verdict commandé à la fin de la preuve de la poursuite — Défense non encore terminée à ce stade — Le juge du procès a-t-il commis une erreur en ordonnant un verdict d'acquiescement avant la clôture de la preuve?

Morguard Properties Ltd. et autres c. Ville de Winnipeg . 493

Évaluation — Gel — Procédure de révision prévue par The City of Winnipeg Act — La Loi créant le «programme de gel» remplace-t-elle les dispositions de The City of Winnipeg Act? — Est-il interdit au Bureau de révision de connaître des plaintes relatives à l'évaluation? — Interprétation d'une loi fiscale — An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), chap. 71, art. 4(1) — The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), chap. 105, art. 159(3).

Paul Revere Life Insurance Co. c. Sucharov 541

Assurance — Police d'assurance invalidité — Incapacité totale et partielle — Incapacité de l'assuré de vaquer à ses occupations habituelles.

R. c. Eldorado Nucléaire Ltée 551

Droit criminel — Immunité de l'État — Enquête sur les coalitions — Sociétés d'État accusées de complot pour diminuer la concurrence — Bénéficient-elles de l'immunité de l'État? — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)(c) [abr. et rempl. 1974-75-76 (Can.), chap. 76, art. 14] — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16, 27(2) — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 10 — Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-7, art. 2 [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)], 3, 6.

R. c. Uranium Canada Ltée 551

Droit criminel — Immunité de l'État — Enquête sur les coalitions — Sociétés d'État accusées de complot pour diminuer la concurrence — Bénéficient-elles de l'immunité de l'État? — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)(c) [abr. et rempl. 1974-75-76 (Can.), chap. 76, art. 14] — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16, 27(2) — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 10 — Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-7, art. 2 [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)], 3, 6.

Wilson c. La Reine 594

Tribunaux — Procédures indirectes — Autorisations d'écoute électronique accordées par une cour supérieure — Une cour inférieure juge irrecevable la preuve obtenue en vertu de ces autorisations — L'ordonnance d'une cour supérieure peut-elle être attaquée indirectement devant une cour quelconque et, en particulier, devant une cour inférieure? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 178.12(1)(b),(g), 178.13(1)(b), 178.14, 178.16(1)(a), 178.16(3)(b).



1983 Volume 2

Canada Supreme Court Reports

Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada

Editors

ANNE ROLAND, B.A., LL.L.
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Arrêtistes

ANNE ROLAND, B.A., LL.L.
ARCHIBALD McDONALD, B.A., LL.B., M.A.
CLAUDE MARQUIS, B.A., LL.L., D.D.N.

Published pursuant to the Statute by

BERNARD C. HOFLEY, Q.C.

Registrar of the Court

Publié conformément à la Loi par

BERNARD C. HOFLEY, c.r.

Registraire de la Cour

JUDGES
OF THE
SUPREME COURT OF CANADA

The Right Honourable BORA LASKIN, P.C., *Chief Justice of Canada*

The Honourable ROLAND A. RITCHIE

The Honourable ROBERT GEORGE BRIAN DICKSON

The Honourable JEAN BEETZ

The Honourable WILLARD ZEBEDEE ESTEY

The Honourable WILLIAM ROGERS MCINTYRE

The Honourable JULIEN CHOUINARD

The Honourable ANTONIO LAMER

The Honourable BERTHA WILSON

JUGES
DE LA
COUR SUPRÊME DU CANADA

Le très honorable BORA LASKIN, C.P., *Juge en chef du Canada*

L'honorable ROLAND A. RITCHIE

L'honorable ROBERT GEORGE BRIAN DICKSON

L'honorable JEAN BEETZ

L'honorable WILLARD ZEBEDEE ESTEY

L'honorable WILLIAM ROGERS MCINTYRE

L'honorable JULIEN CHOUINARD

L'honorable ANTONIO LAMER

L'honorable BERTHA WILSON

ERRATA

- [1983] 1 S.C.R. p. 696, 1. *f*-1 of the French version. Read “accueilli” instead of “rejeté”. [1983] 1 R.C.S. p. 696, 1. *f*-1 de la version française. Lire «accueilli» au lieu de «rejeté».
- [1983] 2 S.C.R. p. 62, 1. *j*-1 of the English version. Read “could not constitutionally abrogate” instead of “could constitutionally abrogate”. [1983] 2 R.C.S. p. 62, 1. *j*-1 de la version anglaise. Lire «could not constitutionally abrogate» au lieu de «could constitutionally abrogate».
- [1983] 2 S.C.R. p. 83, 1. *e*-1 and *e*-3 of the English version. Read “impartiality” instead of “bias”. [1983] 2 R.C.S. p. 83, 1. *e*-1 et *e*-3 de la version anglaise. Lire «impartiality» au lieu de «bias».
- [1983] 2 S.C.R. p. 293, 1. *a*-5 of the English version and 1. *b*-5 of the French version. Read “[1949] S.C.R. 1” instead of “[1949] 1 S.C.R. 1”. [1983] 2 R.C.S. p. 293, 1. *b*-5 de la version française et 1. *a*-5 de la version anglaise. Lire «[1949] S.C.R. 1» au lieu de «[1949] 1 S.C.R. 1».
- [1983] 2 S.C.R. p. 376, 1. *f*-3 of the French version. Read “vraisemblablement” instead of “vraisemblément”. [1983] 2 R.C.S. p. 376, 1. *f*-3 de la version française. Lire «vraisemblablement» au lieu de «vraisemblément».

MOTIONS—REQUÊTES

- 91732 Canada Inc. v. 91061 Canada Ltd.* (Qué.), 18101, leave to appeal refused with costs, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Adolph et al. v. The Queen* (B.C.), 18054, leave to appeal refused, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Air Canada v. Attorney General of British Columbia* (B.C.), 18089, leave to appeal granted, 5.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Air Canada v. The Queen in right of British Columbia et al.* (B.C.), 17910, leave to appeal granted, 17.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Alltrans Express Ltd. v. Workers' Compensation Board of British Columbia et al.* (B.C.), 17991, leave to appeal granted, 24.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Arial v. Trudeau* (Qué.), 18091, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Armor Elevator Quebec Ltd. v. B.G.L. Construction Ltd.* (Qué.), 18160, leave to appeal refused with costs, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Assessor of Area No. 07—Sunshine Coast v. MacMillan Bloedel Ltd.* (B.C.), 18083, leave to appeal refused with costs, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Assessor of Area No. 18, Trail-Grand Forks v. Cominco Ltd.* (B.C.), 18083, leave to appeal refused with costs, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Attorney General of Canada v. Clarkson Co. Ltd. (Trustee of Estate Newfoundland Refining Co. Ltd.)* (Nfld.), 17860, leave to appeal refused with costs, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Attorney General of Canada et al. v. Daigle et al.* (Qué.), 17859, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Austin v. The Queen* (Ont.), 17770, leave to appeal granted, 13.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Avtar v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18021, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- B & J Music Ltd. v. The Queen* (F.C.A.), 17786, leave to appeal refused, 22.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Balderstone v. The Queen et al.* (Man.), 18081, leave to appeal refused, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Banque de Nouvelle-Écosse v. Hébert* (Qué.), 18073, leave to appeal granted, 15.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Beauregard et autre v. Soeurs de Charité de Sainte-Marie* (Qué.), 18134, leave to appeal refused with costs, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Bellerose et autres v. Procureur général du Québec* (Qué.), 17963, leave to appeal granted, 24.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Bhardwaj v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18059, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Birks v. Birks et autres* (Qué.), 17819, leave to appeal refused with costs, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Black v. The Queen* (Ont.), 17687, leave to appeal refused, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Blais (Trustee of St. Louis Textiles Ltd., a bankrupt) v. Minister of National Revenue* (Qué.), 17824, leave to appeal granted, 27.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Booth v. Zappa* (Qué.), 17917, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.

- Bouchard v. Commission des affaires sociales et autres* (Qué.), 18044, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Brar v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17854, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Brown Boveri Howden Inc. v. The Queen* (F.C.A.), 17850, leave to appeal refused with costs, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- CFQC Broadcasting Ltd. v. Sandy Frank Film Syndication Inc.* (Sask.), 17765, leave to appeal refused with costs, 21.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Campeau Developments Ltd. et al. v. Regional Assessment Commissioner, Region No. 29* (Ont.), 17695, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Canadian General Electric Co. Ltd. et al. v. Cominco Ltd. et al.* (B.C.), 17869, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. The Queen in right of British Columbia* (B.C.), 17875, leave to appeal granted, 17.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Canadian Pacific Ltd. v. Paul et al.* (N.B.), 18149, leave to appeal granted, 20.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Canadian Pacific Ltd. et al. v. British Columbia Forest Products Ltd. et al.* (Man.), 17808, leave to appeal refused with costs, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Canadian Union of Public Employees, Local 76 v. City of Campbellton* (N.B.), 18019, leave to appeal refused with costs, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Carey v. The Queen in right of Ontario et al.* (Ont.), 18060, leave to appeal granted, 5.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Carrier et autres v. Rochon et autres* (Qué.), 17939, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Cartmell v. Minister of Transport et al.* (F.C.A.), 17852, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Cassetta v. La Reine* (Qué.), 17801, leave to appeal refused, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Chateau Developments Ltd. v. Leonard Steele et al.* (Alta.), 17995, leave to appeal refused with costs, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Chiacchia et al. v. Chenier* (Ont.), 17871, leave to appeal refused with costs, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Cival v. The Queen* (F.C.A.), 17780, leave to appeal refused, 22.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Clark v. The Queen* (Ont.), 17822, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Clements et al. v. The Queen* (Ont.), 17754, leave to appeal refused, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Collier v. The Queen* (Ont.), 17516, leave to appeal refused, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Collins v. The Queen* (B.C.), 17937, leave to appeal granted, 5.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Commission de l'Industrie de la Construction v. Commission de Transport de la communauté urbaine de Montréal* (Qué.), 18098, leave to appeal granted, 15.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Commission de la santé et de la sécurité du travail et autre v. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* (Qué.), 17768, leave to appeal granted, 20.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Communauté Urbaine de Montréal v. Régie des Rentes du Québec et autres* (Qué.), 17714, leave to appeal refused with costs, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Consolboard Inc. v. MacMillan Bloedel (Saskatchewan) Ltd.* (F.C.A.), 17890, leave to appeal refused with costs, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.

- Constitution Insurance Co. of Canada et al. v. Kosmopoulos et al.* (Ont.), 17911, leave to appeal granted, 21.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Cornhill Insurance Co. Ltd. v. Gould* (Nfld.), 17954, leave to appeal refused with costs, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Cornwall v. Abascus Cities Ltd.* (Alta.), 17836, leave to appeal refused with costs, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Council of Printing Industries of Canada on behalf of Photo Engravers and Electrotypers Ltd. v. Toronto Printing Pressmen and Assistants' Union No. 10 (Paperhandlers) et al.* (Ont.), 17983, leave to appeal refused with costs, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Cranston et al. v. Daley* (Ont.), 17887, leave to appeal refused with costs, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Crown Trust Co. et al. v. Attorney General of Ontario et al.* (Ont.), 17823, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Daoust v. Gauthier et autres* (Qué.), 18075, leave to appeal refused with costs, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Daoust v. La Reine* (Qué.), 17756, leave to appeal granted, 13.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Dauphin Plains Credit Union Ltd. v. Bomek et al.* (Man.), 17769, leave to appeal refused with costs, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Dhaliwal (Bhudinder Kaur) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17847, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Dhaliwal (Inderjit Singh) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17846, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Dhaliwal (Jasvir Singh) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17867, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Dhuga (Sucha Singh) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17906, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Dhugha (Bickram Singh) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17905, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Diotte v. The Queen* (Ont.), 17809, leave to appeal refused, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Dubé v. Dubé* (Qué.), 17889, leave to appeal refused with costs, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Durall Construction Ltd. v. McDougall Ltd. et al.* (Ont.), 18047, leave to appeal refused with costs, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Eagle Star Insurance Co. of Canada et autres v. Hadley Shipping Co. Ltd. et autres* (Qué.), 17953, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Edmonton (City of) v. Muttart Industries Ltd.* (Alta.), 18124, leave to appeal refused with costs, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Egan et al. v. Falconbridge Nickel Mines Ltd.* (Ont.), 17961, leave to appeal refused with costs, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Electric Power Equipment Ltd. v. R.O.M. Construction Ltd.* (Alta.), 17872, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Ensité Ltd. v. The Queen* (F.C.A.), 18005, leave to appeal granted, 15.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Farquharson v. The Queen* (Ont.), 17755, leave to appeal granted, 13.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Fawcett v. The Queen* (Ont.), 17807, leave to appeal refused, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Fetterly v. The Queen* (Ont.), 17779, leave to appeal refused, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée.

- Fireman's Fund Insurance Co. of Canada v. Zurich Insurance Co. et al.* (B.C.), 18001, leave to appeal refused with costs, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Frame v. Smith et al.* (Ont.), 18164, leave to appeal granted, 20.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Fraternité des chauffeurs d'autobus, opérateurs de métro et employés des services connexes au transport de la C.T.C.U.M. v. Monastesse* (Qué.), 17820, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Garden City Press Ltd. v. Cusack et al.* (Ont.), 18057, leave to appeal refused with costs, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Gill (Navdeep Singh) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18017, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Gill (Rashpal Kaur) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17798, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Grabowski v. La Reine* (Qué.), 17866, leave to appeal granted, 13.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Grégoire v. La Reine* (Qué.), 17938, leave to appeal refused, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Guillemette v. La Reine* (Qué.), 18145, leave to appeal granted, 20.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Hadley Shipping Co. Ltd. et autres v. Eagle Star Insurance Co. of Canada et autres* (Qué.), 17959, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Handy v. The Queen* (Ont.), 17974, leave to appeal refused, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Hansra v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17916, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Hargraves v. The Queen* (Ont.), 17236, notice of discontinuance filed, 21.12.83, avis de désistement produit.
- Hartshorn v. Wright et al.* (Ont.), 18056, leave to appeal refused with costs, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Healey v. Procureur général du Québec* (Qué.), 17862, leave to appeal granted, 3.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Henry v. The Queen* (B.C.), 18117, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Hillis et al. v. The Queen* (F.C.A.), 17941, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Hislop et al. v. The Queen* (Ont.), 17965, leave to appeal refused, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Hogan v. The Queen* (Ont.), 17685, leave to appeal refused, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Hôpital St-Raymond v. Syndicat des Employés des Institutions de St-Raymond (CSN) et autre* (Qué.), 17799, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Hôtel Châteauguay Inc. v. Arsenault* (Qué.), 18126, leave to appeal refused with costs, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Hudson's Bay Co. et autre v. Wise Brothers Ltd.* (Qué.), 18006, leave to appeal refused with costs, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Imax Systems Corporation v. Ferguson* (Ont.), 18093, leave to appeal refused with costs, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Insurance Corporation of British Columbia v. Mack* (B.C.), 17829, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Joe et al. v. The Queen* (F.C.A.), 17831, leave to appeal granted, 22.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Johns v. Johns* (Sask.), 17794, leave to appeal refused with costs, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Jordan v. The Queen* (B.C.), 18111, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.

- Katchur et al. v. The Queen* (Man.), 17335, notice of discontinuance filed, 22.12.83, avis de désistement produit.
- Kaulback v. The Queen* (N.S.), 17777, leave to appeal refused, 22.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kaur v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17558, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kellawan v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17772, leave to appeal refused, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kelly v. The Queen* (Alta.), 17892, leave to appeal refused, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kennedy v. The Queen* (B.C.), 18023, leave to appeal refused, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Khan v. The Queen* (Ont.), 16992, leave to appeal granted, 21.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Khattra v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17936, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kindra v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18137, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- King v. Low et al.* (N.W.T.), 17759, leave to appeal granted, 27.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Korpus v. The Queen in right of Canada* (Sask.), 17816, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kott v. The Queen* (Qué.), 17812, leave to appeal refused, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kumar (Paramjeet) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17766, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kumar (Sushil) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18039, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Kytwayhat v. The Queen* (Sask.), 17802, leave to appeal refused, 21.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- La Tribune Ltée et autre v. Restaurant Chez Toni Sherbrooke Inc. et autres* (Qué.), 18048, leave to appeal refused with costs, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Laenens v. La Reine* (Qué.), 18151, leave to appeal refused, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Lapierre v. Procureur général du Québec* (Qué.), 18141, leave to appeal granted, 20.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Laurendeau v. Procureur général du Québec* (Qué.), 17731, leave to appeal refused, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée et autres v. Gendron* (Qué.), 17746, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- London Life Insurance Co. v. Vouzas* (Ont.), 17800, leave to appeal refused with costs, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- MacInnis v. The Queen* (N.S.), 16920, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- MacIntyre v. The Queen* (Ont.), 17834, leave to appeal refused, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- McConaghy v. Law Society of Alberta* (Alta.), 18004, leave to appeal refused with costs, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- McLean & Kerr v. Klymas, Plaskett & Associates Ltd. (Trustee of estate Ross Cunningham Industries Ltd.)* (Ont.), 17806, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Madill (Attorney in Canada for the Non-Marine Underwriters, Members of Lloyd's, London, England) v. Canadian Imperial Bank of Commerce et al.* (Ont.), 17947, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Marsh & McLennan, Ltd. v. The Queen* (F.C.A.), 17683, leave to appeal refused with costs, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.

- Marshall v. Local Government District of Consol (Man.)*, 18003, leave to appeal refused with costs, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Martin v. Perrie (Ont.)*, 17885, leave to appeal granted, 7.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Martin v. The Queen (N.S.)*, 17912, leave to appeal refused, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Meier v. Warden of the Lower Mainland Regional Correctional Centre (B.C.)*, 17855, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Mercier v. La Reine (Qué.)*, 17882, leave to appeal refused, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Metcalfe v. Bank of Montreal (Ont.)*, 17691, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Midwest Oil Production Ltd. v. The Queen (F.C.A.)*, 17950, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Miller v. The Queen (Ont.)*, 18146, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Mills v. The Queen (Ont.)*, 17818, leave to appeal granted, 20.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Minister of Finance v. Island Asphalt Producers Ltd. et al. (B.C.)*, 18166, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Minister of Finance of Canada et al. v. Finlay (F.C.A.)*, 17775, leave to appeal granted, 22.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Miron Inc. v. Minister of National Revenue (F.C.A.)*, 18123, leave to appeal refused with costs, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Mokha (Gurcharan Singh) v. Minister of Employment and Immigration (F.C.A.)*, 17879, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Mokha (Satnam Kaur) v. Minister of Employment and Immigration (F.C.A.)*, 17877, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Morier et autre v. Rivard (Qué.)*, 17896, leave to appeal granted, 17.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Murray v. The Queen (F.C.A.)*, 17740, leave to appeal refused, 22.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Myhaluk v. The Queen (Ont.)*, 17870, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Nelson et al. v. Walker et al. (B.C.)*, 17715, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- New Brunswick Nurses' Union et al. v. The Queen in right of New Brunswick (N.B.)*, 18009, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- New Brunswick Public Employees Association et al. v. The Queen in right of New Brunswick (N.B.)*, 18153, leave to appeal refused, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Newfoundland Association of Public Employees v. College of Fisheries, Navigation, Marine Engineering and Electronics (Nfld.)*, 17901, leave to appeal refused with costs, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Nortree Development Ltd. v. Wise Brothers Ltd. (Qué.)*, 18025, leave to appeal refused with costs, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Ontario Hydro v. Ontario Hydro Employees' Union, Local 1000 et al. (Ont.)*, 17837, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al. (F.C.A.)*, 18154, leave to appeal granted, 20.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Pacific Western Airlines Ltd. v. The Queen in right of British Columbia (B.C.)*, 17902, leave to appeal granted, 17.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Pasquini et autre v. Iarrera (Qué.)*, 17922, leave to appeal refused with costs, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.

- Payeur et autre v. Banque canadienne impériale de commerce* (Qué.), 17861, leave to appeal refused with costs, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Pearson v. The Queen* (Qué.), 17774, leave to appeal refused, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Penney v. The Queen* (Nfld.), 17572, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Petrofina Canada Inc. v. The Queen* (Ont.), 17626, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Pimbley v. The Queen* (Ont.), 17785, leave to appeal refused, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Play-All Ltd. et al. v. Penner et al.* (Man.), 18061, leave to appeal refused, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Plummer v. The Queen* (B.C.), 17701, leave to appeal refused, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Poulin v. Gunston* (Man.), 18150, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Procureur général du Québec v. Greater Hull School Board et autres* (Qué.), 18011, leave to appeal granted, 15.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Procureur général du Québec v. Quebec Association of Protestant School Boards et autres* (Qué.), 17821, leave to appeal granted, 20.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- R. v. Beauregard* (F.C.A.), 17884, leave to appeal granted, 17.10.83, autorisation de pourvoi accordée.
- R. v. Big M. Drug Mart Ltd. et al.* (Alta.), 18125, leave to appeal granted, 19.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- R. v. Bronfman Trust (Phyllis Barbara)* (F.C.A.), 17811, leave to appeal granted, 22.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- R. v. Conrad* (N.S.), 17789, leave to appeal refused, 22.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. Hayden* (Man.), 18165, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. Henriksen* (Ont.), 17735, leave to appeal refused, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. Houle* (Qué.), 18053, leave to appeal refused, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. H. W. Corkum Construction Co. Ltd.* (N.S.), 17795, leave to appeal refused, 22.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. L'Heureux* (Qué.), 17932, leave to appeal granted, 7.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- R. v. Michel et al.* (Yukon), 18002, leave to appeal refused, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. Tanton* (Ont.), 17782, leave to appeal refused, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. Taylor* (Ont.), 17883, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- R. v. Valois* (Qué.), 17788, leave to appeal granted, 27.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- R. v. Vermette* (Alta.), 17760, leave to appeal granted, 21.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- R. v. Vourakis* (Ont.), 17645, notice of discontinuance filed, 28.10.83, avis de désistement produit.
- Radulesco v. Canadian Human Rights Commission* (F.C.A.), 17689, leave to appeal granted, 27.9.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Rafferty v. The Queen* (Alta.), 17679, notice of discontinuance filed, 3.11.83, avis de désistement produit.
- Rainville (syndic à la faillite de Jacques Dubé) v. Alepin* (Qué.), 17791, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Regional Assessment Commissioner, Region No. 23 et al. v. K-Mart Canada Ltd.* (Ont.), 17681, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Richard Bennett Developments (Sarnia) Ltd. et al. v. Malahide Developments Ltd.* (Ont.), 17066, notice of discontinuance filed, 17.11.83, avis de désistement produit.
- Richards v. The Queen* (Alta.), 17992, leave to appeal refused, 15.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Richardson v. Outerbridge et al.* (Ont.), 17804, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.

- Robidoux v. La Reine* (Qué.), 18082, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Rockyview (Municipal District, No. 44) v. Alberta Planning Board et al.* (Alta.), 17359, notice of discontinuance filed, 3.10.83, avis de désistement produit.
- Rouville Farms Inc. v. Corporation municipale du comté de Rouville et autre* (Qué.), 18085, leave to appeal refused with costs, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Saguenay Shipping Ltd. v. General Traders Ltd.* (Qué.), 18142, leave to appeal granted, 20.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Saint-Rémi (Ville de) v. Nord Construction (1962) Ltée* (Qué.), 17964, leave to appeal refused with costs, 24.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Sanga v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17845, leave to appeal refused, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Savino v. Law Society of Manitoba* (Man.), 18024, leave to appeal granted, 21.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Seaway Trust Co. et al. v. The Queen in right of Ontario et al.* (Ont.), 17858, leave to appeal refused, 3.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Seerha v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17929, leave to appeal refused, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Sénécal et autres v. Commission de Transport de la Rive-Sud de Montréal* (Qué.), 18072, notice of discontinuance filed, 07.12.83, avis de désistement produit.
- Service des affaires sociales de la ville de Montréal et autre v. St-Pierre* (Qué.), 17828, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Sidhu (Amar Singh) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17838, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Sidhu (Manohar Singh) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17981, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Simcoe & Erie General Insurance Co. v. Royal Insurance Co. of Canada et al.* (Alta.), 17863, leave to appeal refused with costs, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Singh (Ajmer) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17797, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Amarjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17778, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Amarjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17923, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Amrik) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17844, leave to appeal refused, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Avtar) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17928, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Balbir) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17943, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Balvir) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17803, leave to appeal refused, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Balwant) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18008, leave to appeal refused, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Charan) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17982, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.

- Singh (Charanjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17907, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Chinder Paul) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18034, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Darshan Brar) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17468, leave to appeal refused, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Dharnam) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17793, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Ginder) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18041, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Gurbakhash) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18012, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Gurnam) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17975, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Hardip) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18105, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Hernek) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18032, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Jagjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17924, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Jarnail) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17886, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Jaspal) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17942, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Jaswant) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18140, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Kewal) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18022, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Kirpal) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18139, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Major) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17796, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Manjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17972, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Manpreet) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17945, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Nachhatar) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17908, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Paramjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17925, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Prit Paul) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17874, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Rohtam) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17989, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.

- Singh (Sadhu) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18092, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Sardara) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17993, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Sarjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17893, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Shingara) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18042, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Sohan) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17946, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Sohan) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18040, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Sucha Rajput) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17967, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Sukhdeep) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17903, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Surinder Paul) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18100, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Surjit) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18138, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Swarn) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17956, leave to appeal refused, 5.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Singh (Tikka Sahib) v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 17873, leave to appeal refused, 19.12.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Snyder v. Montreal Gazette Ltd.* (Qué.), 17888, leave to appeal granted, 3.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Société de récupération et d'exploitation forestière du Québec (Rexfor) v. Louis Dreyfus & Cie* (Qué.), 17815, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Steckler et autre v. Ville de Montréal* (Qué.), 17948, leave to appeal granted, 24.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Steiman v. Steiman et al.* (Man.), 17668, leave to appeal granted, 3.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Stevenson v. Canadian Human Rights Commission et al.* (F.C.A.), 17960, leave to appeal granted, 15.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Syndicat des cadres des hôpitaux de la région de Montréal (CSN) et autre v. Hôpital du Sacré-Coeur Montréal* (Qué.), 17758, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Thatcher et al. v. D. G. Lindskog et al.* (Sask.), 17830, leave to appeal refused, 22.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Thurairajah v. Immigration Appeal Board* (F.C.A.), 17897, leave to appeal refused, 17.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Tulloch v. Minister of Transport et al.* (F.C.A.), 17853, leave to appeal refused, 3.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Valois v. Attorney General of Canada* (F.C.A.), 17814, leave to appeal granted, 3.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Vanguard Petroleum Ltd. v. Voyager Petroleum Ltd.* (Alta.), 18007, leave to appeal refused with costs, 21.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Vassallo v. The Queen* (P.E.I.), 18143, leave to appeal refused, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée.

- Vawryk v. The Queen* (Man.), 17464, leave to appeal refused, 13.10.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Vincent v. Minister of Employment and Immigration* (F.C.A.), 18020, leave to appeal granted, 20.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Wallace v. Toronto Dominion Bank* (Ont.), 17805, leave to appeal refused with costs, 27.9.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- West Lincoln (Corporation of the Township of) v. Houser et al.* (Ont.), 17914, leave to appeal refused with costs, 7.11.83, autorisation de pourvoi refusée avec dépens.
- Western Approaches Ltd. v. Bellman et al.* (B.C.), 16961, notice of discontinuance filed, 9.9.83, avis de désistement produit.
- Western Union of Brewery, Beverage, Winery and Distillery Workers, Local 287 v. Carling O'Keefe Breweries of Canada Ltd. et al.* (Alta.), 18045, notice of discontinuance filed, 13.12.83, avis de désistement produit.
- Whiteside v. The Queen* (Ont.), 17696, leave to appeal refused, 20.9.83, autorisation de pourvoi refusée.
- Wigman v. The Queen* (B.C.), 17940, leave to appeal granted, 15.12.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Winnipeg School Division No. 1 v. Craton et al.* (Man.), 17933, leave to appeal granted, 24.11.83, autorisation de pourvoi accordée.
- Yared v. La Reine* (Qué.), 18051, leave to appeal refused, 20.12.83, autorisation de pourvoi refusée.

TABLE OF JUDGMENTS

	PAGE		PAGE
A			
Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. <i>et al.</i>	206	Cutter (Canada), Ltd., Baxter Travenol Laboratories of Canada Ltd. <i>et al.</i> v.	388
Attorney General of Canada v. Canadian Pacific Transport Co. Ltd. <i>et al.</i>	206	D	
Attorney General of Quebec <i>et al.</i> v. Grondin <i>et al.</i>	364	Delage, Messier v.	401
		Dowson v. The Queen	144
B			
Babin <i>et al.</i> , L'Atelier 7 Inc. <i>et al.</i> v.	364	E	
Baxter Travenol Laboratories of Canada Ltd. <i>et al.</i> v. Cutter (Canada), Ltd.	388	Eldorado Nuclear Ltd., R. v.	551
Bell v. The Queen	471	G	
Bisaillon v. Keable	60	Giguère <i>et al.</i> , R. v.	448
Buchbinder v. The Queen	159	Gray (Estate Izquierdo) v. Cotic	2
		Grondin <i>et al.</i> , Attorney General of Quebec <i>et al.</i> v.	364
C			
Canadian National Transportation, Ltd. <i>et al.</i> , Attorney General of Canada v.	206	H	
Canadian Pacific Transport Co. Ltd. <i>et al.</i> , Attorney General of Canada v.	206	Haldimand-Norfolk Regional Health Unit, Ontario Nurses' Association v.	6
Canadian Union of Public Employees v. Labour Relations Board (N.S.) <i>et al.</i>	311	K	
Carleton v. The Queen	58	Keable, Bisaillon v.	60
Case Existological Laboratories Ltd., Century Insurance Co. of Canada <i>et al.</i> v.	47	Keable, Vignola v.	112
Century Insurance Co. of Canada <i>et al.</i> v. Case Existological Laboratories Ltd.	47	L	
City of Winnipeg, Morguard Properties Ltd. <i>et al.</i> v.	493	L'Atelier 7 Inc. <i>et al.</i> v. Babin <i>et al.</i>	364
Co-Operative Fire & Casualty Co. v. Ritchie <i>et al.</i>	36		
Commisso, R. v.	121		
Cotic, Gray (Estate Izquierdo) v.	2		
Curbera, Leblanc <i>et al.</i> v.	28		

	PAGE		PAGE
Labour Relations Board (N.S.) <i>et al.</i> , Canadian Union of Public Employees v.....	311	R. v. Wetmore <i>et al.</i>	284
Leblanc <i>et al.</i> v. Curbera	28	Racine <i>et al.</i> v. Woods.....	173
		Ritchie <i>et al.</i> , Co-Operative Fire & Casualty Co. v.....	36
M		S	
Mérineau v. The Queen.....	362	Sadjade v. The Queen.....	361
Messier v. Delage.....	401	Savage, R. v.....	428
Morguard Properties Ltd. <i>et al.</i> v. City of Winnipeg.....	493	Sucharov, Paul Revere Life Insurance Co. v.	541
Morris v. The Queen	190		
N		T	
Northern Pipeline Agency v. Pehinec.....	513	The Queen, Bell v.	471
		The Queen, Buchbinder v.	159
		The Queen, Carleton v.	58
		The Queen, Dowson v.	144
		The Queen, Mérineau v.....	362
		The Queen, Morris v.	190
		The Queen, Phillips and Phillips v.	161
		The Queen, Sadjade v.	361
		The Queen, Topey v.....	59
		The Queen, Wilson v.	594
		Topey v. The Queen.....	59
O			
Ontario Nurses' Association v. Haldimand-Norfolk Regional Health Unit	6		
Ontario Nurses' Association v. Perth District Health Unit	6		
P		U	
Paul Revere Life Insurance Co. v. Sucharov	541	Uranium Canada Ltd., R. v.....	551
Pehinec, Northern Pipeline Agency v.....	513		
Perth District Health Unit, Ontario Nurses' Association v.	6		
Phillips and Phillips v. The Queen	161	V	
		Vignola v. Keable.....	112
R		W	
R. v. Comisso	121	Wetmore <i>et al.</i> , R. v.	284
R. v. Eldorado Nuclear Ltd.	551	Wilson v. The Queen	594
R. v. Giguère <i>et al.</i>	448	Woods, Racine <i>et al.</i> v.....	173
R. v. Savage.....	428		
R. v. Uranium Canada Ltd.....	551		

TABLE DES JUGEMENTS

	PAGE		PAGE
A		E	
Administration du pipe-line du Nord c. Perehinec.....	513	Eldorado Nucléaire Ltée, R. c.....	551
B		G	
Babin <i>et autres</i> , L'Atelier 7 Inc. <i>et autres</i> c.....	364	Giguère <i>et autres</i> , R. c.....	448
Baxter Travenol Laboratories of Canada Ltd. <i>et autres</i> c. Cutter (Canada), Ltd.	388	Gray (Succession Izquierdo) c. Cotic.....	2
Bell c. La Reine.....	471	Grondin <i>et autre</i> , Procureur général du Québec <i>et autre</i> c.....	364
Bisaillon c. Keable.....	60		
Buchbinder c. La Reine.....	159	H	
C		Haldimand-Norfolk Regional Health Unit, Ontario Nurses' Association c.....	6
Carleton c. La Reine.....	58	K	
Case Existological Laboratories Ltd., Century Insurance Co. of Canada <i>et autres</i> c.....	47	Keable, Bisaillon c.....	60
Century Insurance Co. of Canada <i>et autres</i> c. Case Existological Laboratories Ltd.....	47	Keable, Vignola c.....	112
Co-Operative Fire & Casualty Co. c. Ritchie <i>et autre</i>	36	L	
Commisso, R. c.....	121	L'Atelier 7 Inc. <i>et autres</i> c. Babin <i>et autres</i>	364
Compagnie de Transport Canadien Pacifique Ltée <i>et autre</i> , Procureur général du Canada c.....	206	La Reine, Bell c.....	471
Conseil des relations du travail (N.-É.) <i>et autre</i> , Syndicat canadien de la Fonction publique c.....	311	La Reine, Buchbinder c.....	159
Cotic, Gray (Succession Izquierdo) c.....	2	La Reine, Carleton c.....	58
Curbera, Leblanc <i>et autre</i> c.....	28	La Reine, Dowson c.....	144
Cutter (Canada), Ltd., Baxter Travenol Laboratories of Canada Ltd. <i>et autres</i> c.....	388	La Reine, Méryneau c.....	362
D		La Reine, Morris c.....	190
Delage, Messier c.....	401	La Reine, Phillips et Phillips c.....	161
Dowson c. La Reine.....	144	La Reine, Sadjade c.....	361
		La Reine, Topey c.....	59
		La Reine, Wilson c.....	594
		Leblanc <i>et autre</i> c. Curbera.....	28

	PAGE		PAGE
M			
Mérineau c. La Reine.....	362	Racine <i>et autre</i> c. Woods.....	173
Messier c. Delage.....	401	Ritchie <i>et autre</i> , Co-Operative Fire & Casualty Co. c.....	36
Morguard Properties Ltd. <i>et autres</i> c. Ville de Winnipeg.....	493	S	
Morris c. La Reine.....	190	Sadjade c. La Reine.....	361
O			
Ontario Nurses' Association c. Haldimand- Norfolk Regional Health Unit.....	6	Savage, R. c.....	428
Ontario Nurses' Association c. Perth District Health Unit.....	6	Sucharov, Paul Revere Life Insurance Co. c.....	541
P			
Paul Revere Life Insurance Co. c. Sucharov.....	541	Syndicat canadien de la Fonction publique c. Con- seil des relations du travail (N.-É.) <i>et autre</i>	311
Perehinec, Administration du pipe-line du Nord c. Perth District Health Unit, Ontario Nurses' Asso- ciation c.	513 6	T	
Phillips et Phillips c. La Reine.....	161	Topcy c. La Reine.....	59
Procureur général du Canada c. Compagnie de Transport Canadien Pacifique Ltée <i>et autre</i> ...	206	Transports Nationaux du Canada, Ltée <i>et autre</i> , Procureur général du Canada c.....	206
Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée <i>et autre</i>	206	U	
Procureur général du Québec <i>et autre</i> c. Grondin <i>et autre</i>	364	Uranium Canada Ltée, R. c.	551
R			
R. c. Commisso.....	121	V	
R. c. Eldorado Nucléaire Ltée.....	551	Vignola c. Keable.....	112
R. c. Giguère <i>et autres</i>	448	Ville de Winnipeg, Morguard Properties Ltd. <i>et</i> <i>autres</i> c.	493
R. c. Savage.....	428	W	
R. c. Uranium Canada Ltée.....	551	Wetmore <i>et autres</i> , R. c.....	284
R. c. Wetmore <i>et autres</i>	284	Wilson c. La Reine.....	594
		Woods, Racine <i>et autre</i> c.....	173

TABLE OF CASES CITED

TABLE DES CAUSES CITÉES

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOI	PAGE
A		
Adoption Reference	[1938] S.C.R. 398	372
Aetna Insurance Co. v. The Queen	[1978] 1 S.C.R. 731	273
Agar: McNeilly v. Agar (Re)	[1958] S.C.R. 52	179
Alain v. Belleau	(1897), 1 Q.P.R. 98	99
Anderson v. Anderson	(1979), 56 A.P.R. 513	423
Anti-Inflation Act (Re)	[1976] 2 S.C.R. 373	498
Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue	[1935] A.C. 445	499
Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada	[1937] A.C. 368	253
Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta	[1916] 1 A.C. 588	222, 296
Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada	[1937] A.C. 405	253
Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation	[1946] A.C. 193	295
Attorney General of Alberta v. Putnam	[1981] 2 S.C.R. 267	79
Attorney General of Canada v. C.P.R. and C.N.R.	[1958] S.C.R. 285	227
Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.	[1983] 2 S.C.R. 206	286, 290, 309
Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia	[1982] 2 S.C.R. 307	521
Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada	[1951] S.C.R. 31	225
Attorney General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada	[1973] S.C.R. 403	218
Attorney-General of Ontario v. Attorney-General of Canada	[1894] A.C. 189	227
Attorney General of Quebec and Keable v. Attorney General of Canada	[1979] 1 S.C.R. 218	66, 117
Attorney General of Quebec v. Farrah	[1978] 2 S.C.R. 638	372
B		
B.C. Family Relations Act (Re)	[1982] 1 S.C.R. 62	373
Baby Duffell: Martin v. Duffell (Re)	[1950] S.C.R. 737	179
Badar Bee v. Habib Merican Noordin	[1909] A.C. 615	603
Ball (H. M. Inspector of Taxes) v. Johnson	(1971), 47 Tax Cas. 155	436
Bank of Montreal v. Bole	[1931] 1 W.W.R. 203	528
Bank of Toronto v. Lambe	(1887), 12 App. Cas. 575	259

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOVI	PAGE
Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property	[1954] A.C. 584.....	574, 586
Bawdon v. Bawdon.....	(1981), 15 Sask. R. 177.....	423
Bennett and Schuette v. The Queen (Re).....	(1974), 19 C.C.C. (2d) 61.....	491
Berryland Canning Co. Ltd. v. The Queen.....	[1974] 1 F.C. 91.....	293
Bidder v. Bridges.....	(1884), 26 Ch. D. 1.....	608
Bisaillon v. Keable	[1983] 2 S.C.R. 60.....	69, 113, 116
Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919 (Re)	[1922] 1 A.C. 191.....	251, 263
Board of School Trustees (Vancouver) and Canadian Union of Public Employees.....	[1977] 2 Can LRBR 201	339
Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King.....	[1916] 1 A.C. 566.....	558
Boyer v. Boyer.....	[1946] R.P. 174.....	99
Boyle v. Sacker.....	(1888), 39 Ch. D. 249.....	608
Bradburn v. Wentworth Arms Hotel Limited.....	[1979] 1 S.C.R. 846.....	19
Bradley and The Queen (Re).....	(1975), 24 C.C.C. (2d) 482.....	302
British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia	(1962), 38 W.W.R. 657; 34 D.L.R. (2d) 25.....	519, 574, 586
Brown v. The Queen	(1961), 46 M.P.R. 321	164

C

Canada Rice Mills, Ld. v. Union Marine & General Insurance Co... [1941] A.C. 55	52	
Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario..... [1959] S.C.R. 188	560, 585	
Canadian Broadcasting Corporation v. Quebec Police Commission... [1979] 2 S.C.R. 618.....	98	
Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen..... [1983] 1 S.C.R. 339	566, 583	
Canadian Northern Ry. Co. v. The King	(1922), 64 S.C.R. 264	508
Canadian Transportation (U.K.) Ltd. v. Alsbury..... [1953] 1 D.L.R. 385	600	
Canadian Union of Public Employees Local 963 v. New Brunswick Liquor Corporation..... [1979] 2 S.C.R. 227	25, 335	
Charette v. The Queen	[1980] 1 S.C.R. 785	606, 615
Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons	(1881), 7 App. Cas. 96	255, 294
City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners..... [1935] S.C.R. 215.....	518	
City of Mississauga v. Regional Municipality of Peel..... [1979] 2 S.C.R. 244	372	
City of Montreal v. Montreal Street Railway Co..... (1912), 1 D.L.R. 681	259	
Clark v. Phinney..... (1896), 25 S.C.R. 633	603	
Cloutier v. The Queen	[1979] 2 S.C.R. 709	191, 198
Cohen, Sons and Co. v. National Benefit Assurance Co..... (1924), 18 L1. L. Rep. 199	53	
Commission des droits de la personne v. Attorney General of Canada	[1982] 1 S.C.R. 215	102
Conseil des Ports Nationaux v. Langelier..... [1969] S.C.R. 60	535, 562, 580	
Conway v. Rimmer	[1968] A.C. 910	102
Cotroni v. Quebec Police Commission	[1978] 1 S.C.R. 1048	98
Crane v. Public Prosecutor..... [1921] 2 A.C. 299	163	

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOI	PAGE
Crevier v. Attorney General of Quebec	[1981] 2 S.C.R. 220	383
Cyprus Anvil Mining Corporation and United Steelworkers of America	[1976] 2 Can LRBR 360	339
D		
Déry v. Allaire	[1979] R.P. 294	423
Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail	[1978] 1 S.C.R. 152	233, 299
Dickie v. Woodworth	(1883), 8 S.C.R. 192	607
Director of Public Prosecutions v. Boardman	[1975] A.C. 421	202
Director of Public Prosecutions v. Kilbourne	[1973] A.C. 729	202
Donnelly and Acheson and The Queen (Re)	(1976), 29 C.C.C. (2d) 58	618
Doré v. Attorney General of Canada	[1975] 1 S.C.R. 756	457
Dowson v. The Queen	[1983] 2 S.C.R. 144	159
Duncan v. Cammell, Laird and Co.	[1942] A.C. 624	100
Dupont v. Inglis	[1958] S.C.R. 535	372
E		
Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks	[1898] A.C. 571	499
Ex parte Duncan	(1872), 16 L.C.J. 188	224
F		
Feather v. The Queen	(1865), 122 E.R. 1191	563
Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.	[1968] S.C.R. 754	565, 588
Fort Massey Realities Ltd. and Rent Review Commission (Re)	(1982), 132 D.L.R. (3d) 516	377
Fotomat Canada Limited and United Steelworkers of America	[1981] 1 Can LRBR 381	340
G		
Gagnon v. Commission des Valeurs Mobilières du Québec	[1965] S.C.R. 73	100
Gibson v. Le Temps Publishing Co.	(1903), 6 O.L.R. 690	602
Gleza v. Gleza	(1975), 24 R.F.L. 101	425
Goldman v. The Queen	[1980] 1 S.C.R. 976	621
Gooch v. Marshall	(1860), 8 W.R. 410	394
Goodyear Tire and Rubber Co. v. The Queen	[1956] S.C.R. 303	254
Gooseman v. Dann	(1840), 10 Sim. 517	394
Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissions	[1901] 2 K.B. 781	536
Grand Trunk Railway Company of Canada v. Attorney-General of Canada	[1907] A.C. 65	228
Graphic Arts International Union and Toronto Star Newspapers Ltd.	[1979] 3 Can LRBR 306	339
Graphic Arts International Union v. Graphic Centre (Ontario) Inc. .	[1976] O.L.R.B. Rep. 221	340
Grey-Owen Sound Health Unit and Ontario Nurses' Association (Re)	(1979), 24 O.R. (2d) 510	26
Gugy v. Maguire	(1863), 13 L.C.R. 33	99

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOI	PAGE
Gulf Islands Navigation Ltd. v. Seafarers' International Union.....	(1959), 18 D.L.R. (2d) 625	608
H		
Harding v. Harding	(1972), 8 R.F.L. 236.....	420
Harding v. Prudential Insurance Co. of America	(1940), 7 I.L.R. 227	546
Headon v. Headon	(1981), 26 R.F.L. (2d) 304	423
Hébert v. Latour	(1913), 15 Q.P.R. 5	99
Hepton v. Maat	[1957] S.C.R. 606.....	179
Her Majesty in Right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission	[1978] 1 S.C.R. 61.....	558
Hochstrasser (Inspector of Taxes) v. Mayes	[1960] A.C. 376	437
Hodge v. The Queen	(1883), 9 App. Cas. 117	106
Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board.....	[1952] O.R. 366.....	526
Humphrey v. Archibald.....	(1893), 20 O.A.R. 267.....	90
Hunter v. Hunter	(1977), 4 R.F.L. (2d) 75	423
I		
Inquiry into the Confidentiality of Health Records in Ontario (Re) ..	(1979), 98 D.L.R. (3d) 704	104
Insurance Act 1910 (Re).....	(1913), 48 S.C.R. 260	296
International Longshoremen's Association, Local 273 v. Maritime Employers' Association	[1979] 1 S.C.R. 120	530
International Nickel Company of Canada Limited and Rivando (Re)	[1956] O.R. 379	25
International Railway Co. v. Niagara Parks Commission.....	[1941] 2 All E.R. 456.....	530
J		
Jabour v. Law Society of British Columbia.....	[1982] 2 S.C.R. 307	255, 521
Jackh v. Jackh	(1981), 22 R.F.L. (2d) 455	423
Jackson v. Jackson and Zaryski.....	(1976), 24 R.F.L. 109.....	426
Jarvis v. Jarvis.....	(1979), 14 R.F.L. (2d) 1	423
John Deere Plow Co. v. Wharton	[1915] A.C. 330	260
K		
Kamloops News Inc. and International Typographical Union.....	[1981] 2 Can LRBR 356	340
Kezar v. The Queen	(1960), 132 C.C.C. 54	164
Kienapple v. The Queen	[1975] 1 S.C.R. 729	452, 478
L		
Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada	[1980] 1 S.C.R. 914	262, 288
Labour Relations Board of Saskatchewan John East Iron Works Ltd.....	[1949] A.C. 134	372
Labourers International Union and Municipality of Casimir, Jennings and Appleby	[1978] 2 Can LRBR 284	340

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENVOI	PAGE
Laidler v. Perry (Inspector of Taxes).....	[1965] 2 All E.R. 121.....	437
Lake v. The Queen.....	[1969] S.C.R. 49.....	465
Lamb v. Benoit.....	[1959] S.C.R. 321.....	98
Langelier v. Giroux.....	(1931), 52 Que. K.B. 113.....	98
Langlois v. Canadian Commercial Corporation.....	[1956] S.C.R. 954.....	533
Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee.....	[1931] S.C.R. 357.....	258
Lazenby v. Lazenby.....	(1975), 18 R.F.L. 393 aff'g (1974), 15 R.F.L. 343.....	423
Lee v. Lee.....	[1972] 3 W.W.R. 214.....	416
Liberty Ornamental Iron Ltd. v. B. Fertleman & Sons Ltd.....	[1977] 1 F.C. 584.....	394
Lilly v. The Queen.....	[1983] 1 S.C.R. 794.....	465
Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue.....	[1914] A.C. 877.....	510

M

M'Neil v. Garratt.....	(1841), Cr. & Ph. 98.....	394
MacDonald v. Vapor Canada Ltd.....	[1977] 2 S.C.R. 134.....	262
Marcus v. Marcus.....	[1977] 4 W.W.R. 458.....	410
Marks v. Beyfus.....	(1890), 25 Q.B.D. 494.....	90
Marshall v. The Queen.....	[1961] S.C.R. 123.....	86
Massey-Ferguson Industries Ltd. v. Government of Saskatchewan ...	[1981] 2 S.C.R. 413.....	376
Maynard v. Maynard.....	[1951] S.C.R. 346.....	603
McKay v. McKay.....	[1971] 1 W.W.R. 487.....	416
McLean v. Vancouver Harbour Commissioners.....	[1936] 3 W.W.R. 657.....	522
McLeod (or Houston) v. Buchanan.....	[1940] 2 All E.R. 179.....	44
McLeod v. Egan.....	[1975] 1 S.C.R. 517.....	25
Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30.....	(1903), 5 O.L.R. 424 aff'd 9 O.L.R. 171 ...	538
Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy.....	[1927] A.C. 899.....	518, 574, 588
Miller and Thomas and The Queen (Re).....	(1976), 23 C.C.C. (2d) 257.....	618
Minister of National Revenue v. Die-Plast Co.....	[1952] Que. K.B. 342.....	99
Morena v. R.; Iacampo v. R.....	[1977] C.A. 140.....	172
Morrow v. Morrow.....	(1974), 44 D.L.R. (3d) 711.....	416

N

Nicholls and Robinson v. Cumming.....	(1877), 1 S.C.R. 395.....	508
Nowegijick v. The Queen.....	[1983] 1 S.C.R. 29.....	440
Nykorak v. Attorney General of Canada.....	[1962] S.C.R. 331.....	227

O

O'Grady v. Sparling.....	[1960] S.C.R. 804.....	106
Ontario Public Service Employees Union v. Cybermedix Ltd.....	[1981] O.L.R.B. Rep. 13.....	339
Overseas Tankship (U.K.) Ltd. v. Morts Dock & Engineering Co. Ltd. (Wagon Mound No. 1).....	[1961] A.C. 388.....	4

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOI	PAGE
P		
P.G. du Canada v. Miracle Mart Inc.....	[1982] C.S. 342.....	276
Partington v. Attorney-General.....	(1869) L.R. 4 H.L. 100.....	507
Pashko v. Canadian Acceptance Corp. Ltd.....	(1957), 12 D.L.R. (2d) 380.....	602
Paterson v. Chadwick.....	[1974] 2 All E.R. 772.....	440
Perrin v. Perrin.....	(1968), 3 D.L.R. (3d) 139.....	423
Peters v. Saskatchewan Government Insurance Office.....	(1956), 2 D.L.R. (2d) 589.....	45
Peterson v. Peterson.....	[1970] 5 C.C.C. 315.....	164
Phaneuf Estate v. The Queen.....	[1978] 2 F.C. 564.....	436
Phyllis v. Phyllis.....	(1976), 24 R.F.L. 103.....	425
Picken v. The King.....	[1938] S.C.R. 457.....	192
Poje v. Attorney General for British Columbia.....	[1953] 1 S.C.R. 516.....	397, 602
Port Arthur Shipbuilding Company v. Arthurs.....	[1969] S.C.R. 85.....	25
Powel v. Follet.....	(1747), 1 Dick. 116.....	394
Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada.....	[1931] A.C. 310.....	252
Province of Bombay v. City of Bombay.....	[1947] A.C. 58.....	557
Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan.....	[1941] S.C.R. 396.....	106
Public Inquiries Act (Re).....	(1919), 3 W.W.R. 115.....	225
Q		
Quebec Liquor Commission v. Moore.....	[1924] S.C.R. 540.....	519
R		
R. v. Armstrong.....	(1977), 28 N.S.R. (2d) 431.....	164
R. v. Bannister.....	(1954), 19 C.R. 419.....	164
R. v. Barbour.....	[1938] S.C.R. 465.....	200
R. v. Blacquiére.....	(1980), 57 C.C.C. (2d) 330.....	624
R. v. Bradley.....	(1980), 19 C.R. (3d) 336.....	622
R. v. Burns.....	(1975), 27 C.C.C. (2d) 316.....	168
R. v. Bush.....	(1888), 15 O.R. 398.....	224
R. v. Campbell.....	(1965), 58 D.L.R. (2d) 673, affirming (1964), 46 D.L.R. (2d) 83.....	254
R. v. Cardoza.....	(1981), 61 C.C.C. (2d) 412.....	627
R. v. Cassidy.....	(1927), 49 C.C.C. 93.....	164
R. v. Chabot.....	[1980] 2 S.C.R. 985.....	157
R. v. Crease (No. 2).....	(1980), 53 C.C.C. (2d) 378.....	627
R. v. Dass.....	(1979), 47 C.C.C. (2d) 194.....	613
R. v. Dennis; R. v. Parker.....	[1924] 1 K.B. 867.....	164
R. v. Elkins.....	(1961), 35 C.R. 314.....	164
R. v. Gabourie.....	(1976), 31 C.C.C. (2d) 471.....	627
R. v. Gaich.....	(1956), 24 C.R. 196.....	192
R. v. Geesman.....	(1970), 13 C.R.N.S. 240.....	480, 488
R. v. Gill.....	(1980), 56 C.C.C. (2d) 169.....	617
R. v. Graham.....	(1954), 108 C.C.C. 153.....	465

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOI	PAGE
R. v. Gray	(1947), 4 C.R. 363	164
R. v. Hancock and Proulx	(1976), 30 C.C.C. (2d) 544	627
R. v. Hannam	[1964] 2 C.C.C. 340	192
R. v. Hart and Kozaruk	(1929), 51 C.C.C. 145	164
R. v. Haslam	(1977), 36 C.C.C. (2d) 250	622
R. v. Hauser	[1979] 1 S.C.R. 984	215, 228, 246, 291
R. v. Hijazi	(1974), 20 C.C.C. (2d) 183	478, 485
R. v. Ho	(1976), 32 C.C.C. (2d) 339	618
R. v. Hoffman-LaRoche Ltd.	(1980), 14 C.R. (3d) 289	215, 228, 268
R. v. Hoffmann-La Roche (Nos. 1 and 2)	(1981), 33 O.R. (2d) 694	465
R. v. Hollyoake	(1975), 27 C.C.C. (2d) 63	624
R. v. Hull	[1902] Q.S.R.1	192
R. v. Hundt	(1971), 3 C.C.C. (2d) 279	465
R. v. Jesseau and Breen	(1961), 129 C.C.C. 289	192
R. v. Johnny and Billy	(1981), 62 C.C.C. (2d) 33	622
R. v. Johns	(1945), 84 C.C.C. 213	164
R. v. Kalo, Kalo and Vonschober	(1975) 28 C.C.C. (2d) 1	622
R. v. Kanester	[1966] 4 C.C.C. 231	192
R. v. Kennedy; R. v. Dowdall	(1971), 3 C.C.C. (2d) 58	166
R. v. Kestenberg and McPherson	(1959), 126 C.C.C. 387	465
R. v. Kosowan	(1971), 3 C.C.C. (2d) 73	168
R. v. Lalonde	(1971), 15 C.R.N.S. 1	106
R. v. Lawrence	(1878), 43 U.C.Q.B. 164	224
R. v. Leonard, ex parte Graham	(1962), 133 C.C.C. 262	148
R. v. Levesque	[1967] 2 C.C.C. 49	165
R. v. Longo	(1941), 76 C.C.C. 142	164
R. v. MacNeil	(1978), 41 C.C.C. (2d) 46	465
R. v. Mansell and Veilleux	(1971), 18 C.R.N.S. 398	168
R. v. Martin	(1973), 21 C.R.N.S. 149	488
R. v. McDonald	(1928), 50 C.C.C. 65	164
R. v. McLaughlin	[1979] 1 F.C. 470	442
R. v. Miller and Thomas (No. 4)	(1975), 28 C.C.C. (2d) 128	129, 137, 622
R. v. Mitchel	(1848), 3 Cox C.C. 93	154
R. v. Morabito	[1949] S.C.R. 172	492
R. v. Mustafa	(1976), 65 C.A.R. 26	192
R. v. Newall (No.1)	(1982), 67 C.C.C. (2d) 431	622
R. v. Parsons	(1977), 37 C.C.C. (2d) 497	606, 615
R. v. Patterson, Valois and Guindon	(1976), 31 C.C.C. (2d) 352	131
R. v. Pelletier	(1974), 4 O.R. (2d) 677	215
R. v. Pontbriand	(1978), 1 C.R. (3d) 97	228
R. v. Poynton	[1972] 3 O.R. 727	441
R. v. Roberts	(1980), 18 C.R. (3d) 191	465
R. v. Robinson	(1977), 39 C.R.N.S. 158	624
R. v. Rosser	(1971), 16 C.R.N.S. 321	154
R. v. Rouse and McInroy	(1977), 36 C.C.C. (2d) 257	137
R. v. Rouse and McInroy	(1977), 39 C.R.N.S. 135	129
R. v. St. Louis	(1897), 1 C.C.C. 141	224

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENVOI	PAGE
R. v. Salvador	(1981), 21 C.R. (3d) 1.....	487
R. v. Samson.....	(1977), 35 C.C.C. (2d) 258.....	85
R. v. Sargent.....	(1943), 79 C.C.C. 384.....	164
R. v. Simard	(1980), 55 C.C.C. (2d) 306.....	465
R. v. Snider	[1954] S.C.R. 479.....	102
R. v. Spot Supermarket Inc.	(1979), 50 C.C.C. (2d) 239.....	465
R. v. Stradiotto.....	[1973] 2 O.R. 375	568, 580
R. v. Tanney	(1976), 31 C.C.C. (2d) 445.....	480
R. v. Theirlyock.....	(1928), 50 C.C.C. 296.....	164
R. v. Torangeau.....	(1980), 53 C.C.C. (2d) 574.....	168
R. v. W. McKenzie Securities Ltd.	[1966] 4 C.C.C. 29	490
R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)	(1977), 32 C.C.C. (2d) 363.....	127, 134, 604, 627
R. v. Wetmore	[1983] 2 S.C.R. 284	279
R. v. Whynott.....	(1975), 27 C.C.C. (2d) 321 aff'g (1974), 22 C.C.C. (2d) 433.....	479, 485
R. v. Wilson	(1878), 43 U.C.Q.B. 583	152
R. v. Wong (No. 1)	(1976), 33 C.C.C. (2d) 506	604, 618
R. v. Wray	[1971] S.C.R. 272	133, 193
R. v. Yeadon.....	(1979), 36 N.S.R. (2d) 271	168
Rainey v. Rainey	(1973), 9 R.F.L. 282.....	423
Ransom v. Minister of National Revenue	[1968] 1 Ex. C.R. 293	438
Ratnagopal v. Attorney-General	[1970] A.C. 974	81
Ratray v. Bishop	(1818), 3 Madd. 220.....	394
Reference re Alberta Statutes	[1938] S.C.R. 100.....	259
Reference re Anti-Inflation Act	[1976] 2 S.C.R. 373	294
Reference re Dominion Trade and Industry Commission Act	[1936] S.C.R. 379.....	253
Reference re Farm Products Marketing Act.....	[1957] S.C.R. 198.....	259
Reference re Legislative Privilege	(1978), 39 C.C.C. (2d) 226.....	92
Reference re Natural Products Marketing Act	[1936] S.C.R. 398.....	259
Reference re Section 498A of the Criminal Code	[1936] S.C.R. 363.....	253
Reference re Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act.....	[1949] S.C.R. 1	293
Regina and Collos (Re).....	(1977), 37 C.C.C. (2d) 405.....	624
Regina and Kozak (Re)	(1976), 32 C.C.C. (2d) 235.....	622
Residential Tenancies Act, 1979 (Re).....	[1981] 1 S.C.R. 714	372
Retail, Wholesale and Department Store Union and Morris Rod Weeder Co. Ltd.....	[1978] 2 Can LRBR 49.....	339
Rhéault v. Landry	(1918), 55 C.S. 1.....	99
Robinson v. Elton.....	(1835), 4 L.J.Ch. 197	394
Rocois Construction Inc. v. Quebec Ready Mix Inc.	[1980] 1 F.C. 184	277
Rogers v. Home Secretary	[1973] A.C. 388	94
Roncarelli v. Duplessis	[1959] S.C.R. 121.....	582
Rose v. Rose	[1950] 2 All E.R. 311.....	425
Royal Commission Inquiry into the Activities of Royal American Shows Inc. (No.3) (Re).....	(1978), 40 C.C.C. (2d) 212.....	622
Royal Trust Co. v. Jones	[1962] S.C.R. 132.....	603

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOI	PAGE
S		
S.S. Hontestroom (Owners) v. S.S. Sagaporack (Owners).....	[1927] A.C. 37	182
Saulnier v. Quebec Police Commission.....	[1976] 1 S.C.R. 572.....	79
Schneider v. The Queen	[1982] 2 S.C.R. 112	372
Scott v. Becher	(1817), 4 Price 346	394
Séminaire de Chicoutimi v. City of Chicoutimi	[1973] S.C.R. 681	378
Seymour v. Reed	[1927] A.C. 554	439
Shaffran v. Shaffran	[1970] C.A. 1174	408
Solicitor General of Canada v. Royal Commission of Inquiry (Ontario Health Records).....	[1981] 2 S.C.R. 494.....	88
Standard Sausage Co. v. Lee.....	[1933] 4 D.L.R. 501; addendum [1934] 1 D.L.R. 706.....	289, 292
Stein v. The Ship "Kathy K"	[1976] 2 S.C.R. 802	182
Stewart and the Queen (Re)	(1976), 30 C.C.C. (2d) 391, aff'g (1975), 23 C.C.C. (2d) 306	607, 618
Stewart v. Braun	[1924] 3 D.L.R. 941	607
T		
Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Ser- vants	[1901] A.C. 426	529
Tamlin v. Hannaford	[1950] 1 K.B. 18	574, 587
Tandy Electronics Ltd. and United Steelworkers of America (Re)....	(1980), 30 O.R. (2d) 29, 80 C.L.L.C. ¶ 14,017	324, 339
Tennant v. Smith.....	[1892] A.C. 150	507
Tennant v. Union Bank of Canada.....	[1894] A.C. 31	227
The King v. Crabbs.....	[1934] S.C.R. 523	508
The King v. Eastern Terminal Elevator Co.....	[1925] S.C.R. 434	278
The King v. Fraser Companies Ltd.....	[1931] S.C.R. 490.....	510
Tobin v. The Queen	(1864), 33 L.J.C.P. 199	582
Tomko v. Labour Relations Board (Nova Scotia),.....	[1977] 1 S.C.R. 112	372
Toronto v. Attorney-General for Canada	[1946] A.C. 32	218
Toronto Corporation v. York Corporation	[1938] A.C. 415	372
Toronto Electric Commissioners v. Snider	[1925] A.C. 396	261
Turangan and Chui and The Queen (Re)	(1976), 32 C.C.C. (2d) 254, aff'g (1976), 32 C.C.C. (2d) 249.....	607
U		
United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America and Car- penters Employer Bargaining Agency	[1978] 2 Can LRBR 501	339
United Electrical, Radio & Machine Workers of America and Westinghouse Canada Limited.....	[1980] 2 Can LRBR 469, affirmed (1980), 80 C.L.L.C. ¶14,062	348
United States v. Aloï.....	449 F. Supp. 698 (1977)	142
United States v. Brodson	528 F.2d 214 (1975)	142
United States v. Cox	449 F.2d 679 (1971)	128

NAME OF CASE INTITULÉ DE LA CAUSE	WHERE REPORTED RENOVI	PAGE
United States v. Marion	535 F.2d 697 (1976)	142
United States v. Pine	473 F. Supp. 349 (1978)	142
United Steelworkers of America and Radio Shack	[1980] 1 Can LRBR 99	339
V		
Vachon v. Attorney General of Quebec	[1979] 1 S.C.R. 555	386
Vadeboncoeur v. Landry	[1977] 2 S.C.R. 179	71
Vignola v. Keable	[1983] 2 S.C.R. 112	69, 116
Volvo Canada Ltd. v. International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (U.A.W.), Local 720	[1980] 1 S.C.R. 178	25
W		
Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority... (1965), 53 W.W.R. 225		536
Westel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre	[1977] 2 S.C.R. 238	519
Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario	(1971), 21 D.L.R. (3d) 129	527
Willion v. Berkley	(1561), 1 Plowd. 233; 75 E.R. 339	556
Wilson Automotive (Belleville) Ltd. and Retail Clerks International Union	[1981] 1 Can LRBR 318	340
Y		
Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.	[1950] S.C.R. 513	522
York Regional Board of Health and Ontario Nurses' Association (Re)	(1978), 18 L.A.C. (2d) 255	21
Z		
Zaduk and The Queen (Re)	(1977), 37 C.C.C. (2d) 1	622

Harris Bell *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

File No.: 17009.

1983: February 2; 1983; November 24.

Present: Dickson, Beetz, Estey, McIntyre and Chouinard JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Criminal law — Narcotics — Importation — Meaning of “import” — Places of offence — Whether importing a narcotic a continuing offence — Whether the act of importing a narcotic terminates upon the narcotic crossing the border into Canada — Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 5 — Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 101(a) [am. 1974-75-76 (Can.), c. 5, s. 3].

Criminal law — Trial — Directed verdict at close of Crown’s case — Defence not yet concluded at that stage — Whether trial judge erred in directing verdict of acquittal before evidence completed.

Appellant was charged with importing narcotics contrary to s. 5 of the *Narcotic Control Act*. The drug, hidden in footstools shipped from Jamaica to appellant’s home address in St-Hubert, P.Q., was found at Toronto International Airport by customs officers who notified the R.C.M.P. The footstools were then shipped to Mirabel Airport and taken by R.C.M.P. officers to their headquarters where most of the drug was removed from the footstools. A few days later, they returned them to Mirabel where they were picked up by the appellant. At trial, at the close of the Crown’s case, appellant’s counsel made a motion for a directed verdict of acquittal. The trial judge did not accept appellant’s argument that the act of importation had been completed in Toronto on entry of the marijuana into the country, but he nevertheless granted the motion on the basis that the R.C.M.P.’s intervention broke the chain of possession of the goods and completed the act of importation before the goods were received by the appellant. On appeal by the Crown, the Court of Appeal set aside the acquittal and ordered a new trial. The Court held that the offence of importing a narcotic was a continuing offence which was not completed until the appellant received the goods.

Held: The appeal should be dismissed.

Harris Bell *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*.

^a N° du greffe: 17009.

1983: 2 février; 1983: 24 novembre.

Présents: Les juges Dickson, Beetz, Estey, McIntyre et Chouinard.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

Droit criminel — Stupéfiants — Importation — Sens du mot «importer» — Lieux de l’infraction — L’importation d’un stupéfiant constitue-t-elle une infraction continue? — L’acte d’importer prend-il fin lorsque le stupéfiant franchit la frontière canadienne? — Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 5 — Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 101a) [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 5, art. 3].

Droit criminel — Procès — Verdict commandé à la fin de la preuve de la poursuite — Défense non encore terminée à ce stade — Le juge du procès a-t-il commis une erreur en ordonnant un verdict d’acquittement avant la clôture de la preuve?

L’appellant a été accusé d’avoir importé des stupéfiants contrairement à l’art. 5 de la *Loi sur les stupéfiants*. La drogue, cachée dans des tabourets expédiés de la Jamaïque à l’adresse personnelle de l’appellant à Saint-Hubert (Québec), a été trouvée à l’aéroport international de Toronto par des douaniers qui ont avisé la GRC. Les tabourets ont alors été expédiés à l’aéroport de Mirabel et emportés par des agents de la GRC à leur quartier général où la majeure partie de la drogue a été retirée des tabourets. Quelques jours plus tard, ils les ont renvoyés à Mirabel où l’appellant est venu les chercher. Au procès, après que le ministère public eut présenté sa preuve, l’avocat de l’appellant a présenté une requête en verdict commandé d’acquittement. Le juge du procès n’a pas accepté l’argument de l’appellant selon lequel l’acte d’importer avait été accompli à Toronto lorsque la marijuana est entrée au pays, mais il a néanmoins accordé la requête au motif que l’intervention de la GRC a rompu la continuité de la possession des marchandises et complété l’importation avant même que l’appellant ne les reçoive. La poursuite a interjeté appel et la Cour d’appel a infirmé l’acquittement et ordonné un nouveau procès. La Cour a conclu que l’infraction d’importation d’un stupéfiant est une infraction continue qui n’était complète que sur réception des marchandises par l’appellant.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Per Beetz, Estey, McIntyre and Chouinard JJ.: The trial judge erred in directing a verdict of acquittal. While moving for a directed verdict, appellant's counsel announced that a defence would be presented. The evidence therefore had not been completed at that stage of the trial and it was not for the trial judge to weigh the evidence and to himself reach a conclusion as to the guilt or innocence of the accused. It was incumbent upon him to consider the evidence then before him and decide whether or not there was evidence upon which a properly-instructed jury could convict the appellant of importing. He did not address that question as he wrongly decided that the temporary seizure of the imported narcotics by the R.C.M.P. precluded the finding of importation by the appellant. The R.C.M.P.'s intervention in the circumstances of this case was irrelevant. The offence of importing a narcotic is not of a continuing nature. The ordinary meaning of the word "import" in s. 5 of the *Narcotic Control Act* makes the offence of importing complete upon the entry of the goods in the country.

Per Dickson J.: On an offence of importing, there is no reason to restrict the relevant location within Canada to the actual point of border crossing. The word "import" should not be stultified by narrow interpretation. The elements of the offence are present as soon as the goods cross the border but the offence is not over and done with until the goods have reached their intended final destination within Canada. Accordingly, a charge could be laid relating to the point of entry or of destination or anywhere in between. Here, it was open to the Crown to charge importing at Toronto, Mirabel or at St-Hubert. Consequently, the trial judge erred in directing a verdict of acquittal as there was evidence to go to the jury. The R.C.M.P.'s temporary and lawful diversion of the narcotics did not terminate the ongoing act of importing and was irrelevant in the circumstances of this case.

R. v. Morabito, [1949] S.C.R. 172, applied; *R. v. W. McKenzie Securities Ltd.*, [1966] 4 C.C.C. 29, approved; *Re Bennett and Schuette v. The Queen* (1974), 19 C.C.C. (2d) 61, considered; *R. v. Hijazi* (1974), 20 C.C.C. (2d) 183; *R. v. Whynot* (1975), 27 C.C.C. (2d) 321 affirming (1974), 22 C.C.C. (2d) 433; *R. v. Salvador* (1981), 21 C.R. (3d) 1, not followed; *R. v. Geesman* (1970), 13 C.R.N.S. 240; *R. v. Martin* (1973), 21 C.R.N.S. 149; *R. v. Tanney* (1976), 31 C.C.C. (2d) 445; *Kienapple v. The Queen*, [1975] 1 S.C.R. 729, referred to.

Les juges Beetz, Estey, McIntyre et Chouinard: Le juge du procès a commis une erreur en ordonnant l'acquiescement. Tout en demandant un verdict commandé, l'avocat de l'appellant a fait savoir qu'une défense serait présentée. L'ensemble de la preuve n'avait donc pas été produit à ce stade-là du procès et il n'appartenait pas au juge du procès d'apprécier la preuve afin de décider lui-même de la culpabilité ou de l'innocence de l'accusé. Il lui incombait d'examiner la preuve produite jusque-là et de décider si elle suffisait pour qu'un jury bien instruit du droit pût déclarer l'appellant coupable d'importation. Il ne s'est pas penché sur cette question puisqu'il avait décidé à tort que la saisie temporaire des stupéfiants emportés par la GRC empêchait de conclure que c'était l'appellant qui les avait importés. Dans les circonstances de l'espèce, l'intervention de la GRC n'était pas pertinente. L'importation d'un stupéfiant n'est pas une infraction continue. Le sens ordinaire du mot «importer» à l'art. 5 de la *Loi sur les stupéfiants* rend l'infraction complète dès lors que les marchandises entrent au pays.

Le juge Dickson: En matière d'importation, il n'y a aucune raison de limiter l'endroit pertinent au Canada au lieu où les marchandises ont effectivement franchi la frontière. Il ne faut pas, par une interprétation restrictive, vider le mot «importer» de son sens. Les éléments de l'infraction sont présents dès que les marchandises franchissent la frontière, mais la perpétration de l'infraction ne prend fin que lorsqu'elles sont arrivées à leur destination finale prévue au Canada. Par conséquent, une accusation pourrait être portée par rapport au lieu d'entrée, à la destination ou n'importe où entre les deux. En l'espèce, le ministère public pouvait porter une accusation d'importation à Toronto, à Mirabel ou à Saint-Hubert. Par conséquent, le juge du procès a commis une erreur en ordonnant un verdict d'acquiescement puisqu'il y avait des éléments de preuve à soumettre au jury. La détention temporaire et légale des stupéfiants par la GRC n'a pas mis fin à l'acte ininterrompu d'importation et n'est pas pertinente en l'espèce.

Jurisprudence: arrêt appliqué: *R. v. Morabito*, [1949] R.C.S. 172; arrêt approuvé: *R. v. W. McKenzie Securities Ltd.*, [1966] 4 C.C.C. 29; arrêt examiné: *Re Bennett and Schuette v. The Queen* (1974), 19 C.C.C. (2d) 61; arrêts non suivis: *R. v. Hijazi* (1974), 20 C.C.C. (2d) 183; *R. v. Whynot* (1975), 27 C.C.C. (2d) 321 confirmant (1974), 22 C.C.C. (2d) 433; *R. v. Salvador* (1981), 21 C.R. (3d) 1; arrêts mentionnés: *R. v. Geesman* (1970), 13 C.R.N.S. 240; *R. v. Martin* (1973), 21 C.R.N.S. 149; *R. v. Tanney* (1976), 31 C.C.C. (2d) 445; *Kienapple c. La Reine*, [1975] 1 R.C.S. 729.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (1982), 66 C.C.C. (2d) 317, setting aside appellant's acquittal on a charge of importing narcotics contrary to s. 5 of the *Narcotic Control Act*. Appeal dismissed.

Richard Perras, for the appellant.

Gérald La Haye, for the respondent.

The following are the reasons delivered by

DICKSON J.—Section 5 of the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, makes it a crime, punishable by imprisonment for not less than seven years, to “import into Canada” any narcotic, except as authorized by the Act or the regulations. The main question in this appeal is whether the act of importing a narcotic terminates upon the narcotic crossing the border into Canada or whether the act of importing carries on until the narcotic reaches the intended final destination within Canada.

I The Facts and Judicial History

Harris Bell was charged with importing a narcotic, and two related charges. Only the importing charge is relevant to this appeal. That count reads:

1. On or about April 18, 1979 at Mirabel, District of Terrebonne, Harris BELL did unlawfully import into Canada a narcotic to wit: 6.7 lbs. of Cannabis (marijuana), committing thereby an indictable offence contrary to sections 5(1) and 5(2) of the *Narcotic Control Act*. R.S.C. 1970.

The trial on the three counts was held, with a jury, before Mr. Justice Bergeron of the Quebec Superior Court. At the end of the Crown's case defence counsel, while reserving his right to call evidence, made a number of motions among which was a motion for a directed verdict of acquittal on the importing charge.

For the purpose of dealing with the defence motions, the trial judge gave the following summary of the Crown's evidence:

On April 11 or 12, just a disparity of an hour or two there, a shipment of four foot stools gift wrapped with birthday paper originating from Jamaica and addressed

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (1982), 66 C.C.C. (2d) 317, qui a infirmé l'acquittement de l'appelant sur une accusation d'importation de stupéfiants contrairement à l'art. 5 de la *Loi sur les stupéfiants*. Pourvoi rejeté.

Richard Perras, pour l'appellant.

Gérald La Haye, pour l'intimée.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE DICKSON—Aux termes de l'art. 5 de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1, «importer au Canada» un stupéfiant, sauf ainsi que l'autorisent la Loi ou les règlements, constitue un crime pouvant entraîner une peine d'emprisonnement minimale de sept ans. La question principale en l'espèce est de savoir si l'acte d'importer un stupéfiant prend fin lorsque le stupéfiant franchit la frontière canadienne ou s'il continue jusqu'au moment où le stupéfiant arrive à sa destination finale prévue au Canada.

I Les faits et l'historique judiciaire

Harris Bell a été accusé d'avoir importé un stupéfiant et d'avoir commis deux infractions connexes. Seule l'accusation relative à l'importation nous intéresse en l'espèce. Elle est ainsi formulée:

[TRADUCTION] 1. Le 18 avril 1979 ou vers cette date, à Mirabel, dans le district de Terrebonne, Harris BELL a illégalement importé au Canada un stupéfiant, savoir: 6,7 livres de cannabis (marihuana), commettant ainsi l'acte criminel visé aux par. 5(1) et 5(2) de la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970.

Le procès sur les trois chefs d'accusation a eu lieu devant le juge Bergeron de la Cour supérieure du Québec et un jury. Après que le ministère public eut présenté sa preuve, l'avocat de la défense, tout en se réservant le droit de présenter une défense, a fait plusieurs requêtes, dont une qui demandait un verdict commandé d'acquiescement relativement à l'accusation d'importation.

Afin de procéder à l'examen de ces requêtes, le juge du procès a résumé ainsi la preuve soumise par le ministère public:

[TRADUCTION] Le 11 ou le 12 avril (le décalage n'est en réalité que d'une heure ou deux), quatre tabourets en provenance de la Jamaïque sont arrivés à Toronto.

to the accused's name bearing a St-Hubert P.Q. address first arrived in Toronto. A brief examination by customs disclosed that the foot stools contained cannabis. The R.C.M.P. of a St-Jérôme detachment [*sic*], Québec near the point of arrival for international flight of Mirabel, duly advised of the fact, obtained the goods from customs, gave receipt and took them to their St-Jérôme headquarters. An examination revealed the presence of six point seven pounds of marijuana in the four stools.

Most of the substance was removed from them, a small quantity being left in them before repacking the stools as well as could be done and then taking them back on/or about April 18 to the customs warehouse where instructions to advise ... with instructions to advise the R.C.M.P. as to anyone calling for their release. On the afternoon of April 18, the accused presented himself to Air Canada's counter to pay a terminal fee of seven dollars and fifty cents (\$7.50) owed on the waybill relating to the shipment and to a custom's counter to sign an entry form and obtain a release.

He later proceeded to the Air Cargo building to take possession of the four stools by taxi and drove to his house at St-Hubert P.Q. under the constant surveillance of the R.C.M.P. He then took the stools inside and came out of the house to join two other people who had seen [*sic*] in a car following him from the issue of the Mirabel boulevard where it joins the Laurentian Autoroute. Two more people also arrived, a man in a Cadillac and a young girl, all these people black. The police rounded up the whole group and immediately proceeded into the house using a writ of assistance and found the four stools unwrapped and piled on a single bed in the back room.

Their wrapping paper was found partly on the kitchen table, partly in the waste basket or garbage container and partly on the floor. On the table was also present what appeared to be the structure of a dismantled foot stool, it's covering material removed. Another similar structure was found outside the house, in the back of it, off a small gallery and near a garbage bag or can. A scraping of the stool structure between the post and the walls showed the presence of zero point six grams of marijuana. Much more was filed as evidence regarded the procedure used in exporting from Jamaica, waybills, releases et cetera, and procedure at counters and so on.

Emballés en cadeaux d'anniversaire, ils étaient adressés à l'accusé à Saint-Hubert (Québec). Au cours d'un bref examen, les douaniers ont découvert que les tabourets contenaient du cannabis. La GRC en a été dûment informée et des agents du détachement de Saint-Jérôme (Québec), près de l'aéroport international de Mirabel, ont fait sortir les marchandises de l'entrepôt de la douane. Ayant donné un reçu, ils ont emporté lesdites marchandises à leur quartier général à Saint-Jérôme où un examen a révélé la présence de 6,7 livres de marijuana cachées dans les quatre tabourets.

La majeure partie de la marihuana a été retirée des tabourets, puis ils ont été remballés aussi bien que possible et rapportés, vers le 18 avril, à l'entrepôt de la douane. La GRC a dit de l'avertir si quelqu'un en demandait le dédouanement. Dans le courant de l'après-midi du 18 avril, l'accusé s'est présenté au guichet d'Air Canada pour payer un droit de sept dollars et cinquante cents (7,50 \$) dû quant au récépissé relatif aux marchandises. Il s'est rendu ensuite à la douane, où il a signé une déclaration et a obtenu le dédouanement des marchandises.

Cela fait, il est allé en taxi au dépôt du fret aérien chercher les quatre tabourets avant de regagner son domicile à Saint-Hubert (Québec), sous la surveillance constante de la GRC. Une fois arrivé, il a rentré les tabourets dans la maison, puis il est ressorti pour rejoindre deux autres personnes qui l'avaient suivi en voiture depuis la sortie du boulevard Mirabel de l'autoroute des Laurentides jusque chez lui. Deux autres personnes sont arrivées sur les lieux, un homme au volant d'une Cadillac et une jeune fille. Ces personnes étaient toutes de race noire. La police les a tous arrêtés, puis, utilisant un mandat de main-forte, elle est entrée dans la maison où elle a découvert les quatre tabourets déballés et empilés sur un lit simple dans la chambre à coucher arrière.

Une partie de leur emballage a été trouvée sur la table de cuisine, une partie dans la corbeille à papier et une partie par terre. Sur la table il y avait également ce qui paraissait être un tabouret dont le recouvrement avait été enlevé. Un article semblable a été découvert derrière la maison à côté d'une petite galerie près d'un sac d'ordures ou d'une poubelle. En grattant le tabouret entre le montant et les parois, on a décelé la présence de 0,6 gramme de marihuana. Une preuve encore plus volumineuse a été produite relativement à la façon dont les tabourets ont été exportés de la Jamaïque, au récépissé, au dédouanement, à la procédure suivie aux différents guichets, etc.

The evidence revealed that the four footstools had been shipped from Jamaica to Toronto and then to Mirabel bearing Air Canada waybill no. 014-42419624, addressed to Mr. & Mrs. Harris Bell, 5615 Perlini Street, St-Hubert, Montreal.

The accused argued before Bergeron J. that, since the goods came into Canada at Toronto, the importation was terminated in Toronto, so that there was no evidence to go to the jury of importing at Mirabel as charged. The trial judge did not accept the argument, holding that importing may extend beyond the time and place of entry into Canada. Bergeron J. nonetheless granted the motion for a directed verdict on the basis that the police possession of the marijuana interrupted the necessary continuity of possession of the accused. Upon the granting of the directed verdict on the importing charge, the Crown elected not to proceed on the two other charges.

The Crown appealed the acquittal on the importing charge. The Quebec Court of Appeal, speaking through Mr. Justice Montgomery, Bernier and Monet J.J.A. concurring, allowed the appeal and ordered a new trial. Montgomery J.A. concluded the police possession was irrelevant to the charge of importing and that importing was a continuing offence which was not completed until the accused took delivery of the goods consigned to him.

Harris Bell appeals to this Court as of right under s. 618(2)(a) of the *Criminal Code*.

II When Is Importing Terminated?

The *Narcotic Control Act* contains no definition of importing. The appellant argues, as he did before Bergeron J., that importing is terminated as soon as the goods cross the border into Canada. In the present case it is contended that any importing was finished on April 11 or 12 in Toronto. In support of this submission, reliance is placed in

La preuve révèle que les quatre tabourets avaient été expédiés de la Jamaïque à Toronto et de là jusqu'à Mirabel, sous le récépissé n° 014-42419624 d'Air Canada, qui mentionnait comme destinataires M. et M^{me} Harris Bell, 5615 rue Perlini, Saint-Hubert, Montréal.

L'accusé a fait valoir devant le juge Bergeron que, puisque les marchandises sont entrées au Canada à Toronto, l'importation a pris fin à cet endroit de sorte qu'il n'y avait aucune preuve à soumettre au jury relativement à l'accusation d'importation à Mirabel. Le juge du procès a rejeté cet argument, concluant que l'importation peut s'étendre au-delà du moment et de l'endroit de l'entrée au Canada. Malgré cela, le juge Bergeron a fait droit à la requête en verdict commandé pour le motif que lorsque la police a pris possession de la marijuana, elle a interrompu la continuité nécessaire de la possession par l'accusé. Par suite du verdict commandé relativement à l'accusation d'importation, le ministère public a choisi de ne pas continuer les poursuites sur les deux autres accusations.

Le ministère public a interjeté appel de l'acquiescement sur l'accusation d'importation. La Cour d'appel du Québec, par l'intermédiaire du juge Montgomery à l'avis duquel les juges Bernier et Monet ont souscrit, a accueilli l'appel et ordonné un nouveau procès. Le juge Montgomery a conclu que la possession par la police n'était pas pertinente relativement à l'accusation d'importation et que l'importation est une infraction continue qui n'a pris fin en l'espèce qu'au moment où l'accusé a reçu les marchandises qui lui étaient destinées.

Harris Bell se pourvoit devant cette Cour de plein droit, conformément à l'al. 618(2)a) du *Code criminel*.

II Quand l'importation prend-elle fin?

La *Loi sur les stupéfiants* ne définit pas l'importation. L'appellant soutient ici, comme il l'avait fait devant le juge Bergeron, que l'importation prend fin dès que les marchandises franchissent la frontière canadienne. En la présente espèce, on prétend que l'importation, si importation il y a eu, s'est terminée le 11 ou le 12 avril à Toronto. À l'appui

part on s. 101(a) of the *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40 (am. 1974-75-76 (Can.), c. 5, s. 3).

101. For the purpose of the levying of any duty, or for any other purpose of this Act or any other law relating to the customs,

(a) the importation of any goods, if made by sea, coastwise or by inland navigation, in any vessel, shall be deemed to have been completed from the time such goods were brought within Canadian waters, and if made by land, then from the time such goods were brought within the limits of Canada;

It is contended that this provision is incorporated into the *Narcotic Control Act* by virtue of s. 14 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23:

14. (1) Definitions or rules of interpretation contained in an enactment apply to the construction of the provisions of the enactment that contain those definitions or rules of interpretation, as well as the other provisions of the enactment.

(2) Where an enactment contains an interpretation section or provision, it shall be read and construed

(a) as being applicable only if the contrary intention does not appear, and

(b) as being applicable to all other enactments relating to the same subject-matter unless the contrary intention appears.

(Emphasis added.)

In my view s. 101(a) of the *Customs Act* has no application. It is concerned with the levying of duty, or for any other purpose of the *Customs Act* or any other law relating to customs. The *Narcotic Control Act* is concerned with the health and welfare of mankind and the serious social and economic evil of non-medical use of narcotics. The two Acts are unrelated and the *Interpretation Act* does not provide a *nexus*. Even if s. 101(a) of the *Customs Act* were considered to apply, it would not, in my view, settle the point. Section 101(a) would establish an importing into Toronto, but it would not preclude a finding that there was also importing into Mirabel, as charged. Section 101(a) does not purport to be an exhaustive definition. The true meaning of the phrase "import into Canada", as used in the *Narcotic Control Act*,

de cet argument, on invoque notamment l'al. 101a) de la *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, chap. C-40 (mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 5, art. 3).

101. Aux fins de prélever un droit ou pour tout autre objet de la présente loi ou d'une autre loi relative aux douanes,

a) l'importation de marchandises, si elle a lieu par mer, par la côte ou par voie de navigation intérieure, dans un navire quelconque, est censée avoir été complétée à compter du moment où les effets ont été apportés dans les eaux canadiennes, et, si elle a lieu par terre, alors à compter du moment où les effets ont été apportés dans les limites du Canada;

On fait valoir que cette disposition est incorporée dans la *Loi sur les stupéfiants* par l'art. 14 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23:

14. (1) Les définitions ou les règles d'interprétation contenues dans un texte législatif s'appliquent à l'interprétation des dispositions de ce texte législatif qui contiennent ces définitions ou règles d'interprétation, aussi bien qu'aux autres dispositions dudit texte.

(2) Lorsqu'un texte législatif renferme un article interprétatif ou une disposition interprétative, l'article ou la disposition en question doit se lire et s'interpréter

(a) comme étant applicable seulement si l'intention contraire n'apparaît pas, et

(b) comme étant applicable à tous les autres textes législatifs concernant le même sujet, à moins que l'intention contraire n'apparaisse.

(C'est moi qui souligne.)

À mon avis, l'al. 101a) de la *Loi sur les douanes* ne s'applique pas en l'espèce. Cette disposition vise le prélèvement d'un droit ou tout autre objet de la *Loi sur les douanes* ou d'une autre loi relative aux douanes. Quant à la *Loi sur les stupéfiants*, elle se préoccupe de la santé et du bien-être des gens ainsi que du grave mal social et économique que constitue l'usage de stupéfiants à des fins non médicales. Il n'existe aucun rapport entre ces deux lois, et la *Loi d'interprétation* ne supplée pas à ce manque. Même à supposer que l'al. 101a) de la *Loi sur les douanes* soit tenu pour applicable, selon moi, cela ne réglerait pas la question. L'alinéa 101a) permettrait d'établir l'importation à Toronto, mais il n'empêcherait pas de conclure qu'il y a également eu importation à Mirabel, comme l'allègue l'acte d'accusation. L'alinéa 101a) ne se veut pas une

cannot be found by recourse to the *Customs Act*. It is manifestly necessary to look at the natural and ordinary meaning of the phrase.

Bruce A. MacFarlane, the author of *Drug Offences in Canada* (1979) observes, at p. 231 of his work, that Courts have generally held there is no ambiguity or equivocation in the phrase "import into Canada" as used in the *Narcotic Control Act* and that it should be given its ordinary and natural meaning.

The ordinary meaning of the word "import", according to the *Shorter Oxford English Dictionary*, is "to bring in (goods or merchandise) from a foreign country". *Le Petit Robert*, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 1976, defines thus the word *importer*:

Importer 1° Introduire sur le territoire national (des produits en provenance de pays étrangers). *La France importe du café, du coton*. 2° Importer de la main-d'œuvre, un brevet de fabrication . . . Ant. Exporter.

To import into Canada means to bring in goods from anywhere outside Canada to anywhere inside Canada. I see no reason in principle or precedent to restrict the relevant location within Canada to the actual point of border crossing. The word "import" should not be stultified by narrow interpretation. Importing is a process which, although it necessarily includes the act of crossing the border, extends to the point of intended final destination. In my view the test is whether there is a direct link between the place of origin outside Canada and the destination inside Canada. Where goods are mailed from Jamaica to St-Hubert, the nexus between Jamaica and St-Hubert is obvious. If goods come from Jamaica *via* Toronto and Mirabel to St-Hubert they have come from Jamaica outside Canada to Mirabel inside Canada. They have been imported to Mirabel. It is true that they have also come from Jamaica outside Canada to Toronto inside Canada, and from Jamaica outside Canada to St-Hubert inside Canada, so that there is also importing to Toronto and to St-Hubert. This multiplicity does not, however, raise any

définition exhaustive. Ce n'est pas en se reportant à la *Loi sur les douanes* qu'on peut déterminer le sens véritable de l'expression «importer au Canada» dans la *Loi sur les stupéfiants*. Manifestement, il faut s'en tenir à son sens naturel et ordinaire.

À la page 231 de son ouvrage *Drug Offences in Canada* (1979), Bruce A. MacFarlane fait remarquer que les tribunaux ont généralement décidé que l'expression «importer au Canada» employée dans la *Loi sur les stupéfiants* ne comporte ni ambiguïté ni équivoque et qu'elle doit recevoir son sens ordinaire et naturel.

Selon le *Shorter Oxford English Dictionary*, le mot [TRADUCTION] «importer» a pour sens ordinaire [TRADUCTION] «introduire des biens ou des marchandises provenant d'un pays étranger». *Le Petit Robert*, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 1976, définit ainsi le mot «importer»:

Importer 1° Introduire sur le territoire national (des produits en provenance de pays étrangers). *La France importe du café, du coton*. 2° Importer de la main-d'œuvre, un brevet de fabrication . . . Ant. Exporter.

Importer au Canada signifie faire entrer à un endroit quelconque au Canada des marchandises provenant d'un endroit quelconque à l'extérieur du Canada. Je ne vois aucune raison de principe ni aucun arrêt qui justifient de limiter l'endroit pertinent au Canada au lieu où les marchandises ont effectivement franchi la frontière. Il ne faut pas, par une interprétation restrictive, vider le mot «importer» de son sens. Bien qu'elle comporte nécessairement le franchissement de la frontière, l'importation continue jusqu'à ce que les marchandises arrivent à leur destination finale prévue. À mon avis, le critère est de savoir s'il y a un lien direct entre la provenance hors du Canada et la destination à l'intérieur du Canada. Lorsque des marchandises sont expédiées par la poste de la Jamaïque à Saint-Hubert, le lien entre les deux endroits est évident. Si des marchandises sont expédiées de la Jamaïque à Saint-Hubert via Toronto et Mirabel, elles arrivent de la Jamaïque à l'extérieur du Canada à Mirabel à l'intérieur du Canada. Dans ce cas, elles ont été importées à Mirabel. Certes, elles sont aussi venues de la

problem for an accused because this Court's decision in *Kienapple v. The Queen*, [1975] 1 S.C.R. 729 would ensure against multiple convictions.

The above analysis is consistent with the authorities. The appellant has not referred the Court to any decision in which it was held that importing did not extend beyond the time and place of actual border crossing. The cases which discuss this point all go the other way. It is sufficient to refer to three of them.

In *R. v. Hijazi* (1974), 20 C.C.C. (2d) 183 (Ont. C.A.) (leave to appeal to Supreme Court of Canada dismissed November 12, 1974, [1974] S.C.R. ix) the accused picked up some narcotics from customs. It was argued by the accused that the *actus reus* was subsequent to importing because his call at the customs warehouse was after the landing of the goods in Canada. The Ontario Court of Appeal disagreed, saying at p. 184:

In our opinion, the importation process is not to be so narrowly construed. It extends to the point where delivery is taken from the bonded warehouse by or on behalf of the person claiming the goods.

With respect, I agree. *Hijazi* was found guilty on the basis that he was at least an aider or abettor to the offence of importing and therefore criminally liable under s. 21(1) of the *Criminal Code*. In my view this was a proper analysis. Section 21(1) reads:

21. (1) Every one is a party to an offence who

(a) actually commits it,

(b) does or omits to do anything for the purpose of aiding any person to commit it, or

(c) abets any person in committing it.

To "actually commit" importing, an accused must bring in, or cause to be brought in, to Canada, goods from a foreign country; this, by definition, necessitates crossing the Canadian border. Some-

Jamaïque à l'extérieur du Canada à Toronto à l'intérieur du Canada et de la Jamaïque à l'extérieur du Canada à Saint-Hubert à l'intérieur du Canada, de sorte qu'il y a également eu importation à Toronto et à Saint-Hubert. Cela ne pose toutefois aucun problème pour un accusé parce que l'arrêt de cette Cour *Kienapple c. La Reine*, [1975] 1 R.C.S. 729, le protégerait contre des déclarations de culpabilité multiples.

Cette analyse concorde avec la jurisprudence. L'appelant n'a renvoyé la Cour à aucune décision établissant que l'importation ne s'étend pas au-delà du moment et de l'endroit où les marchandises ont effectivement franchi la frontière. Les décisions qui traitent de ce point vont toutes dans le sens contraire. Il suffit d'en mentionner trois.

Dans l'affaire *R. v. Hijazi* (1974), 20 C.C.C. (2d) 183 (C.A. Ont.) (autorisation d'appeler à la Cour suprême du Canada refusée le 12 novembre 1974, [1974] R.C.S. ix) l'accusé est allé chercher des stupéfiants à la douane. Il a fait valoir que l'*actus reus* était postérieur à l'importation parce qu'il ne s'est présenté à l'entrepôt de la douane qu'après l'arrivée des marchandises au Canada. La Cour d'appel de l'Ontario a rejeté cet argument, disant à la p. 184:

[TRADUCTION] À notre avis, il ne faut pas donner à l'importation une interprétation aussi restrictive. Elle continue jusqu'au dédouanement des marchandises par la personne qui les réclame ou par quelqu'un agissant pour son compte.

Je suis bien d'accord. *Hijazi* a été déclaré coupable parce qu'il avait à tout le moins prêté son aide ou ses encouragements à la perpétration de l'infraction d'importation, ce qui entraînait la responsabilité pénale en vertu du par. 21(1) du *Code criminel*. Selon moi, cette analyse est juste. Voici le texte du par. 21(1):

21. (1) Est partie à une infraction quiconque

a) la commet réellement,

b) accomplit ou omet d'accomplir quelque chose en vue d'aider quelqu'un à la commettre, ou

c) encourage quelqu'un à la commettre.

Pour qu'on puisse dire qu'il «commet réellement» l'infraction d'importation, un accusé doit introduire ou faire introduire au Canada des marchandises provenant d'un pays étranger; cela nécessite

one who becomes involved only after the border crossing, however, may be aiding and abetting a person bringing the goods from outside Canada to a given destination inside Canada. In *Hijazi* the final destination within Canada intended by the importer was clearly not the customs warehouse. The importing was unfinished until after the narcotics had cleared customs.

Re Whynott and The Queen (1974), 22 C.C.C. (2d) 433 (N.S.S.C., T.D.), is not unlike the case at bar. Hashish was concealed in a guitar case which went from Amsterdam through Toronto to Halifax. The accused was charged with unlawfully importing a narcotic at or near Enfield in the County of Halifax, Nova Scotia. The basis of the application before the court was that there was no evidence that any offence took place in the Province of Nova Scotia. The facts are given the judgment of Chief Justice Cowan of the Nova Scotia Supreme Court, Trial Division, at p. 440:

The evidence in the case before me indicates that the applicant, Whynott, had arranged with the shipper, Thompson, for the sending of the guitar and of the narcotic contained in it, from Amsterdam to Kentville, Nova Scotia. The goods were destined for Kentville, Nova Scotia, and the mere fact that the aircraft carrying them entered Canada at some place unknown, or that it actually landed at Montreal or at Toronto, in a Province other than Nova Scotia, is not conclusive on the question of the place of importation. In accordance with the instructions of the sender of the goods and the intention of the intended recipient, the goods were not held and did not come to rest in the customs warehouse at Toronto. The goods were transferred by KLM to Air Canada, and were brought to Nova Scotia. They then rested briefly in the International Airport at Halifax, in the custody of Air Canada, and were then taken to the sufferance warehouse at New Minas, near Kentville, Nova Scotia. It is true that the actual transportation from Halifax International Airport to the sufferance warehouse at New Minas was by police officers, but the goods in question were still under the control of customs officials who had delivered possession to the police for a

par définition qu'elles franchissent la frontière canadienne. Quelqu'un dont la participation ne commence qu'après cette étape peut toutefois être coupable d'avoir aidé et encouragé une personne à faire venir des marchandises de l'extérieur du Canada à une destination à l'intérieur du Canada. De toute évidence, l'importateur dans l'affaire *Hijazi* n'entendait pas que la destination finale au Canada soit l'entrepôt de la douane. L'importation demeurait inachevée jusqu'au dédouanement des stupéfiants.

L'affaire *Re Whynott and The Queen* (1974), 22 C.C.C. (2d) 433 (C.S.N.-É., Division de première instance), présente certaines analogies avec la présente espèce. Dans cette affaire-là, on avait caché du haschisch dans un étui à guitare envoyé d'Amsterdam à Halifax via Toronto. L'accusé a été inculpé d'avoir illégalement importé un stupéfiant dans les environs d'Enfield dans le comté d'Halifax (Nouvelle-Écosse). La cour a été saisie d'une requête fondée sur l'absence de preuves d'une infraction qui aurait eu lieu dans la province de la Nouvelle-Écosse. À la page 440 de ses motifs de jugement, le juge en chef Cowan de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, Division de première instance, fait un exposé des faits:

[TRADUCTION] La preuve produite en l'espèce indique que le requérant, Whynott, s'était entendu avec l'expéditeur, Thompson, pour que la guitare et le stupéfiant qu'elle contenait soient envoyés d'Amsterdam à Kentville (Nouvelle-Écosse). La destination des marchandises était Kentville (Nouvelle-Écosse) et le simple fait que l'avion qui les transportait soit entré au Canada à un endroit indéterminé ou qu'il ait en fait atterri à Montréal ou à Toronto, donc dans une province autre que la Nouvelle-Écosse, n'est pas déterminant sur la question du lieu de l'importation. Conformément aux directives de l'expéditeur, conformément aussi à l'intention du destinataire désigné, les marchandises n'ont été ni détenues ni placées à l'entrepôt de la douane de Toronto. On les a transbordées d'un appareil de KLM à un appareil d'Air Canada et on les a transportées en Nouvelle-Écosse. Après une brève halte à l'aéroport international d'Halifax, sous la garde d'Air Canada, on les a acheminées à l'entrepôt de la douane de New Minas, près de Kentville (Nouvelle-Écosse). Il est vrai que se sont des policiers qui se sont occupés du transport des marchandises depuis l'aéroport international d'Halifax jusqu'à l'entrepôt de la douane de New Minas, mais

certain restricted purpose.

The Chief Justice concluded:

In my opinion, there was evidence before the committing Judge that an offence of importing into Canada a narcotic had been committed and that this offence had been committed in the Province of Nova Scotia.

He refused the motion in the nature of *certiorari* to quash the committal. Whynott was later tried and convicted.

The Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court ((1975), 27 C.C.C. (2d) 321) upheld the accused's conviction for importing into Enfield. The hashish was imported into Enfield since Enfield was the home of the accused and the ultimate destination within Canada. Coffin J.A., delivering the judgment of the Court quoted with approval from the reasons of O'Meara J.S.P. in *R. v. Geesman* (1970), 13 C.R.N.S. 240, at p. 254:

There may be other cases where, beneath the scrutiny of other laws, a more technical or special sense may be given to the word "import"; however, in the case at bar, the ordinary, grammatical and plain meaning of the words far better comports with the object to be attained. The unique object of the enactment in question, in respect of the evil against which it is directed, is the suppression of illicit importation into and exportation from Canada of narcotics.

In my considered opinion, to ascribe to the words "import into Canada" that narrow and uniquely specialized meaning for which defence counsel contended, would be utterly to emasculate the enactment, to defeat its object, to promote the evil against which it is aimed and thoroughly to misapprehend the intent of Parliament.

In *R. v. Tanney* (1976), 31 C.C.C. (2d) 445 (Ont. C.A.) the accused became involved in a scheme after the hashish was already in Canada, in bond in Toronto, pending arrangements to ship it to the United States. Tanney was enlisted to accomplish this end. On appeal, an acquittal was

lesdites marchandises étaient encore sous l'autorité des douaniers qui les avaient confiées à la police à une fin précise.

Le juge en chef a conclu:

^a [TRADUCTION] Selon moi, il y avait des éléments de preuve qui permettaient au juge qui a délivré le mandat de dépôt de conclure qu'il y avait eu perpétration de l'infraction d'importation au Canada d'un stupéfiant et que cette infraction avait été commise dans la province de la Nouvelle-Écosse.

^b Il a rejeté la requête en *certiorari* visant à obtenir l'annulation du mandat de dépôt. Whynott a par la suite été jugé et déclaré coupable.

^c La Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse ((1975), 27 C.C.C. (2d) 321), a confirmé le verdict de culpabilité rendu contre l'accusé pour l'importation d'un stupéfiant à Enfield. Le haschisch a été importé à Enfield parce que c'était là que l'accusé avait son domicile et c'était là aussi la destination finale au Canada. Le juge Coffin, qui a rendu le jugement de la cour, a cité, en les approuvant, les motifs du juge O'Meara de la Cour des sessions de la paix dans l'affaire *R. v. Geesman* (1970), 13 C.R.N.S. 240, à la p. 254:

^d [TRADUCTION] Il peut y avoir d'autres cas où, du point de vue d'autres lois, on pourrait donner au mot «importer» un sens plus technique ou plus particulier; en l'espèce toutefois, le sens grammatical, manifeste et ordinaire concorde beaucoup mieux avec l'objet à atteindre. Le texte en cause ne vise à réprimer qu'un seul mal, savoir l'importation illégale de stupéfiants au Canada et leur exportation illégale à partir du Canada.

^e Toute réflexion faite, j'estime qu'attribuer aux mots «importer au Canada» le sens restreint et très particulier que propose l'avocat de la défense aurait pour effet d'émasculer complètement la Loi, de contrecarrer son objet, d'encourager le mal qu'elle est censée réprimer et de se méprendre totalement sur l'intention du Parlement.

^f Dans l'affaire *R. v. Tanney* (1976), 31 C.C.C. (2d) 445 (C.A. Ont.), l'accusé s'est impliqué dans une affaire alors que le haschisch était déjà au Canada, sous douane à Toronto, en attendant que des dispositions soient prises pour son expédition aux États-Unis. C'est Tanney qu'on a recruté à

entered on the charge of importing. Evans J.A., speaking for the court, said this, at p. 450:

After reviewing the evidence, I am satisfied that the Crown has not conclusively established with that degree of certitude necessary in a criminal case that the involvement of the appellant constituted acts in furtherance of a scheme to import the drugs into Canada. The drugs were already in bond in Canada when the appellant became involved and what he did was to order their transshipment to New York. While his conduct might be culpable it does not constitute the offence charged against him.

In the circumstances of that case, the final destination within Canada intended by the importer was the customs warehouse in Toronto. The importing was finished before Tanney did anything and in my view Tanney was properly acquitted.

The elements of an offence of importing are present as soon as the goods cross the border, but the offence is not over and done with until the goods have reached their intended final destination within Canada. Accordingly, a charge could be laid relating to the point of entry or of destination or anywhere in between. In this case there was evidence that the intended and actual destination within Canada was St-Hubert, but there were stops along the way at Toronto and Mirabel. In my view it was open to the Crown to charge importing at Toronto or at Mirabel or at St-Hubert.

A number of judgments have referred to the crime of importing narcotics as a "continuing offence", defined in *Black's Law Dictionary*, 5th ed., as a "type of crime which is committed over a span of time as, for example, a conspiracy" and as a "transaction or a series of acts set on foot by a single impulse, and operated by an unintermittent force, no matter how long a time it may occupy". *Words and Phrases* (Permanent Edition, vol. 9) defines a continuing offence as, *inter alia*, a "breach of criminal law, not terminated by single act or fact, but subsisting for definite period and intended to cover or apply to successive similar

cette fin. En appel, un acquittement a été inscrit relativement à l'accusation d'importation. Le juge Evans, parlant au nom de la cour, dit ce qui suit, à la p. 450:

^a [TRADUCTION] Après examen de la preuve, je suis convaincu que le ministère public n'a pas prouvé de façon concluante avec le degré de certitude nécessaire dans une affaire criminelle que la participation de l'appelant a contribué à la réalisation d'un projet en vue de l'importation des stupéfiants au Canada. Ceux-ci étaient déjà sous douane au Canada lorsque l'appelant s'est impliqué dans l'affaire et, ce qu'il a fait, c'était d'ordonner leur expédition à New York. Bien qu'il puisse s'agir là d'une conduite coupable, elle ne constitue pas l'infraction qu'on lui reproche.

^b Dans cette affaire, la destination finale au Canada prévue par l'importateur était l'entrepôt de la douane à Toronto. L'importation a pris fin avant que Tanney fasse quoi que ce soit et, selon moi, c'est à bon droit qu'il a été acquitté.

^c Les éléments constitutifs de l'infraction d'importation sont réunis dès que les marchandises franchissent la frontière, mais la perpétration de cette infraction ne prend fin que lorsqu'elles sont arrivées à leur destination finale prévue au Canada. Par conséquent, une accusation pourrait être portée relativement au lieu d'entrée, à la destination ou à un endroit quelconque entre les deux. En l'espèce la preuve indique que la destination prévue et la destination réelle au Canada était Saint-Hubert, mais qu'il y avait des arrêts en chemin à Toronto et à Mirabel. À mon avis, le ministère public pouvait porter une accusation d'importation à Toronto, à Mirabel ou à Saint-Hubert.

^d On peut lire dans nombre d'arrêts que le crime d'importation de stupéfiants est une [TRADUCTION] «infraction continue», expression qui, dans *Black's Law Dictionary*, 5^e éd., est ainsi définie: [TRADUCTION] «un type de crime dont la perpétration s'étend sur une certaine période, par exemple un complot» et [TRADUCTION] «une opération ou une série d'actes, peu importe leur durée, mises en train par une seule impulsion et qui se déroulent sous l'effet d'une force non intermittente». *Words and Phrases* (Permanent Edition, vol. 9) fournit notamment la définition suivante d'une infraction continue: [TRADUCTION] «une infraction crimi-

obligations or occurrences". Whether the importation of narcotics falls within the ambit of these definitions, or any of them, may be open to debate. In my opinion, however, nothing turns on the definitional niceties. So far as the outcome of this appeal is concerned, it is of no consequence whether the importation of narcotics is or is not regarded as a continuing offence.

III The Effect of Police Possession

As I have mentioned, the trial judge directed a verdict of acquittal on the ground that continuity of possession had been interrupted by removal by the police of the footstools to St-Jérôme. I agree with the Court of Appeal that the police possession was irrelevant. The temporary and lawful diversion of the narcotics to the R.C.M.P. detachment at St-Jérôme, for the purpose of testing, could not be said to have terminated the ongoing act of importing. I agree with what was said by Cowan C.J.T.D. in *Whynott* that the goods in question were "still under the control of customs officials who had delivered possession to the police for a certain restricted purpose". I find no merit in the appellant's argument on the interruption of possession which found favour at trial.

IV Conclusion

I conclude there was evidence to go to the jury that Harris Bell had imported marijuana into Mirabel on April 18, 1979 and that the trial judge erred in directing a verdict of acquittal. The appeal should be dismissed. I would confirm the order of the Court of Appeal of Quebec ordering a new trial.

The judgment of Beetz, Estey, McIntyre and Chouinard JJ. was delivered by

MCINTYRE J.—This appeal is taken against the finding by the Quebec Court of Appeal that the acquittal of the accused upon a charge of importing a narcotic into Canada should be set aside and that a new trial should be ordered. The appellant

nelle qui n'est pas terminée par un seul acte ou fait, mais qui subsiste pendant une période déterminée et qui doit comprendre des obligations et des événements successifs de même nature». Ces définitions s'appliquent-elles à l'importation de stupéfiants? Voilà une question qui peut donner matière à discussion. J'estime toutefois que, en l'espèce, rien ne dépend des subtilités de ces définitions. En ce qui a trait à l'issue de ce pourvoi, il est sans intérêt que l'importation de stupéfiants soit ou non considérée comme une infraction continue.

III L'effet de possession par la police

Comme je l'ai déjà mentionné, le juge du procès a ordonné que soit rendu un verdict d'acquittement parce que, en emportant les tabourets à Saint-Jérôme, la police a rompu la continuité de la possession. Je partage l'avis de la Cour d'appel que la possession par la police n'est pas pertinente. On ne saurait prétendre que la détention temporaire et légale des stupéfiants par la GRC à Saint-Jérôme afin qu'ils soient soumis à des tests, a mis fin l'acte ininterrompu d'importation. Dans l'affaire *Whynott*, le juge en chef Cowan dit que les marchandises en cause étaient [TRADUCTION] «encore sous l'autorité des douaniers qui les avaient confiées à la police à une fin précise» et je souscris à son point de vue. Je juge sans fondement l'argument de l'appelant relativement à la rupture de la possession, qui a été retenu au procès.

IV Conclusion

Je conclus qu'il y avait des éléments de preuve à soumettre au jury indiquant que Harris Bell avait importé de la marihuana à Mirabel le 18 avril 1979 et que le juge du procès a commis une erreur en ordonnant un verdict d'acquittement. Le pourvoi doit être rejeté. Je suis d'avis de confirmer l'ordonnance de la Cour d'appel du Québec portant nouveau procès.

Version française du jugement des juges Beetz, Estey, McIntyre et Chouinard rendu par

LE JUGE MCINTYRE—Ce pourvoi attaque un arrêt par lequel la Cour d'appel du Québec a conclu d'une part qu'il y avait lieu d'annuler l'acquittement de l'accusé relativement à une accusation d'importation d'un stupéfiant au Canada et

was charged in an indictment, dated October 9, 1979, with three counts. The first count was in these terms:

1. On or about April 18, 1979 at Mirabel, District of Terrebonne, Harris BELL did unlawfully import into Canada a narcotic to wit: 6.7 lbs. of Cannabis (marijuana), committing thereby an indictable offence contrary to sections 5(1) and 5(2) of the Narcotic Control Act, R.S.C. 1970.

The second and third counts charged, respectively, possession of a narcotic for the purpose of trafficking at Mirabel, and, simple possession at St-Hubert.

On April 9, 1979 four parcels, each containing a footstool, were shipped by Air Canada from Jamaica to Canada. The parcels were consigned to the appellant at his home address in St-Hubert, Quebec. On April 10 or 11, 1979 the parcels arrived at Toronto International Airport. Upon inspection by customs officers it was found that some 6.7 lbs. of *cannabis* (marijuana) were secreted in the footstools. The R.C.M.P. were notified and upon their instructions the parcels were shipped on to their designated destination at Mirabel Airport in Quebec. On April 12, 1979 the R.C.M.P. took the footstools from Mirabel to their headquarters at St-Jérôme, Quebec. On April 17 they took apart the footstools and removed most of the marijuana, leaving only five grams in one of the footstools. They then reassembled and re-packaged the footstools. On April 18, having been informed that inquiries had been made at Mirabel regarding the parcels, the R.C.M.P. returned them to the airport. There the appellant received the parcels, paid the freight charges, and took the parcels to his home at St-Hubert, Quebec. He was followed by the R.C.M.P. and was arrested there. A search of his house revealed a piece of paper near the telephone on which was written a number which corresponded to the number of the Air Canada way-bill covering the shipment to Canada and an address in Jamaica. The way-bill, in addition to showing the address of the appellant as the recipient and giving the address of a sender in Jamaica, described the footstools as a gift.

d'autre part qu'il y avait lieu d'ordonner un nouveau procès. L'acte d'accusation, daté du 9 octobre 1979, contient trois chefs d'accusation contre l'appelant. Le premier chef est ainsi formulé:

^a [TRADUCTION] 1. Le 18 avril 1979 ou vers cette date, à Mirabel, dans le district de Terrebonne, Harris BELL a illégalement importé au Canada un stupéfiant, savoir: 6,7 livres de cannabis (marihuana), commettant ainsi l'acte criminel visé aux par. 5(1) et 5(2) de la Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970.

^b Les deuxième et troisième chefs l'accusent respectivement de possession d'un stupéfiant pour en faire le trafic à Mirabel et de simple possession à Saint-Hubert.

^c Le 9 avril 1979, quatre paquets contenant chacun un tabouret ont été envoyés par Air Canada de la Jamaïque au Canada. Les paquets étaient destinés à l'appelant à son domicile à Saint-Hubert (Québec). Le 10 ou le 11 avril 1979 ils sont arrivés à l'aéroport international de Toronto. Une inspection pratiquée par les agents de la douane a révélé que quelque 6,7 livres de *cannabis* (marihuana) étaient cachées dans les tabourets. La GRC a été avertie et a donné l'ordre d'expédier les paquets à leur destination prévue, l'aéroport de Mirabel au Québec. Le 12 avril 1979, des agents de la GRC sont allés chercher les tabourets à Mirabel pour les emporter à leur quartier général à Saint-Jérôme (Québec). Le 17 avril, ils ont démonté les tabourets et enlevé la majeure partie de la marihuana, n'en laissant que cinq grammes dans un tabouret. Puis les tabourets ont été remontés et remballés. Le 18 avril, après avoir appris que l'on s'était enquis des paquets à Mirabel, la GRC les a rapportés à l'aéroport. L'appelant a reçu les paquets, a payé le fret et les a emportés à son domicile à Saint-Hubert (Québec) où il a été arrêté par la GRC qui l'avait suivi. En fouillant sa maison, on a découvert, près du téléphone, un morceau de papier sur lequel était inscrit une adresse à la Jamaïque et un numéro correspondant à celui du récépissé délivré par Air Canada relativement à l'expédition au Canada. Outre l'adresse de l'appelant en tant que destinataire et l'adresse d'un expéditeur en Jamaïque, le récépissé décrit les tabourets comme un cadeau.

The appellant was tried before a judge of the Superior Court of Quebec for the District of Terrebonne sitting with a jury. At the close of the Crown's case, counsel for the defence announced that a defence would be presented but asked that the jury be excused. In the absence of the jury, defence counsel made a motion for a directed verdict of acquittal. This motion was granted and the jury acquitted the appellant in response to the judge's direction. The trial judge in his reasons for the directed verdict rejected the defence submission that the act of importation had been completed in Toronto on entry of the marijuana into the country. He seems to have accepted the view expressed in several cases, which will be referred to later, that the offence of importing a narcotic is of a continuing nature and could have extended in this case up to the receipt of the goods at Mirabel after they had been released from Customs. He considered, however, that the act of the R.C.M.P. in taking the marijuana out of Customs and returning the parcels after removing most of the marijuana broke the chain of possession of the goods and completed the act of importation before the goods were received by the appellant. He said in his reasons:

The last opinion as to the interpretation of the word "import" is one which this Tribunal shares. What troubles the Court however is the juridical consequence of the intervention of the R.C.M.P. by their removal from customs of the goods from bond, against simple receipt to customs. By this intervention they deprive the customs who have the final say on import goods in their eventual release to consignee of the element of control necessary to establish the continuity of possession until they are released to the accused, breaking the necessary link which is needed to tie him, to the commission of the infraction of importing as per the definition retained by this Court.

However necessary it may have been to secure evidence or even to avoid the risk of the narcotics finding their way on the streets, a main quantity could have been extracted from the stools without the goods leaving the customs warehouse and the customs control. This was not done, with the consequence that the importation was completed as to the time of removal by the R.C.M.P. from the customs warehouse and by their own possession of the goods after their entry into Canada.

L'appellant a subi son procès devant un juge de la Cour supérieure du Québec pour le district de Terrebonne, qui a siégé avec un jury. Après que le ministère public eut présenté sa preuve, l'avocat de la défense a déclaré qu'une défense serait présentée, mais a demandé que le jury quitte la salle. En l'absence du jury, l'avocat de la défense a présenté une requête en verdict commandé d'acquiescement. Le juge a fait droit à la requête et le jury a acquitté l'appellant conformément à la directive du juge. Celui-ci, en motivant le verdict commandé, a rejeté l'argument de la défense selon lequel l'acte d'importer avait été complété à Toronto lorsque la marijuana est entrée au pays. Il paraît avoir accepté le point de vue exprimé dans plusieurs décisions, sur lesquelles nous allons revenir ultérieurement, que l'importation d'un stupéfiant est une infraction continue dont la perpétration pouvait durer en l'espèce jusqu'au moment de la réception des marchandises à Mirabel après leur dédouanement. Il a toutefois estimé qu'en faisant sortir la marijuana de l'entrepôt de la douane et en y retournant les paquets après avoir enlevé la majeure partie de la marijuana, la GRC a rompu la continuité de la possession des marchandises et a complété l'importation avant même que l'appellant ne reçoive lesdites marchandises. Il dit dans ses motifs:

[TRADUCTION] La cour partage ce dernier avis quant à l'interprétation du mot «importer». Elle s'inquiète toutefois des conséquences juridiques de l'intervention de la GRC qui, moyennant un simple reçu, a fait sortir les marchandises entreposées en douane. Cette intervention a enlevé à la douane, qui a le dernier mot à dire sur la remise de marchandises importées à leur destinataire, l'élément de garde des marchandises nécessaire pour établir la continuité de la possession jusqu'au moment de leur livraison à l'accusé. Ainsi, la GRC a rompu le lien indispensable entre l'accusé et la perpétration de l'infraction d'importation au sens de la définition retenue par cette cour.

Quelle qu'ait pu être la nécessité d'obtenir des éléments de preuve ou même d'éviter le risque de voir les stupéfiants mis sur le marché, il aurait été possible d'en retirer la majeure partie sans faire sortir les tabourets de l'entrepôt de la douane et de la garde des douaniers. Cela n'a pas été fait de sorte que l'importation a été complétée au moment où la GRC a fait sortir les marchandises de l'entrepôt de la douane et où elle en a pris possession après leur entrée au Canada. Étant

From the evidence adduced on this very point it cannot be offered to the jury that there is evidence for the jury to weigh as regards the first count of importing. A verdict shall therefore be directed as to the first count.

The Crown elected not to proceed with the other two counts.

The Crown's appeal was allowed. Montgomery J.A., speaking for the court, adopted the view that importation is a continuing offence and that in this case it would have extended up to the time the goods were released from custody at Mirabel into the possession of the appellant. In allowing the Crown's appeal and ordering a new trial, he accepted as decisive the reasoning in *R. v. Hijazi* (1974), 20 C.C.C. (2d) 183 (Ont. C.A.) and *R. v. Whynott* (1975), 27 C.C.C. (2d) 321 (N.S.C.A.), in holding that the offence of importing a narcotic is a continuing offence which is not completed until the appellant receives the goods. He said:

The trial judge appears to have distinguished the *Hijazi* and *Whynott* cases on the ground that the R.C.M.P. had removed the footstools containing the narcotics from the control of the customs authorities, thereby completing the importation. With the utmost respect, I cannot see the significance of this. In my opinion, the importation was a continuing offence, which was not completed until respondent took delivery of the goods consigned to him. What happened between their first arrival in Canada and this delivery I regard as irrelevant, and I cannot agree that the R.C.M.P. should have examined the footstools without removing them from the customs warehouse.

The court considered the fact that for a time the R.C.M.P. had removed the parcels from the custody of the customs authorities to be irrelevant. This appeal is as of right, pursuant to s. 618(2)(a) of the *Criminal Code*.

In this Court the appellant argued that the act of importation was complete upon the entry of the parcels into Canada on April 10 or 11, 1979, dates which in my opinion fall within the words in the indictment, "on or about April 18, 1979". There was, therefore, no involvement with the appellant

donné la preuve produite sur ce point précis, on ne peut dire au jury qu'il existe des éléments de preuve qu'il doit évaluer relativement au premier chef d'accusation d'importation. Il y aura donc un verdict commandé sur le premier chef.

Le ministère public a choisi de ne pas continuer le procès sur les deux autres chefs.

L'appel interjeté par le ministère public a été accueilli. De l'avis du juge Montgomery, parlant au nom de la Cour d'appel, l'importation est une infraction continue et, en l'espèce, la perpétration se serait prolongée jusqu'au moment où les marchandises détenues à Mirabel ont été remises à l'appellant. En accueillant l'appel du ministère public et en ordonnant un nouveau procès, le juge Montgomery a accepté comme déterminant le raisonnement dans les arrêts *R. v. Hijazi* (1974), 20 C.C.C. (2d) 183 (C.A. Ont.) et *R. v. Whynott* (1975), 27 C.C.C. (2d) 321 (C.A. N.-É.), selon lesquels l'importation d'un stupéfiant est une infraction continue qui n'est complète que sur réception des marchandises par leur destinataire. Il dit:

[TRADUCTION] Le juge du procès paraît avoir fait une distinction avec les arrêts *Hijazi* et *Whynott* pour le motif que la GRC avait retiré les tabourets contenant les stupéfiants de la garde des douaniers, complétant ainsi l'importation. Avec les plus grands égards, je ne vois pas quelle importance cela peut avoir. À mon avis, l'importation est une infraction continue qui n'a été complétée qu'au moment où l'intimé a reçu les marchandises qui lui étaient destinées. J'estime que ce qui s'est passé entre leur arrivée au Canada et leur livraison n'a aucune pertinence, et je ne suis pas d'accord pour dire que la GRC aurait dû examiner les tabourets sans les sortir de l'entrepôt de la douane.

La cour n'a pas estimé pertinent que la GRC ait retiré les paquets de la garde des douaniers pendant un certain temps. Ce pourvoi a été formé de plein droit conformément à l'al. 618(2)a) du *Code criminel*.

Devant cette Cour, l'appellant a fait valoir que l'importation était complète dès l'entrée des paquets au Canada le 10 ou le 11 avril 1979, dates qui, à mon avis, sont visées par l'acte d'accusation où on lit [TRADUCTION] «de 18 avril ou vers cette date». Par conséquent, ni à l'endroit où l'importa-

at the place where the importation occurred or on the date specified. It was also argued that the offence, if one was committed, occurred in Toronto and not within the jurisdiction of the Quebec Superior Court and, as no timely motion to amend the indictment had been made by the Crown, that the appellant was entitled to an acquittal. The respondent argued that the Court of Appeal had not found, nor did the evidence reveal, that the whole offence was committed into Ontario and that any interruption in possession occasioned by the intervention of the R.C.M.P. was irrelevant. In this the respondent was supporting the idea that importation is a continuing offence.

The characterization of importing a narcotic as a continuing offence has appeared in several cases. In *R. v. Whynott, supra*, hashish concealed in a guitar case entered Canada at Toronto on an aircraft from Holland. It was then shipped to Nova Scotia where it was picked up by the accused from Canadian customs officers and taken to his home. He was arrested by the R.C.M.P. at his home with the narcotic in his possession after having removed it from the guitar. He was convicted of importing and his appeal to the Nova Scotia Court of Appeal was dismissed. The court had to decide whether or not the courts of Nova Scotia had jurisdiction to try the offence in light of s. 434(1) of the *Criminal Code*, which reads in part:

... nothing in this Act authorizes a court in a province to try an offence committed entirely in another province.

After a review of several cases, Coffin J.A., speaking for the court (Coffin, Cooper and Macdonald J.J.A.) held, at p. 340, that the offence was a continuing offence that actually occurred when the appellant took the material out of the guitar at his home in Nova Scotia. It was said that when he did this he provided clear evidence that he had knowledge of the contents and hence a *mens rea*. It will be observed that effect was given to the description of the offence as a 'continuing' one by determining that it occurred when the goods were removed from the guitar several days after their entry into

tion a eu lieu ni à la date mentionnée, il n'y a eu d'intervention de l'appelant. On a allégué en outre que, si vraiment une infraction a été commise, elle l'a été à Toronto et non dans le ressort de la Cour supérieure du Québec, et que, puisque le ministère public n'a pas présenté en temps voulu de requête en modification de l'acte d'accusation, l'appelant a droit à un verdict d'acquiescement. L'intimée a fait valoir, d'une part, que la Cour d'appel n'a pas conclu, et d'ailleurs la preuve ne l'indique pas, que l'infraction avait été entièrement commise en Ontario et, d'autre part, que la rupture de la continuité de la possession qu'a pu entraîner l'intervention de la GRC n'est pas pertinente. En cela l'intimée appuie la notion que l'importation est une infraction continue.

Plusieurs arrêts ont qualifié d'infraction continue l'importation d'un stupéfiant. Dans l'affaire *R. v. Whynott*, précitée, du haschisch caché dans un étui à guitare est entré au Canada à Toronto à bord d'un avion en provenance de Hollande. Puis il a été expédié en Nouvelle-Écosse où l'accusé est allé le chercher à la douane canadienne pour ensuite l'emporter chez lui. Il a été arrêté à son domicile par la GRC alors qu'il avait le stupéfiant en sa possession après l'avoir enlevé de la guitare. Il a été reconnu coupable d'importation et son appel devant la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a été rejeté. La cour devait décider si les tribunaux de la Nouvelle-Écosse avaient compétence pour juger l'infraction compte tenu du par. 434(1) du *Code criminel* dont voici un extrait:

... aucune disposition de la présente loi n'autorise une cour en une province à juger une infraction entièrement commise dans une autre province.

Après avoir passé en revue plusieurs arrêts, le juge Coffin, parlant au nom de la cour (les juges Coffin, Cooper et Macdonald), a conclu, à la p. 340, qu'il s'agissait d'une infraction continue dont la perpétration a réellement eu lieu lorsque l'appelant a sorti la substance de la guitare à son domicile en Nouvelle-Écosse. On a dit qu'en faisant cela, il a démontré clairement sa connaissance du contenu et, par conséquent, sa *mens rea*. Il est à noter qu'on a donné effet à la description de l'infraction comme une infraction «continue» en décidant qu'elle a été commise lorsque les mar-

Canada. The Nova Scotia Court of Appeal dealt with this question again in *R. v. Salvador* (1981), 21 C.R. (3d) 1. In that case a yacht entered port in Nova Scotia with a cargo of some eight tons of marijuana. On a charge of importing, the accused argued that the ship had been forced by bad weather to enter Canadian waters and seek refuge, its real destination being the United States. The entry was therefore not voluntary and therefore not criminal. The court rejected this defence and upheld the conviction. In dealing with this defence, the court considered that the entry of the yacht into Canada was voluntary and that the voluntary bringing into the country of narcotics constituted the crime of importation. MacKeigan C.J.N.S. held that the trial judge had correctly instructed the jury that importation was the act of knowingly bringing a forbidden narcotic into the country and quoted from the trial judge's charge to the jury, at pp. 5-6: "As well, the moving of it within Canada after having brought it in may be the continuing offence of importing. You may import not only merely as you enter but if you continue with it after your entry." Macdonald J.A. reached the same conclusion. He was of the view that the authorities supported the proposition that importing is a continuing offence and he referred with approval to *R. v. Hijazi, supra*, and the words of Schroeder J.A., where he said, at pp. 184-85, after holding that the acts of importation could extend to the point where the goods were released from customs:

Taking a view of the evidence most highly favourable to the accused it may be said that it was established on the evidence that the goods were in Canada before any overt act or acts on his part became evident; and his culpability must be founded upon his conduct in securing the release and delivery of the goods from the bonded warehouse. In our view, that conduct was sufficient to make him a participant in the commission of the offence charged through the operation of the provisions of s. 21(1) of the *Code*.

chandises ont été retirées de la guitare plusieurs jours après leur entrée au Canada. La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a eu de nouveau à se prononcer sur cette question dans l'affaire *R. v. Salvador* (1981), 21 C.R. (3d) 1. Dans cette affaire, un yacht était entré dans un port néo-écossais avec une cargaison de quelque huit tonnes de marihuana. Inculpé d'importation, l'accusé a fait valoir que le navire avait dû chercher refuge dans les eaux canadiennes en raison du mauvais temps, mais que sa véritable destination était les États-Unis. L'entrée n'étant pas volontaire, elle n'était donc pas criminelle. La cour a rejeté ce moyen de défense et a confirmé la déclaration de culpabilité. Elle a estimé à cet égard que l'entrée du yacht au Canada était volontaire et que l'introduction volontaire de stupéfiants au pays constitue le crime d'importation. Le juge en chef MacKeigan a conclu que le juge du procès avait dit à bon droit au jury dans ses directives que l'importation est l'acte qui consiste à introduire sciemment au pays un stupéfiant interdit, puis il a ajouté citant les directives du juge du procès au jury aux pp. 5 et 6: [TRADUCTION] «De plus, son déplacement au Canada après son introduction peut constituer l'infraction continue d'importation. On peut importer non pas seulement en entrant au pays mais aussi en continuant à garder les marchandises par la suite.» Le juge Macdonald est arrivé à la même conclusion. Selon lui, la jurisprudence appuie la proposition selon laquelle l'importation est une infraction continue, et il a mentionné en l'approuvant l'arrêt *R. v. Hijazi*, précité, où, après avoir conclu que les actes qui constituent l'importation pouvaient s'étendre jusqu'au dédouanement des marchandises, le juge Schroeder dit, aux pp. 184 et 185:

[TRADUCTION] On peut dire qu'interprétée de la manière la plus favorable à l'accusé, la preuve établit que les marchandises étaient au Canada avant qu'il n'accomplisse un acte manifeste; et sa culpabilité doit se fonder sur sa conduite qui a consisté à obtenir le dédouanement des marchandises. Selon nous, cette conduite suffit, par l'application du par. 21(1) du *Code*, pour faire de l'accusé un participant à la perpétration de l'infraction imputée.

Other cases concerning this question which were considered in *Salvador* include *R. v. Geesman* (1970), 13 C.R.N.S. 240 (Que. S.P.); *R. v. Martin* (1973), 21 C.R.N.S. 149 (Ont. S.C.).

It can be seen that there is judicial support for the Crown's contention in the case at bar that the 'continuing offence' principle could be used to justify the conviction of the appellant. It therefore becomes necessary to consider what a continuing offence is and whether importing can be classed as one.

A continuing offence is not simply an offence which takes or may take a long time to commit. It may be described as an offence where the conjunction of the *actus reus* and the *mens rea*, which makes the offence complete, does not, as well, terminate the offence. The conjunction of the two essential elements for the commission of the offence continues and the accused remains in what might be described as a state of criminality while the offence continues. Murder is not a continuing offence. When the requisite intent to kill is present the crime is complete when the killing is effected. Conspiracy to commit murder could be a continuing offence. The *actus reus* and *mens rea* are present when the unlawful agreement is made and continue until the killing occurs or the conspiracy is abandoned. Whatever the length of time involved, the conspirators remain in the act of commission of a truly continuing offence. Theft is not a continuing offence. It is terminated when the wrongful taking has occurred with the requisite intention. On the other hand, possession of goods knowing them to have been obtained by the commission of theft is a continuing offence. The offence of kidnapping would not be a continuing offence, but that of wrongful detention of the victim following the kidnapping would be.

It is apparent, in my view, that importing a narcotic cannot be a continuing offence. I do not find it necessary to make extensive reference to dictionaries in order to define the word "import". In my view, since the *Narcotic Control Act* does not give a special definition of the word, its ordi-

Parmi les autres décisions qui portent sur cette question et qui ont été examinées dans l'arrêt *Salvador*, on peut mentionner les affaires *R. v. Geesman* (1970), 13 C.R.N.S. 240 (S.P. Qué.) et *R. v. Martin* (1973), 21 C.R.N.S. 149 (C.S. Ont.).

On peut constater qu'il existe un appui jurisprudentiel à l'argument du ministère public en l'espèce selon lequel le principe de l'«infraction continue» pourrait être appliqué de manière à justifier un verdict de culpabilité contre l'appelant. Il est donc nécessaire de déterminer ce qu'est une infraction continue et si l'importation peut être rangée dans cette catégorie.

Une infraction continue n'est pas simplement une infraction dont la perpétration dure ou peut durer longtemps. On peut la décrire comme une infraction où la réunion de l'*actus reus* et de la *mens rea*, ce qui rend l'infraction complète, n'a pas aussi pour effet de mettre fin à l'infraction. Les deux éléments essentiels à la perpétration de l'infraction continuent d'être réunis et l'accusé demeure dans ce qu'on peut appeler un état de criminalité pendant toute la durée de cette infraction. Le meurtre n'est pas une infraction continue. Quand l'intention requise de tuer est présente, le crime est complet dès lors qu'il y est donné suite. Un complot en vue de commettre un meurtre pourrait être une infraction continue. L'*actus reus* et la *mens rea* existent au moment où l'entente illégale est conclue et ils continuent d'exister jusqu'au moment du meurtre ou jusqu'à l'abandon du complot. Quelle que soit la durée, les comploteurs se trouvent à perpétrer une infraction véritablement continue. Le vol n'est pas une infraction continue. Il est accompli lorsque, avec l'intention requise, on s'empare illégalement du bien d'autrui. Par contre, la possession de biens qu'on sait avoir été obtenus par la perpétration d'un vol est une infraction continue. L'infraction d'enlèvement ne serait pas une infraction continue, mais la séquestration de la victime après l'enlèvement le serait.

Il est évident, selon moi, que l'importation d'un stupéfiant ne peut être une infraction continue. Je n'estime pas nécessaire de puiser abondamment dans les dictionnaires afin de définir le mot «importer». À mon avis, puisque la *Loi sur les stupéfiants* ne fournit pas de définition particulière

nary meaning should apply and that ordinary meaning is simply to bring into the country or to cause to be brought into the country. With the utmost respect for judges who have taken a different view, I am of the opinion that the characterization of importing a narcotic as a continuing offence is misconceived. The offence is complete when the goods enter the country. Thereafter the possessor or owner may be guilty of other offences, such as possession, possession for the purpose of trafficking, or even trafficking itself, but the offence of importing has been completed and the importer in keeping or disposing of the drug has embarked on a new criminal venture.

In some of the cases which have been referred to above, it has been said that to limit the act of importing to simple entry of the goods into the country is to adopt too strict an approach. The concept of a continuing offence, it seems to me, has been adopted in these cases to extend the reach of s. 5 of the *Narcotic Control Act*, to encompass conduct which cannot really be classed as importing. It has been considered that this approach is justified in order to give full effect to the purpose of the Act which in this respect is to control and suppress the social evils resulting from the importation of narcotics into the country and the adoption of a narrow construction of the word "import" would be to defeat that purpose. In my view, the construction I have placed on the word is not a narrow one. It is merely the normal or ordinary one, and one which has been adopted in some of the earlier cases: see Pennell J. in *R. v. Martin* and O'Meara J.S.P. in *Geesman*.

I do not consider that there is merit in the suggestion that the application of this view makes a conviction on an importing charge a virtual impossibility and thereby frustrates the clearly expressed intention of Parliament. To convict of importing, it is not necessary to show that the accused actually carried the goods into the country. Neither is it necessary to show that the accused was present at the point of entry. It is quite possible for 'A' while at town 'X' to make all the arrangements and perform all the acts required

de ce mot, c'est son sens ordinaire qu'il faut retenir, c'est-à-dire simplement d'introduire ou de faire introduire au pays. Avec les plus grands égards pour les juges qui ont adopté un point de vue différent, j'estime qu'il est erroné de qualifier l'importation d'un stupéfiant d'infraction continue. L'infraction est complète dès lors que les marchandises entrent au pays. Le détenteur ou le propriétaire peut par la suite se rendre coupable d'autres infractions, comme la possession, la possession en vue du trafic, ou même de trafic tout simplement, mais l'infraction d'importation a été consommée et, lorsque l'importateur garde le stupéfiant ou en dispose, il se lance dans une nouvelle activité criminelle.

Dans certains des arrêts susmentionnés, on a dit que limiter l'importation à la simple entrée des marchandises au pays revient à aborder la question de façon trop étroite. Il me semble que la notion d'une infraction continue a été adoptée dans ces arrêts afin d'étendre la portée de l'art. 5 de la *Loi sur les stupéfiants* de manière à comprendre une conduite qu'on ne saurait en réalité qualifier d'importation. On a considéré ce point de vue justifié pour donner son plein effet à la Loi qui, à cet égard, a pour objet d'enrayer et de faire disparaître les maux sociaux résultant de l'importation de stupéfiants au pays; on a estimé en outre que l'adoption d'une interprétation restrictive du mot «importer» empêcherait la réalisation de cet objet. Je ne crois pas donner à ce mot une interprétation restrictive. Je lui donne simplement son sens habituel ou ordinaire, celui-là même qui a été retenu dans certains des arrêts antérieurs: voir le juge Pennell dans l'affaire *R. v. Martin* et le juge O'Meara dans l'affaire *Geesman*.

J'estime qu'on ne saurait à bon droit prétendre que l'application de ce point de vue rend presque impossible une déclaration de culpabilité d'importation et, par le fait même, contrecarre l'intention manifeste du législateur. Pour qu'il y ait déclaration de culpabilité d'importation, il n'est pas nécessaire de prouver que l'accusé a lui-même introduit les marchandises au pays, pas plus qu'il ne l'est d'établir qu'il était présent au lieu d'entrée. Il est tout à fait possible qu'«A», alors qu'il est dans la ville «X», prenne toutes les dispositions et accom-

to import illicit goods at town 'Y'. Indeed in ordinary commerce, merchants in, say, Vancouver import goods through eastern Canadian ports on a regular basis without ever visiting the port of entry. The same principle can be applied in criminal cases and criminal acts performed in one province can render the actor liable to prosecution in another province and subject to the jurisdiction of that other province. In *R. v. W. McKenzie Securities Ltd.*, [1966] 4 C.C.C. 29, stock promoters in Ontario, who were not licensed under *The Securities Act* of Manitoba, solicited by mail and telephone the purchase of shares in Manitoba without ever being in Manitoba. They were convicted in Manitoba of an infraction of the *Manitoba Securities Act*. Their appeal to the Manitoba Court of Appeal was dismissed. Freedman J.A. (as he then was), in giving judgment for the court, said at p. 37:

The issue as to whether the activities of the accused constituted a violation of the *Securities Act* of Manitoba falls to be decided solely on what occurred within this Province. That they were registered to trade in securities in Ontario would only be relevant if they were faced with a charge of violating the corresponding statute of that Province. It is an irrelevant circumstance in the present prosecution. The sole point to be determined is whether the accused Dubros and the accused West, both of whom were unlicensed here, traded in securities in Manitoba. That they did not physically enter the borders of the Province is not conclusive of the matter. A person may, from outside the borders of a Province, do certain acts within the Province so as to make himself liable to the provisions of this statute. Williamson, *Securities Regulation in Canada* (University of Toronto Press, 1960), at p. 204 says:

"There seems to be no reason why a person cannot become subject to a licensing statute of a province without ever entering the province, constitutional questions aside."

Although offences are local, the nature of some offences is such that they can properly be described as occurring in more than one place. This is peculiarly the case where a transaction is carried on by mail from one

plisse tous les actes qui s'imposent pour que des marchandises illicites soient importées dans la ville «Y». En fait, dans le commerce ordinaire, des négociants, à Vancouver par exemple, importent régulièrement des marchandises qui passent par des ports de l'Est canadien, sans jamais se rendre au port d'entrée. Le même principe peut s'appliquer dans les affaires criminelles et les actes criminels accomplis dans une province peuvent exposer leur auteur à des poursuites dans une autre province et le rendre justiciable des tribunaux de cette autre province. Dans l'affaire *R. v. W. McKenzie Securities Ltd.*, [1966] 4 C.C.C. 29, des courtiers promoteurs ontariens non titulaires de permis en vertu de *The Securities Act* du Manitoba, sans jamais se rendre au Manitoba, ont sollicité par la poste et par téléphone l'achat d'actions au Manitoba. Ils ont été reconnus coupables au Manitoba d'une infraction à *The Securities Act* de cette province. Leur appel à la Cour d'appel du Manitoba a été rejeté. Le juge Freedman (tel était alors son titre), en rendant le jugement de la cour, a dit, à la p. 37:

[TRADUCTION] La question de savoir si les activités des accusés constituent une violation de *The Securities Act* du Manitoba doit être tranchée sur le seul fondement de ce qui s'est passé dans cette province. Le fait qu'ils étaient enregistrés pour négocier des valeurs en Ontario ne serait pertinent que s'ils devaient répondre à une accusation d'avoir enfreint la loi ontarienne correspondante. Cela n'est donc pas pertinent en l'espèce. L'unique point à décider est de savoir si les accusés Dubros et West, qui n'étaient ni l'un ni l'autre titulaires d'un permis ici, ont négocié des valeurs au Manitoba. Le fait qu'ils ne se soient pas trouvés en personne dans la province n'est pas concluant. Une personne, se trouvant hors des limites d'une province, peut y accomplir certains actes de manière à se trouver assujettie aux dispositions de cette loi. Williamson, *Securities Regulation in Canada* (University of Toronto Press, 1960), à la p. 204, dit:

«Toute question constitutionnelle à part, il ne semble y avoir aucune raison pour laquelle une personne ne peut, sans jamais entrer dans une province, être assujettie à une loi imposant l'obtention de permis de cette province.»

Bien que des infractions revêtent un caractère local, on peut à juste titre dire de certaines que leur nature est telle qu'elles peuvent avoir lieu à plus d'un endroit. C'est particulièrement le cas d'une opération effectuée par la

territorial jurisdiction to another, or indeed by telephone from one such jurisdiction to another. This has been recognized by the common law for centuries. Thus, where a threatening letter was written and posted in London, and delivered in Middlesex, it was held by the Court that the writer could properly be tried in Middlesex: *R. v. Girdwood* (1776), 1 Leach 142, 168 E.R. 173 (C.A.). *Vide also R. v. Esser* (1767), 2 East P.C. 1125.

To similar effect is *Re Bennett and Schuette v. The Queen* (1974), 19 C.C.C. (2d) 61. In that case, involving charges under s. 340 of the *Criminal Code*, the placing of an order with a Vancouver broker which was passed on to a Calgary broker for entry in the Calgary stock exchange (which entry constituted the offence) was held to be sufficient to constitute the commission of the offence in British Columbia and give jurisdiction to the British Columbia courts.

The principle expressed in *McKenzie Securities* and *Re Bennett and Schuette* is peculiarly applicable to the case at bar. The *Narcotic Control Act* forbids the importation of narcotics into Canada. The offence of importation may be committed anywhere in Canada and one offence may occur in whole or in part at more than one location in Canada. As in the case of the honest merchant, the drug importer may from one part of Canada make all the arrangements and do all the acts necessary to bring about the importation of narcotics at another point. In so doing, it may be said he has committed an offence which has occurred at two places, or commenced in one jurisdiction and completed in another. Either the courts of the jurisdiction where the goods entered the country or those of the province where the acts or arrangement leading to the importation occurred will have jurisdiction to deal with the case: see s. 432(b) of the *Criminal Code*. The intervention of the R.C.M.P. in the circumstances of the present case is, I agree, irrelevant.

It will be recalled that at the close of the Crown's case the appellant, while moving for a directed verdict, announced that a defence would be presented. The evidence therefore had not been completed at that stage of the trial and it was not

poste, ou même par téléphone, entre deux ressorts différents. La *common law* le reconnaît depuis des siècles. Ainsi, dans le cas d'une lettre de menaces écrite et mise à la poste à Londres, et livrée à Middlesex, la cour a conclu que l'auteur de la lettre pouvait légitimement être jugé à Middlesex: *R. v. Girdwood* (1776), 1 Leach 142, 168 E.R. 173 (C.A.). Voir aussi *R. v. Esser* (1767), 2 East P.C. 1125.

Le jugement dans l'affaire *Re Bennett and Schuette v. The Queen* (1974), 19 C.C.C. (2d) 61, va dans le même sens. Dans cette affaire-là, il s'agissait d'accusations portées en vertu de l'art. 340 du *Code criminel*; il a été jugé que le fait de passer une commande auprès d'un courtier de Vancouver qui la transmet à un courtier de Calgary en vue de son inscription à la bourse de Calgary (cette inscription constituant l'infraction), suffit pour qu'il y ait perpétration de l'infraction en Colombie-Britannique et pour donner compétence aux tribunaux de cette province.

Le principe énoncé dans les arrêts *McKenzie Securities* et *Re Bennett and Schuette* s'applique particulièrement en l'espèce. La *Loi sur les stupéfiants* interdit l'importation de stupéfiants au Canada. L'infraction d'importation peut être commise n'importe où au Canada et une seule infraction peut avoir lieu, en totalité ou en partie, à plus d'un endroit au Canada. Tout comme un commerçant honnête, l'importateur de stupéfiants peut, dans une partie du Canada, prendre toutes les dispositions et accomplir tous les actes nécessaires pour qu'il y ait importation de stupéfiants à un autre endroit. On peut dire qu'il commet ainsi une infraction qui s'est produite à deux endroits ou qui a commencé dans un ressort et s'est terminée dans un autre. Les tribunaux du ressort où les marchandises sont entrées au pays ou ceux de la province où les actes ont été accomplis ou les dispositions prises en vue de l'importation, auront compétence sur l'affaire: voir l'al. 432b) du *Code criminel*. Dans les circonstances de l'espèce, l'intervention de la GRC n'est, j'en conviens, pas pertinente.

On se rappellera qu'à la conclusion de la preuve du ministère public, l'appelant, tout en demandant un verdict commandé, a fait savoir qu'une défense serait présentée. L'ensemble de la preuve n'avait donc pas été produit à ce stade-là du procès et il

for the trial judge to weigh the evidence and to himself reach a conclusion as to the guilt or innocence of the accused. It was the task of the trial judge to consider the evidence then before him and to decide whether there was evidence upon which a properly-instructed jury could convict the appellant of importing marijuana as alleged in the indictment: see *R. v. Morabito*, [1949] S.C.R. 172. Because of an error in law, that is, a finding that the temporary seizure of the imported narcotics by the R.C.M.P. precluded the finding of importation by the appellant, the trial judge did not address that question. He was therefore in error in directing a verdict of acquittal.

For the above reasons it is my opinion that the appeal must fail and the order of the Court of Appeal for a new trial must be affirmed.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Chalifoux et Perras, Montreal.

Solicitor for the respondent: Gérald La Haye, Montreal.

n'appartenait pas au juge du procès d'apprécier la preuve afin de décider lui-même de la culpabilité ou de l'innocence de l'accusé. Il incombait au juge du procès d'examiner la preuve produite jusque-là et de décider si celle-ci suffisait pour qu'un jury bien instruit du droit pût déclarer l'appelant coupable d'avoir importé de la marijuana comme l'acte d'accusation le lui reprochait: voir l'arrêt *R. v. Morabito*, [1949] R.C.S. 172. À cause de l'erreur de droit qu'il a commise en concluant que la saisie temporaire des stupéfiants importés par la GRC empêchait de conclure que c'était l'appelant qui les avait importés, le juge du procès ne s'est pas penché sur cette question. C'est donc à tort qu'il a ordonné un verdict d'acquiescement.

Pour les motifs que je viens d'exposer, j'estime que le pourvoi doit être rejeté et que l'ordonnance de la Cour d'appel portant nouveau procès doit être confirmée.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appelant: Chalifoux et Perras, Montréal.

Procureur de l'intimée: Gérald La Haye, Montréal.

Morguard Properties Ltd., Aronovitch & Leipsic Limited, Kensington Building Ltd., Black & Armstrong (1977) Ltd., Dordan Drugs Ltd., operating as Shoppers Drug Mart, Delafield Properties Ltd., Carlton Realty Company Limited, Omega Realty Ltd., Mitchell Consolidated Stores Ltd., Canadian Imperial Bank of Commerce, Core Industries Ltd., Domcan Management Advisory Services Ltd., Ruth Realty Company Limited, L & B Corporation Ltd., Sylvia C. Wolfe Enterprises, Sylvia C. Wolfe, LaPorte Realty Ltd., Rivan Kenneth Halprin, The Permanent, Mercury Holdings Ltd., Peter Gaye Fur Gallery, James N. Connacher, Famous Players Limited, Canada Trust, North West Trust Company, National Trust Company Limited, Harvey Zane Hurtig, Moyer Morton Hurtig, Joyce Diner, North Star Inn Ltd., Adason Properties Limited, Eaton's, Thomas Gary Investments Limited, Holt, Renfrew & Co., Limited, Metropolitan Stores of Canada Limited, Excelsior Life Insurance Company, S.F.M. Investments Ltd., Tritt Investments Ltd., Portage Holdings Ltd., Horizon Investments Ltd., Clifford's Ladies' Wear Ltd., and Hudson's Bay Company *Appellants*;

and

The City of Winnipeg *Respondent*.

File No.: 17350.

1983: October 18; 1983: December 15.

Present: Ritchie, Beetz, Estey, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Assessment — Freeze — The City of Winnipeg Act providing review procedure — Whether legislation instituting "freeze program" superseded the provisions of The City of Winnipeg Act — Whether Board of Revision prohibited from hearing assessment complaints — Construction of taxing statute — An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), c. 71, s. 4(1) — The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), c. 105, s. 159(3).

Morguard Properties Ltd., Aronovitch & Leipsic Limited, Kensington Building Ltd., Black & Armstrong (1977) Ltd., Dordan Drugs Ltd., faisant affaires sous le nom de
^a Shoppers Drug Mart, Delafield Properties Ltd., Carlton Realty Company Limited, Omega Realty Ltd., Mitchell Consolidated Stores Ltd., Canadian Imperial Bank of Commerce, Core Industries Ltd., Domcan
^b Management Advisory Services Ltd., Ruth Realty Company Limited, L & B Corporation Ltd., Sylvia C. Wolfe Enterprises, Sylvia C. Wolfe, LaPorte Realty Ltd., Rivan Kenneth
^c Halprin, The Permanent, Mercury Holdings Ltd., Peter Gaye Fur Gallery, James N. Connacher, Famous Players Limited, Canada Trust, North West Trust Company, National Trust Company Limited, Harvey Zane
^d Hurtig, Moyer Morton Hurtig, Joyce Diner, North Star Inn Ltd., Adason Properties Limited, Eaton's, Thomas Gary Investments Limited, Holt, Renfrew & Co., Limited, Metropolitan Stores of Canada Limited,
^e Excelsior Life Insurance Company, S.F.M. Investments Ltd., Tritt Investments Ltd., Portage Holdings Ltd., Horizon Investments Ltd., Clifford's Ladies' Wear Ltd., et
^f Hudson's Bay Company *Appellants*;

et

La ville de Winnipeg *Intimée*.

^g N° du greffe: 17350.

1983: 18 octobre; 1983: 15 décembre.

Présents: Les juges Ritchie, Beetz, Estey, Chouinard et Wilson.

^h EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Évaluation — Gel — Procédure de révision prévue par The City of Winnipeg Act — La Loi créant le «programme de gel» remplace-t-elle les dispositions de The City of Winnipeg Act? — Est-il interdit au Bureau de révision de connaître des plaintes relatives à l'évaluation? — Interprétation d'une loi fiscale — An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), chap. 71, art. 4(1) — The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), chap. 105, art. 159(3).

Respondent applied to the Manitoba Court of Queen's Bench for an order prohibiting the Board of Revision of the City of Winnipeg from considering appellants' applications, made pursuant to s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act*, to lower the 1981 assessment of their properties. The respondent maintained that s. 4(1) of *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982* (hereinafter referred to as the *1980 Act*) estopped the Board from reassessing the appellants' properties. Section 4(1) provides that "the same level of values as were used in assessing lands . . . for the year 1980" shall apply when making assessments for the years 1981 and 1982. The Court granted respondent's application, concluding that the effect of the section was to freeze the assessment of property for the years 1981 and 1982 to the assessment established for the year 1980. The Court of Appeal confirmed the judgment, holding that the words used in the *1980 Act* superseded the provisions of *The City of Winnipeg Act*, including the provision respecting assessment appeals. Hence this appeal to determine whether s. 4(1) of the *1980 Act* has the effect of suspending the operation of s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act*.

Held: The appeal should be allowed.

The Board of Revision of the City of Winnipeg had jurisdiction to proceed with appellants' applications. Section 159(3) of *The City of Winnipeg Act* which gave taxpayers a basic right to attack an assessment when the amount did not bear a fair and just relation to the assessment of other lands was not altered by s. 4(1) of the *1980 Act*. A legislature must, in order to affect or reduce a taxpayer's right, do so expressly. Here, although the *1980 Act* made certain reference to *The City of Winnipeg Act*, there was no relationship between s. 4(1) of the *1980 Act* and s. 159(3) and there was no expressed intention—nor even one implied—by the Legislature in the enactment of the *1980 Act* to reduce the limits open to the taxpayer in opposing on legal grounds an assessment established under *The City of Winnipeg Act*, at least as far as the rights arising under s. 159(3) are concerned. The *1980 Act* did not purport to repeal or amend any provision of *The City of Winnipeg Act*. Rather, certain specific directives relating to the preparation of assessments for specified future years have been superimposed upon pre-existing assessment statutes. The amount of the assessed value was not in terms frozen; the new legislative program was aimed at the technique to be applied in determining the assessment. In short, the yardstick, but not the assessment, was frozen.

L'intimée a demandé à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba une ordonnance visant à interdire au Bureau de révision de la ville de Winnipeg d'étudier les demandes des appelants présentées selon le par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act* pour faire diminuer l'évaluation de 1981 de leurs propriétés. L'intimée a soutenu que le par. 4(1) de *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982* (ci-après appelée la *Loi de 1980*) empêchait le Bureau de réévaluer les propriétés des appelants. Le paragraphe 4(1) prévoit que «le même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation des terrains . . . pour l'année 1980» sera appliqué pour les évaluations de 1981 et 1982. La Cour a fait droit à la demande de l'intimée, concluant que l'article avait pour effet de geler l'évaluation des propriétés pour les années 1981 et 1982 à l'évaluation établie en 1980. La Cour d'appel a confirmé le jugement, décidant que les termes employés dans la *Loi de 1980* prévalaient sur les dispositions de *The City of Winnipeg Act*, y compris la disposition relative aux appels des évaluations. D'où ce pourvoi pour déterminer si le par. 4(1) de la *Loi de 1980* a pour effet de suspendre l'application du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act*.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le Bureau de révision de la ville de Winnipeg a compétence pour connaître des demandes des appelants. Le paragraphe 159(3) de *The City of Winnipeg Act*, qui accorde aux contribuables le droit fondamental de contester l'évaluation lorsque le montant de celle-ci ne comporte pas un rapport juste et équitable avec l'évaluation des autres biens-fonds, n'a pas été modifié par le par. 4(1) de la *Loi de 1980*. Pour porter atteinte ou réduire les droits d'un contribuable, une législature doit le faire expressément. En l'espèce, bien que la *Loi de 1980* fasse certaines références à *The City of Winnipeg Act*, il n'y a aucune relation entre le par. 4(1) de la *Loi de 1980* et le par. 159(3) et, en adoptant la *Loi de 1980*, la Législature n'avait aucune intention expresse, ni même implicite, de réduire les cas où le contribuable peut contester pour des motifs juridiques une évaluation établie en vertu de *The City of Winnipeg Act*, du moins pour ce qui est des droits découlant du par. 159(3). La *Loi de 1980* n'a pas pour effet d'abroger ou de modifier certaines dispositions de *The City of Winnipeg Act*. Des directives précises sur la préparation de l'évaluation pour certaines années à venir déterminées ont plutôt été ajoutées aux lois existantes sur l'évaluation. Le montant de l'évaluation n'est pas expressément gelé; le nouveau plan législatif vise plutôt la technique à appliquer pour établir l'évaluation. En résumé, c'est la mesure et non l'évaluation qui est gelée.

Partington v. Attorney-General, (1869) L.R. 4 H.L. 100; *Tennant v. Smith*, [1892] A.C. 150; *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 S.C.R. 264; *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 S.C.R. 395; *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571; *Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445 applied; *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877; *The King v. Crabbs*, [1934] S.C.R. 523, considered; *Re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] S.C.R. 490, distinguished.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal, [1982] 5 W.W.R. 149, 137 D.L.R. (3d) 753, 19 M.P.L.R. 110, 17 Man. R. (2d) 148, dismissing appellants' appeal from a judgment of Wilson J., 16 M.P.L.R. 62, 17 Man. R. (2d) 156, prohibiting the Board of Review of the City of Winnipeg from hearing appellants' applications for a review of assessments. Appeal allowed.

R. A. L. Nugent, Q.C., and *M. J. Mercury, Q.C.*, for the appellants.

M. S. Samphir, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—The issue in this appeal is the scope of the Manitoba legislation which purports to limit assessments in the City of Winnipeg (and elsewhere in the Province of Manitoba but not here in issue) under *The City of Winnipeg Act*, 1971 (Man.), c. 105 and *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982*, 1980 (Man.), c. 71 (hereinafter referred to as the "1980 Act"). The relevant facts are limited. In 1979 the Province of Manitoba established by order in council a Commission of Enquiry into the real property assessment in the Province with particular direction to:

inquire into and report on all aspects of real property assessment in Manitoba, including:

- (a) the level at which real property should be assessed in Manitoba.

Jurisprudence: arrêts appliqués: *Partington v. Attorney-General*, (1869) L.R. 4 H.L. 100; *Tennant v. Smith*, [1892] A.C. 150; *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 R.C.S. 264; *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 R.C.S. 395; *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571; *Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445; arrêts examinés: *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877; *The King v. Crabbs*, [1934] R.C.S. 523; distinction faite avec les arrêts: *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] R.C.S. 490.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba, [1982] 5 W.W.R. 149, 137 D.L.R. (3d) 753, 19 M.P.L.R. 110, 17 Man. R. (2d) 148, qui a rejeté l'appel interjeté par les appelants d'un jugement du juge Wilson, 16 M.P.L.R. 62, 17 Man. R. (2d) 156, interdisant au Bureau de révision de la ville de Winnipeg d'entendre leurs demandes d'examen des évaluations. Pourvoi accueilli.

R. A. L. Nugent, c.r., et *M. J. Mercury, c.r.*, pour les appelants.

M. S. Samphir, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Le présent pourvoi met en cause la portée de la loi du Manitoba qui tend à limiter les évaluations foncières établies dans la ville de Winnipeg (de même qu'ailleurs dans la province du Manitoba, mais ce n'est pas en cause en l'espèce) en vertu de *The City of Winnipeg Act*, 1971 (Man.), chap. 105 et de *An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982*, 1980 (Man.), chap. 71 (ci-après appelée la «Loi de 1980»). Les faits pertinents sont simples. En 1979, la province du Manitoba a créé, par décret, une commission d'enquête sur l'évaluation foncière dans la province avec mandat explicite de:

[TRADUCTION] enquêter et faire rapport sur tous les aspects de l'évaluation foncière au Manitoba, notamment:

- a) le niveau auquel les immeubles devraient être évalués au Manitoba.

In its Interim Report on February 15, 1980 the Commission recommended:

That legislation be introduced at the 1980 Session of the Manitoba Legislature to maintain existing levels of assessment until December 31st, 1982 in order to provide an opportunity for the Committee to carry out its mandate and report the results of its research and deliberations.

By a statute enacted by the Legislature and assented to on July 29, 1980, the Province of Manitoba in the *1980 Act, supra*, provided as follows:

1980 levels to apply in Winnipeg assessments.

4(1) Notwithstanding The City of Winnipeg Act or any other Act of the Legislature, but subject as herein provided, in making assessments for assessment rolls for The City of Winnipeg for the year 1981 and for the year 1982, the assessor shall assess lands, buildings and personal property at the same level of values as were used in assessing lands, buildings and personal property in preparing the assessment roll for The City of Winnipeg for the year 1980.

Pursuant to s. 187(6) of *The City of Winnipeg Act*, the appellants made application to the Board of Revision of the City of Winnipeg (hereinafter referred to as "the Board") for a lowering of the assessment of the properties of the appellants in Winnipeg. The application for revision of assessments was presented upon the ground that:

the assessed value of the land in the assessment does not bear a fair and just relation to the amounts at which other lands in the City of Winnipeg are assessed and that there is not a fair and equitable relation between the said assessed value and the fair market value of the land, having regard to those other lands.

It is understood by both parties to this appeal that the application to the Board was made pursuant to s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act, supra*, which provides as follows:

Presumption as to validity of assessments.

159 (3) Notwithstanding any other provision herein, an assessment of any land shall not be deemed to have been improperly made or to be fixed at an unreasonable, unjust, or improper amount if the amount at which the

Dans son rapport provisoire, remis le 15 février 1980, la Commission recommande:

[TRADUCTION] Que soit présentée à la session de 1980 de la Législature du Manitoba une loi qui maintiendrait les niveaux actuels d'évaluation jusqu'au 31 décembre 1982 afin de laisser le temps au comité de remplir son mandat et de faire rapport sur les résultats de ses recherches et de ses délibérations.

Par une loi adoptée par la Législature, qui a reçu la sanction royale le 29 juillet 1980, la province du Manitoba prévoit, dans la *Loi de 1980*, précitée, que:

[TRADUCTION] Application des niveaux de 1980 aux évaluations à Winnipeg.

4(1) Nonobstant The City of Winnipeg Act ou toute autre loi de la Législature, sous réserve cependant de ce qui est ci-après prévu, en procédant à l'évaluation pour la préparation des rôles d'évaluation de la ville de Winnipeg pour l'année 1981 et pour l'année 1982, l'évaluateur évaluera les terrains, bâtiments et biens personnels au même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation correspondante dans la préparation du rôle d'évaluation de la ville de Winnipeg pour l'année 1980.

En application du par. 187(6) de *The City of Winnipeg Act*, les appelants ont présenté au Bureau de révision de la ville de Winnipeg (ci-après appelé le Bureau) une demande visant à diminuer l'évaluation des propriétés leur appartenant et situées dans Winnipeg. La demande de révision des évaluations est fondée sur le moyen suivant:

[TRADUCTION] la valeur attribuée aux biens-fonds dans l'évaluation n'a pas un rapport juste et équitable avec les montants auxquels les autres biens-fonds de la ville de Winnipeg sont évalués et il n'y a pas de rapport juste et équitable entre ladite valeur et la juste valeur marchande des biens-fonds, compte tenu de ces autres biens-fonds.

Il est admis par les parties au présent pourvoi que la demande faite au Bureau l'a été en application du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act*, précitée, que voici:

[TRADUCTION] Présomption de validité des évaluations.

159 (3) Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, l'évaluation d'un bien-fonds ne sera pas réputée incorrecte ou établie à un montant déraisonnable, injuste ou incorrect si le montant auquel le bien-

land is assessed bears a fair and just relation to the amounts at which other lands in the city are assessed.

The City thereupon made application in the Manitoba Court of Queen's Bench for an order prohibiting the Board from considering the application of the appellants concerning the valuations of their respective properties as entered in the assessment roll of the City. The learned justice of first instance, after analysing the provisions of the two statutes mentioned above, stated:

The "level of values" adopted by the City's assessor for 1980, then, is so carried forward. And however wrong they may have been, and however that "level of values" may have been adopted by the assessor, taxpayer and City alike must accept the same "level of values" for 1981 and 1982.

His Lordship, in construing s. 4(1) in the context of the 1980 Act and its relationship to the functioning of *The City of Winnipeg Act*, went on to state:

"Level" refers to horizontality, the Concise Oxford English Dictionary tells us, and where—as respondents would be the first to claim—"horizontality" in the sense here does not mean evenness, absolute similarity, it is to be read, I think, as referring to the comparable position of one to another, the position on the plane, or standard, vis-à-vis others properly comparable. To take the example quoted in the O.E.D., "to find one's own or its level", said of persons or things arriving at their proper place with regard to those around or connected with them". The level of valuation of property "A", i.e. vis-à-vis that for property "B".

It might be thought, on the contrary, that the expression "level of values" under examination actually incorporated the test of s. 159(3), that is to say the relationship in value as between like properties. However, the Court continued:

"Level of values" as I read that phrase, incorporates not only the absolute valuation of any individual property but also the rank of that property in the "level of values" presented by the assessment, the ranking of the property vis-à-vis other subject to tax.

The learned judge concluded that the effect of the 1980 Act was to freeze the assessment of property

fonds est évalué a un rapport juste et équitable avec le montant auquel les autres biens-fonds situés dans la ville sont évalués.

a La ville a immédiatement demandé à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba une ordonnance visant à interdire au Bureau d'étudier la demande des appelants relativement à l'évaluation de leurs propriétés respectives inscrites au rôle d'évaluation de la ville. Après avoir analysé les dispositions des deux lois en cause, le savant juge de première instance dit:

b [TRADUCTION] Le «niveau de valeur» accordé par l'évaluateur de la ville pour 1980 est par conséquent maintenu. Si mauvaises que soient ces évaluations et quelle que soit la façon dont l'évaluateur les a calculées, le contribuable et la ville doivent accepter les mêmes «niveaux de valeur» pour 1981 et 1982.

c Interprétant le par. 4(1) dans le contexte de la *Loi de 1980* et de ses liens avec le fonctionnement de *The City of Winnipeg Act*, le juge a dit:

d [TRADUCTION] «Niveau» a trait à l'horizontalité, le Concise Oxford English Dictionary nous dit, et là—les intimés seraient les premiers à le prétendre—«horizontalité» dans son sens ici ne signifie pas égalité, similarité absolue, il faut l'interpréter, je crois, dans le sens de position comparable de l'un vis-à-vis de l'autre, position dans un plan ou critère vis-à-vis d'autres plans ou critères qui leur sont comparables. Pour reprendre l'exemple donné par l'Oxford English Dictionary, «trouver son propre niveau ou celui d'une chose» se dit des personnes ou des choses qui occupent la place qui leur convient par rapport à celles qui les entourent ou qui ont un lien avec elles». Le niveau de l'évaluation de la propriété «A», c.-à-d. par rapport à celui de la propriété «B».

e On pourrait penser, au contraire, que l'expression «niveau de valeur» en cause comporte effectivement le critère énoncé au par. 159(3), c.-à-d. le rapport de valeur entre des propriétés semblables. Cependant la Cour poursuit:

f [TRADUCTION] «Niveau de valeur» vise, selon mon interprétation, non seulement l'évaluation absolue d'un bien en particulier, mais aussi le rang de ce bien dans le «niveau de valeur» que représente l'évaluation, le rang de ce bien par rapport aux autres biens assujettis à la taxe.

g Le savant juge a conclu que la *Loi de 1980* avait pour effet de geler l'évaluation foncière pour les

for the years 1981 and 1982 to the assessment established for the year 1980.

The Court of Appeal unanimously confirmed the conclusion reached below. After quoting extensively from the Interim Report of the Commission of Enquiry and the interim recommendations, set out, *supra*, the Court stated through Matas J.A.:

In my view, the Legislature, sharing the concerns of the committee, agreed to present wide ranging changes under the *Winnipeg Act* until the review committee had had an opportunity to report the results of its research and deliberations. The words used in *Bill 100* supersede the provisions of the *Winnipeg Act*, including the provision of s. 159(3). No provision is made in *Bill 100* to give the board jurisdiction to embark on the kind of reconsideration claimed by the appellants.

With great respect to the learned justices in the courts below I have, upon an examination of the above-mentioned statutes, come to the opposite conclusion, namely that the Board had jurisdiction to proceed under those statutes with the application made by the appellants for the review of the 1981 assessments with respect to their lands.

First of all, in order to clear aside some subordinate issues before dealing with the main issue of interpretation of the relevant statutes, reference should be made to the use made below of the Interim Report of the Commission of Enquiry. Counsel for both the appellants and respondent have drawn freely upon the Interim Report and its conclusions, and no objection was taken by one or the other to this practice. It has, of course, been long settled that, in the interpretation of a statute (and here I do not concern myself with the constitutional process as, for example, in the *Re Anti-Inflation Act* judgment ([1976] 2 S.C.R. 373)), the report of a commission of enquiry such as a Royal Commission may be used in order to expose and examine the mischief, evil or condition to which the Legislature was directing its attention. However, in the interpretation of a statute, the court, according to our judicial philosophy, may not draw upon such reports and commentaries, but must confine itself to an examination of the words employed by the Legislature in the statutory provi-

années 1981 et 1982 à l'évaluation fixée pour l'année 1980.

La Cour d'appel a unanimement confirmé la conclusion de la cour de première instance. Après avoir abondamment cité le rapport provisoire de la Commission d'enquête et les recommandations provisoires, précitées, la Cour dit dans des motifs rédigés par le juge Matas:

[TRADUCTION] À mon avis, la Législature, partageant les préoccupations du comité, a accepté d'empêcher des changements d'envergure en vertu de *The Winnipeg Act*, jusqu'à ce que le comité de révision ait la possibilité de faire rapport sur les résultats de ses recherches et de ses délibérations. Les termes employés dans la *Loi 100* prévalent sur les dispositions de *The Winnipeg Act*, y compris le par. 159(3). Aucune disposition de la *Loi 100* ne donne au Bureau la compétence d'entreprendre la révision que demandent les appelants.

Avec les plus grands égards pour les savants juges des cours d'instance inférieure, après avoir analysé les lois susmentionnées, j'arrive à la conclusion opposée, savoir que le Bureau a, en vertu de ces lois, compétence pour entendre la demande des appelants visant à réviser l'évaluation de 1981 à l'égard de leurs biens-fonds respectifs.

D'abord, pour disposer de certaines questions subsidiaires avant d'aborder la question principale relative à l'interprétation des lois en cause, il faut mentionner l'utilisation que les cours d'instance inférieure ont faite du rapport provisoire de la Commission d'enquête. Les avocats des appelants et ceux de l'intimée ont largement utilisé le rapport provisoire et ses conclusions et personne ne s'y est opposé. Il est bien sûr reconnu depuis longtemps que, dans l'interprétation d'une loi (je ne parle pas ici du processus constitutionnel, comme par exemple, dans le *Renvoi: Loi anti-inflation* ([1976] 2 R.C.S. 373)), on peut se servir du rapport d'une commission d'enquête, une commission royale par exemple, pour exposer et étudier le désordre, le malaise ou l'état de choses que visait le législateur. Cependant, selon notre philosophie judiciaire, pour interpréter une loi, la cour ne peut faire appel à de tels rapports et commentaires, mais doit se limiter à l'analyse des termes employés par le législateur dans la disposition

sion in question and the context of that provision within the statute. In the words of Lord Wright:

... on principle no such evidence for the purpose of showing the intention, that is the purpose or object, of an Act is admissible; the intention of the Legislature must be ascertained from the words of the statute with such extraneous assistance as is legitimate: ...

(*Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445 at p. 458.)

The logic is, of course, inexorable that the Legislature may well have determined not to follow the recommendations set out in the report of the Commission which had earlier been placed before the House. On the other hand, as we have seen in *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571 at p. 575, Lord Halsbury stated:

... no more accurate source of information as to what was the evil or defect which the Act of Parliament now under construction was intended to remedy could be imagined than the report of that commission.

The Interim Report of the Commission of Enquiry was a response to the plan of the City Assessors to replace the 1957 data base year with a 1975 data base year. The Report indicated that such a plan "would not be a problem were it not for the manner in which inflation has affected different classes of property to varying degrees", and went on to state that the failure to implement more frequent reassessment programs in the past had resulted in some significant inequities between classes of properties, individual properties, and taxing jurisdictions. It is clear from the Report that these taxation shifts and resulting inequities were matters of some concern, and this factual context may then be seen as evidence of the evil or defect subsequently addressed by the Legislature. As such, the Report falls within the principle expressed above in *Eastman Photographic, supra*, and is admissible for this limited purpose.

I prefer, however, to resolve the issue raised in this appeal by directly examining the language

législative en cause, dans le contexte de cette disposition dans la loi. Comme l'a dit lord Wright:

[TRADUCTION] ... en principe aucun élément de preuve de ce genre n'est recevable dans la recherche de l'intention du législateur, c.-à-d. du but ou de l'objet de loi; il faut trouver l'intention du législateur dans le texte de la Loi et dans tout élément extérieur qui est permis: ...

(*Assam Railways and Trading Co. v. Commissioners of Inland Revenue*, [1935] A.C. 445 à la p. 458.)

L'explication de cette opinion est évidemment que le législateur peut avoir décidé de ne pas suivre les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission déjà déposé devant la Chambre. D'autre part, comme nous l'avons déjà vu dans l'arrêt *Eastman Photographic Materials Co. v. Comptroller-General of Patents, Designs, and Trade-Marks*, [1898] A.C. 571 à la p. 575, lord Halsbury dit:

[TRADUCTION] ... on ne peut concevoir de source de renseignements plus précise sur le malaise ou le désordre auquel voulait remédier la Loi du Parlement maintenant à l'étude que le rapport de cette commission.

Le rapport provisoire de la Commission d'enquête répondait au plan des évaluateurs municipaux de remplacer les données de base de 1957 par celles de 1975. Le rapport indiquait que ce plan [TRADUCTION] «ne soulèverait pas de problèmes si ce n'était la manière variée dont l'inflation a touché les différentes classes de biens», et il poursuivait en disant que des inégalités importantes entre les classes de biens, les propriétés privées et les ressorts de taxation découlaient du défaut de mettre en oeuvre des plans de réévaluation plus fréquents dans le passé. Il ressort clairement du rapport que ces déplacements de taxes et les inégalités qui en découlent soulevaient des inquiétudes, et on peut considérer ce contexte factuel comme une preuve du malaise ou du désordre sur lequel le législateur s'est penché par la suite. À ce titre, le principe énoncé ci-dessus dans l'arrêt *Eastman Photographic*, précité, s'applique au rapport qui est recevable à cette fin limitée.

Je préfère toutefois résoudre le problème soulevé par le présent pourvoi par l'analyse directe des

employed by the Legislature, first in *The City of Winnipeg Act*, and second, in the *1980 Act*.

The establishment of the assessment roll, upon the basis of which revenues are derived, commences in s. 158(1) of *The City of Winnipeg Act* which states in part:

At least once in each three consecutive years, the assessor shall, after enquiry, and aided by such information as may be furnished to him, make a valuation of every parcel of rateable property in the city according to his best judgment, and enter such valuations in an assessment roll to be prepared by him annually in an appropriate form approved by council.

It is common ground that the assessor for the City has, in the process under the assessment statute, determined the assessment on the basis of the value of land in the City of Winnipeg in 1957. Accordingly, an assessment roll is produced annually as the basis of municipal taxation and is based on at least a triennial re-evaluation employing for that purpose 1957 land values. It is the scheme of the statute that the assessment roll shall be prepared in advance of the taxation year, for example, in the year 1970, for the collection of taxes in the year 1971. It is the application of the mill rate, as struck by the municipal council, to the assessment values that produces the tax liability and hence the revenue for the municipal government.

The statute has extensive appeal procedures including procedures for the exemption from assessment, and other procedures including the assessment of new construction completed in the year for which taxation is computed.

Section 159(1) requires the assessment of land (as distinguished from the buildings thereon) "at its value at the time of the assessment". The combined assessment of land with buildings thereon is also provided for in the section, and the assessment of the latter includes an amount equal to only two-thirds of the value of the buildings in question. Section 159(3) (which I have already set forth) then deems the assessments to be valid and regular and not to include unreasonable, unjust or improper amounts providing "the amount at which the land is assessed bears a fair and just relation to

termes employés par la Législature, d'abord dans *The City of Winnipeg Act*, puis dans la *Loi de 1980*.

a La confection du rôle d'évaluation qui détermine les revenus qui en découlent commence par l'application du par. 158(1) de *The City of Winnipeg Act* qui dit:

[TRADUCTION] Au moins une fois tous les trois ans, b l'évaluateur doit, après avoir fait enquête et avoir obtenu les autres renseignements qu'on peut lui fournir, procéder à l'évaluation de chaque parcelle de bien-fonds imposable dans la ville au meilleur de sa connaissance, et porter cette évaluation au rôle d'évaluation qu'il c prépare annuellement selon une disposition convenable approuvée par le conseil.

Il est établi que l'évaluateur municipal a, selon le système d'évaluation prévu dans la Loi, fixé l'évaluation selon la valeur que les biens-fonds situés dans la ville de Winnipeg avaient en 1957. Par la suite, on a produit chaque année un rôle d'évaluation pour fins de taxation municipale en fonction d'une réévaluation faite au moins tous les trois ans à partir de la valeur que les biens-fonds avaient en 1957. D'après la Loi, le rôle d'évaluation est préparé antérieurement à l'année d'imposition, par exemple en 1970, pour perception des taxes en 1971. C'est l'application du taux par mille dollars d'évaluation, fixé par le conseil municipal, qui détermine l'obligation fiscale et par voie de conséquence les revenus de la municipalité.

g La Loi comporte de nombreuses dispositions d'appel de même que des dispositions d'exemption de l'évaluation et d'autres dispositions visant l'évaluation des bâtiments dont la construction a été achevée au cours de l'année d'imposition.

h Le paragraphe 159(1) exige que l'évaluation du terrain, par opposition à celle des bâtiments qui y sont érigés, soit établie «à sa valeur au moment de l'évaluation». Le paragraphe prévoit l'évaluation totale du terrain et des bâtiments qui y sont érigés i et précise que l'évaluation de ces derniers est établie aux deux tiers seulement de leur valeur. Le paragraphe 159(3) (que j'ai déjà cité) déclare que l'évaluation est réputée valide et régulièrement faite et qu'elle ne comporte pas de montants déraisonnables, injustes ou incorrects si [TRADUCTION] j «le montant auquel le bien-fonds est évalué a un

the amounts at which other lands in the city are assessed". This is the seed from which this appeal has sprung.

The 1980 Act makes no reference to ss. 158 or 159, although it does make frequent reference to *The City of Winnipeg Act*. For example, s. 2(b) provides:

2 Subject to section 1,

(b) in applying this Act to The City of Winnipeg or to an assessment or proceeding relating to assessment in The City of Winnipeg, words and expressions used in this Act have the same meaning as they have in The City of Winnipeg Act.

Unhappily, the expression "level of values" as employed in s. 4(1), *supra*, is not defined in either the 1980 Act or *The City of Winnipeg Act*. The 1980 Act, consisting as it does of only seven sections, does not purport to repeal or amend any provision of *The City of Winnipeg Act*. It certainly does not purport to do so with reference to s. 159(3), *supra*, which invites the review of an assessment when that assessment does not relate fairly and justly to the assessment in respect of like lands. Section 3 makes the 1980 Act applicable to all assessment proceedings before a Court of Revision when "dealing with an application by way of a complaint or in any proceeding respecting the revision of an assessment roll". Section 5 provides for changes in assessments based on change in circumstances. The section states in part:

5 Where after the assessment of any land, building or personal property was made for the assessment roll for a municipality for 1980, the value of the land or building is altered because

- (a) a local improvement benefiting the land, building or personal property is installed or constructed; or
- (d) the land, building or personal property is improved or altered in a manner not reflected in the assessment thereof for the assessment roll for the previous year; or
- (e) a building is erected, constructed or completed on land and the erection, construction or completion of

rapport juste et équitable avec le montant auquel les autres biens-fonds situés dans la ville sont évalués». C'est là l'origine du présent pourvoi.

La *Loi de 1980* ne mentionne pas les art. 158 ou 159, bien qu'elle fasse souvent mention de *The City of Winnipeg Act*. Par exemple l'al. 2b) dispose:

[TRADUCTION] 2 Sous réserve de l'article 1,

b) dans l'application de la présente loi à la ville de Winnipeg, ou à une évaluation ou à une procédure relative à l'évaluation dans la ville de Winnipeg, les mots et expressions de la présente loi ont le même sens que celui qu'ils ont dans *The City of Winnipeg Act*.

Malheureusement, l'expression «niveau de valeur» qu'on retrouve au par. 4(1), précité, n'est définie ni dans la *Loi de 1980* ni dans *The City of Winnipeg Act*. La *Loi de 1980*, qui ne comporte que sept articles, ne vise pas à abroger ou à modifier quelque disposition que ce soit de *The City of Winnipeg Act*. Elle ne veut certainement pas abroger ou modifier le par. 159(3), précité, qui permet la révision d'une évaluation lorsque celle-ci n'a pas un rapport juste et équitable avec l'évaluation d'autres biens-fonds semblables. L'article 3 rend la *Loi de 1980* applicable à toutes les procédures d'évaluation qui se déroulent devant une cour de révision et qui [TRADUCTION] «ont trait à une demande par voie de requête ou dans toute procédure concernant la révision du rôle d'évaluation». L'article 5 vise le changement d'évaluation en fonction du changement des circonstances. Voici un extrait de cet article:

[TRADUCTION] 5 Si, après l'évaluation de tout terrain, bâtiment ou bien meuble faite pour le rôle d'évaluation d'une municipalité pour l'année 1980, la valeur du terrain ou du bâtiment change parce que

- a) quelqu'un a construit ou installé une amélioration locale qui profite au terrain, au bâtiment ou au bien meuble; ou
- d) le terrain, le bâtiment ou le bien meuble ont fait l'objet d'améliorations ou de modifications dont l'évaluation portée au rôle d'évaluation de l'année précédente ne tient pas compte; ou
- e) il y a eu poursuite ou parachèvement d'une construction sur le terrain dont l'évaluation portée au

the building is not reflected in the assessment of the property for the assessment roll for the previous year;

rôle d'évaluation pour l'année précédente ne tient pas compte;

These sections also provide for changes when the land or building has been altered because of the registration of a new plan of subdivision, zoning variations, or because the use of a building has been changed, after the assessment for the year 1980 had been made. Section 5 in this manner provides a mechanism for the reassessment of property, or a form of property which was not existent in 1980, but which must be taken into account for the assessment in the year 1981 or 1982. The section then goes on to provide that the assessor shall assess the land and building as though such changes had been made "prior to the assessment of the land or building for the assessment roll for the year 1980 . . .". Sections 6 and 7 provide for the correction of errors or omissions and for the coming into force on royal assent.

^a Ces articles prévoient également des changements d'évaluation lorsque le terrain ou le bâtiment a subi des modifications à cause de l'enregistrement d'un nouveau plan de lotissement, de modifications de zonage ou à cause d'un changement dans l'utilisation du bâtiment après l'établissement de l'évaluation pour l'année 1980. L'article 5 prévoit donc un mécanisme de réévaluation de la propriété, ou d'une forme de la propriété qui n'existait pas en 1980, mais dont il faut tenir compte dans l'évaluation pour les années 1981 ou 1982. L'article dispose ensuite que l'évaluateur doit évaluer le terrain et le bâtiment comme si les changements étaient [TRADUCTION] «antérieurs à l'évaluation du terrain ou du bâtiment faite en vue du rôle d'évaluation de l'année 1980 . . .». Les articles 6 et 7 prévoient la correction d'erreurs ou d'omissions et l'entrée en vigueur de la Loi au moment de la sanction royale.

Thus the issue squarely arises as to whether the passage of s. 4(1) in the 1980 Act has the effect of suspending the operation of s. 159(3) of *The City of Winnipeg Act* during the so-called freeze of assessments or values.

^e Il s'agit donc simplement de savoir si le par. 4(1) dans la *Loi de 1980* a pour effet de suspendre l'application du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act* pendant ce que l'on a appelé le gel des évaluations ou des valeurs.

Section 4 does not, of course, deal directly with the assessment produced under *The City of Winnipeg Act*. It simply provides that "the same level of values as were used in assessing lands . . . for the year 1980" shall apply when making assessments for the years 1981 and 1982. Nothing is mentioned about applying and using the assessments of 1980 for the years 1981 and 1982, and nothing is said of the continuance or otherwise of other proceedings or elements in the assessment process such as s. 159.

^g Naturellement, l'art. 4 ne parle pas expressément de l'évaluation faite en vertu de *The City of Winnipeg Act*. Il édicte simplement que le [TRADUCTION] «même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation des terrains . . . pour l'année 1980» servira à la préparation des évaluations pour les années 1981 et 1982. Il n'est fait aucune mention de l'application et de l'utilisation des évaluations de 1980 pour les années 1981 et 1982, ni de la poursuite ou d'autre forme de maintien des autres procédures ou éléments du processus d'évaluation, notamment l'art. 159.

When governments elsewhere were faced with the need to provide a plateau or a maintenance of the *status quo* pending a revision or remodelling of the assessment procedures, more precise provisions were enacted which clearly froze the actual assessments. In the Province of Ontario a somewhat similar "freeze" program was instituted by legisla-

ⁱ Quand d'autres gouvernements ont été obligés de maintenir le statu quo pendant la révision ou la réorganisation des procédures d'évaluation, ils ont adopté des mesures plus précises qui gelaient clairement les évaluations en cours. En Ontario, on a procédé par un programme de gel à peu près semblable par voie législative: *The Assessment*

tion: *The Assessment Amendment Act 1971*, 1971 Ont., vol. 2, c. 79, s. 13. The Legislature on that occasion expressly amended *The Assessment Act* by adding s. 85 which provides in part:

... the assessment roll of every municipality prepared for the year 1970 for taxation in 1971 shall be the assessment roll of the municipality in the years 1971 to and including 1974 and the assessments of all real property as set forth on the 1970 assessment roll shall be the assessments of the real property ...

In British Columbia a similar program was instituted by legislation in 1974, the *Assessment Amendment Act 1974*, 1974 (B.C.), c. 105, s. 1, which expressly amended the *Assessment Act* and which provided in part:

... land and improvements shall be assessed at the same value and on the same basis at which the land and improvements were assessed for the calendar year 1974.

The amending statute went on to provide for the additional assessment of changes in the physical condition of land or in its zoning, and again provided in those instances for an assessment on the same basis as if those changes had occurred and been taken into account "in the preparation of the assessment roll for the calendar year 1974". In both provinces, therefore, the legislation set out to freeze the assessment at a previously determined amount, and to continue that amount as the assessment for the years covered by the amending legislation. The assessment process was not altered, but rather the assessed value of the property was pre-determined by reference to a prior assessment year.

Even more significant for the purposes of this appeal is the fact that both Legislatures considered it necessary to specifically reinstate or assure the right of the taxpayer to seek relief when the assessment is "inequitable". The Ontario provision is found in the amending act as s. 90:

... the amount of any assessment of real property shall not be altered unless the Assessment Review Court, judge, Board or court is satisfied that the assessment is inequitable with respect to the assessment of similar real property in the vicinity, and in that event the assessment of the real property shall not be altered to any greater

Amendment Act 1971, 1971 (Ont.), vol. 2, chap. 79, art. 13. À cette occasion, la Législature a expressément modifié *The Assessment Act* en adoptant l'art. 85 dont voici un extrait:

^a [TRADUCTION] ... le rôle d'évaluation de chaque municipalité préparé pour l'année 1970 aux fins des impôts de 1971 doit servir de rôle d'évaluation de la municipalité pour les années 1971 à 1974 inclusivement, et les évaluations des biens-fonds y figurant doivent être considérées comme les évaluations effectives des biens immobiliers ...

La Colombie-Britannique a adopté un programme semblable par voie législative en 1974, ^c *l'Assessment Amendment Act 1974*, 1974 (B.C.), chap. 105, art. 1 qui modifie expressément *l'Assessment Act* et qui dispose entre autre que:

^d [TRADUCTION] ... le bien-fonds et les améliorations seront évalués à la même valeur et sur la même base que si le bien-fonds et les améliorations étaient évalués pour l'année civile 1974.

La loi modificatrice prévoit de plus l'évaluation supplémentaire des changements apportés au bien-fonds ou à son zonage et prescrit même dans ces cas que l'évaluation sera faite sur la même base que si les changements apportés avaient été pris en considération [TRADUCTION] «dans la préparation du rôle d'évaluation pour l'année civile 1974». ^e Donc dans ces deux provinces, la loi décrète qu'il y a un gel de l'évaluation à un montant prédéterminé et que ce montant servira d'évaluation pour les années visées par la loi modificatrice. Le processus ^f d'évaluation n'est pas modifié, mais c'est plutôt ^g l'évaluation de la propriété qui est déterminée en fonction d'une année antérieure d'évaluation.

^h Il est encore plus significatif, pour les fins du présent pourvoi, de noter que les deux législatures ont jugé nécessaire de réaffirmer expressément les droits du contribuable aux recours d'appel lorsque ⁱ l'évaluation est «injuste». En Ontario, c'est l'art. 90 de la loi modificatrice qui le prévoit:

^j [TRADUCTION] ... l'évaluation d'un bien-fonds ne doit pas être modifiée à moins que la Cour de révision de l'évaluation, un juge, la Commission ou un tribunal ne soit convaincu que cette évaluation est inéquitable compte tenu de l'évaluation des biens-fonds semblables situés à proximité; advenant cette éventualité, l'évalua-

extent than is necessary to make the assessment equitable with the assessment of such similar property.

The inclusion of this provision in the amending statute was, no doubt, considered necessary in order to relieve against the otherwise clear finality of the freeze imposed by s. 85, which had been newly added to *The Assessment Act* by the same amending legislation. In British Columbia, similar power is given to the assessor in the amending legislation itself in which subs. (7) (added to the *Assessment Act* by the amending legislation) provides that:

... the commissioner may, for the purpose of correcting disparities in assessment that may exist within a class of land and improvements, reduce the assessment of any land and improvements.

The amending technique applied by the Manitoba Legislature stands in stark contrast to that adopted in the other two provinces. As we have seen, the Manitoba legislation does not amend, by express or by necessary inference, the pre-existing assessment legislation, either by the deletion from or the addition to such legislation of any specified provisions. Rather, certain specific directives relating to the preparation of assessments for specified future years have been superimposed upon the existing statutes. The amount of the assessed value is not in terms frozen; the new legislative program is aimed at the technique to be applied in determining the assessment. In short, the yardstick and not the assessment is frozen. Reduced to its bare essentials, s. 4(1), with respect to this appeal, simply specifies that the assessor shall, in preparing the new assessment of property in the City of Winnipeg, do so "at the same level of values as were used in assessing lands ... for the year 1980". Some meaning must be attributed to the word "level" as otherwise it is mere surplusage, and courts in the application of the principles of statutory construction endeavour, where possible, to attribute meaning to each word employed by the Legislature in the statute. Were the object of the statute merely to require assessments for the years 1981 and 1982 to be identical in amount with the assessment for the year 1980, the legislation could have simply done so, as was most clearly done in

tion du bien immobilier ne doit pas être modifiée plus qu'il n'est nécessaire pour la rendre équitable compte tenu de l'évaluation attribuée à un bien-fonds semblable.

^a On a sans aucun doute jugé nécessaire d'ajouter cette disposition pour atténuer le caractère manifestement définitif par ailleurs du gel imposé par l'art. 85 que la même loi modificatrice venait aussi d'ajouter à *The Assessment Act*. En Colombie-Britannique, la loi modificatrice elle-même accorde à l'évaluateur des pouvoirs semblables en vertu du par. (7) (ajouté à l'*Assessment Act* par la loi modificatrice) qui dispose:

^c [TRADUCTION] ... le commissaire peut, pour corriger des inégalités dans l'évaluation qui peuvent survenir dans une catégorie de biens-fonds et d'améliorations, diminuer l'évaluation de tout bien-fonds et de toute amélioration.

^d La technique de modification appliquée par la législature du Manitoba est totalement différente de celle que les deux autres provinces ont adoptée. Comme nous l'avons vu, la loi manitobaine ne modifie ni expressément, ni par déduction les lois existantes relatives à l'évaluation, par ajout ou par retranchement de dispositions données. Des directives précises pour la préparation de l'évaluation pour certaines années à venir déterminées ont plutôt été ajoutées aux lois existantes. Le montant de l'évaluation n'est pas expressément gelé; le nouveau plan législatif vise plutôt la technique à appliquer pour établir l'évaluation. En résumé, c'est la mesure et non l'évaluation qui est gelée. Essentiellement, pour ce qui est du présent pourvoi, le par. 4(1) prescrit simplement que l'évaluateur doit, dans la préparation de la nouvelle évaluation des biens situés dans la ville de Winnipeg, se servir du

^e [TRADUCTION] «même niveau de valeur que celui qui a servi à l'évaluation correspondante ... pour l'année 1980». Il faut attribuer un sens au mot «niveau», sinon il est de trop et, selon les principes d'interprétation des lois, les tribunaux donnent, autant que possible, un sens à tous les mots que le législateur a employé dans la loi. Si la loi visait uniquement à exiger que les montants des évaluations pour les années 1981 et 1982 soient identiques à ceux de l'année 1980, elle aurait pu simplement le prescrire, comme le faisait très clairement la loi ontarienne. Plutôt que d'adopter cette façon

the Ontario legislation. Instead of adopting that direct course, the Legislature, and a court must consider that it did so deliberately, adopted the expression "level of values". Such a term does, of course, call to mind the whole process of determining the resultant amount of assessment, and not merely a process of copying in numbers from the earlier assessment. It is not without significance that the Legislature and the Executive of the Province of Manitoba, in preparing and enacting the *1980 Act*, had before them the legislation of the other two provinces.

What then is the impact, if any, of the *1980 Act* upon the application, and indeed the continued existence in *The City of Winnipeg Act*, of s. 159(3)? In determining the answer to this question the entire s. 159 should be examined. Subsection (1) thereof provides:

Land, as distinguished from the buildings thereon, shall be assessed at its value at the time of the assessment.

The word "value" in that subsection must be included in the expression "values" in s. 4(1) of the *1980 Act*, and indeed this was conceded by counsel for the City of Winnipeg. That being so, s. 159(1) is perhaps necessarily affected and revised by the edict of s. 4(1), at least to the extent that the expression "at the time of the assessment" in s. 159(1) must, for the duration of the *1980 Act*, refer to the year 1980 and not the years 1981 and 1982 for the purpose of determining assessments for those years.

Subsection (2) relates to the same process with regard to the assessment of buildings. There would appear to be no impact upon the technique adopted for the combining of the values of land and buildings in the ultimate assessment as established in s. 159(2), by reason of the introduction of s. 4(1) in 1980, except that the term "value" where it appears in s. 159(2) must again refer to value in the year 1980, and not in the subsequent years of assessment.

We come then to subs. (3) which is the core problem raised in this appeal, and for convenience I repeat it here:

directe de procéder, le législateur a choisi l'expression «niveau de valeur» et une cour doit considérer qu'il l'a fait délibérément. Un tel terme fait bien sûr penser à tout le processus de calcul du montant résultant de l'évaluation et non uniquement au processus de transcription des chiffres de l'évaluation précédente. Il n'est pas sans importance de noter que la législature et le conseil exécutif du Manitoba connaissaient, au moment de la rédaction et de l'adoption de la *Loi de 1980*, les lois des deux autres provinces.

Quelle est alors la portée de la *Loi de 1980* sur l'application et évidemment sur le maintien du par. 159(3) de *The City of Winnipeg Act*? Pour répondre à cette question, il faut tenir compte de tout l'art. 159. Le paragraphe (1) de cet article dispose:

[TRADUCTION] Le terrain, par opposition aux bâtiments qui y sont érigés, doit être évalué à sa valeur au moment de l'évaluation.

Le mot «valeur» dans ce paragraphe doit avoir le même sens que le mot «valeur» du par. 4(1) de la *Loi de 1980*, et bien sûr l'avocat de la ville de Winnipeg l'a reconnu. En conséquence, le par. 159(1) est peut-être obligatoirement modifié par la prescription du par. 4(1), au moins dans la mesure où l'expression «au moment de l'évaluation» qui se trouve au par. 159(1) doit, pour la durée d'application de la *Loi de 1980*, renvoyer à l'année 1980 et non aux années 1981 et 1982 aux fins de l'établissement de l'évaluation pour ces années-là.

Le paragraphe (2) a trait au même processus quant à l'évaluation des bâtiments. Il semble que l'adoption du par. 4(1) en 1980 n'a aucune conséquence sur la technique choisie pour amalgamer la valeur du terrain à celle des bâtiments en une évaluation globale en vertu du par. 159(2), sauf que le terme «valeur» qui se trouve au par. 159(2) doit renvoyer encore une fois à la valeur en 1980, et non à celle des années d'évaluation subséquentes.

Nous arrivons donc au par. (3) qui est au coeur du problème soulevé par le présent pourvoi et, pour plus de commodité, je le cite de nouveau:

Notwithstanding any other provision herein, an assessment of any land shall not be deemed to have been improperly made or to be fixed at an unreasonable, unjust, or improper amount if the amount at which the land is assessed bears a fair and just relation to the amounts at which other lands in the city are assessed.

There is no dispute that the process of assessment of land and buildings in the City of Winnipeg is undertaken by the appropriate authorities acting under the authorization of *The City of Winnipeg Act*. It is only to the extent that the 1980 Act affects *The City of Winnipeg Act* that the assessment procedures are in any way altered. There would appear to be no relationship between s. 4(1) of the 1980 Act and s. 159(3) above. There is neither an express interrelationship nor a necessary interpretative involvement of the latter enactment with the pre-existing enactment. Subsection (3) gives the taxpayer a basic right to attack an assessment when the amount does not bear a fair and just relation to the assessment of other lands. It is obvious that this subsection creates a right to relief against discrimination or improper preferential treatment in the taxation process. It is not necessary for the Court in this proceeding to determine the precise meaning of the subsection. It is sufficient to observe in this appeal that the comparison is between like lands, and the taxpayers' rights arise only where an unfair or unjust relationship arises between the amounts of assessment of the taxpayers' land and the assessment of like lands.

This provision of *The City of Winnipeg Act* is of fundamental importance in the assessment scheme adopted by the Legislature for the City. It has been a part of the legislative program for the raising of municipal revenues for many years. It is of importance not only to the taxpayer, but to the government of the City of Winnipeg, because it ensures uniformity of treatment and justice in taxation to the entire land and building owning population, and through them to the occupiers of all the buildings in the City of Winnipeg. Naturally, one would expect to find in any amending legislation an express reference to this right in the

[TRANSLATION] Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, l'évaluation d'un bien-fonds ne sera pas réputée incorrecte ou établie à un montant déraisonnable, injuste ou incorrect, si le montant auquel le bien-fonds est évalué a un rapport juste et équitable avec le montant auquel les autres biens-fonds situés dans la ville sont évalués.

Il n'est pas contesté que le processus d'évaluation des biens-fonds et des édifices situés dans la ville de Winnipeg est mené par les autorités compétentes en vertu des dispositions habilitantes de *The City of Winnipeg Act*. Ce n'est que dans la mesure où la Loi de 1980 modifie *The City of Winnipeg Act* que les procédures d'évaluation se trouvent modifiées. Il semble n'y avoir aucune relation entre le par. 4(1) de la Loi de 1980 et le par. 159(3) précité. Il n'y a ni de rapport exprès ni d'implication d'interprétation nécessaire entre cette dernière disposition et la disposition qui existait auparavant. Le paragraphe (3) accorde au contribuable le droit fondamental de contester l'évaluation lorsque le montant de celle-ci ne comporte pas un rapport juste et équitable avec l'évaluation des autres biens-fonds. Il est manifeste que ce paragraphe accorde un recours contre la discrimination ou le traitement de faveur injustifié dans le processus de taxation. Il n'est pas nécessaire à la Cour, en l'espèce, de déterminer le sens précis de ce paragraphe. Il suffit de noter dans le présent pourvoi que la comparaison porte sur des biens-fonds semblables et que les droits des contribuables ne prennent naissance que s'il y a un rapport injuste ou inéquitable entre le montant de l'évaluation des biens-fonds des contribuables et celle de biens-fonds semblables.

Cette disposition de *The City of Winnipeg Act* est d'une importance fondamentale dans le système d'évaluation que la Législature a adopté pour la ville. Elle fait partie du plan législatif utilisé pour prélever les impôts municipaux depuis plusieurs années. Elle a une grande importance non seulement pour le contribuable, mais aussi pour l'administration de la ville de Winnipeg, parce qu'elle permet d'imposer de façon uniforme et juste tous les propriétaires fonciers et, à travers ces derniers, les occupants de tous les bâtiments dans la ville de Winnipeg. On s'attendrait naturellement à trouver dans toute loi modificatrice une mention

taxpayer if the Legislature had the intention of altering or revising this right in any way.

It has been said in argument that an interpretation along the lines indicated above of the relationship between the two statutes would create a declining revenue base for the municipality. To this submission there are two answers. First of all, the determination of the levels of municipal revenues is up to the Province of Manitoba and not up to this Court. If the statutes, when construed in accordance with the proper canons of construction, produce an unsatisfactory revenue conclusion, the political process and not the courts must seek a solution. The second answer is that, in any case, it is the mill rate, under the control of the municipality within the limits of its parent statutes, which determines the level of municipal revenues. When the assessment roll is diminished by the revision process, the municipality has its remedy in the mill rate. There may be a time lag discrepancy, but again this is a problem for resolution by the political process and is of no concern to the judicial process when properly acting within its proper limits in the community's scheme of law.

For centuries, statutes levying taxes and like imposts on the citizen have been read strictly in the sense that the Legislature must, in order to reduce a right in the taxpayer, say so in unmistakably clear terms.

Certainly the leading case on this point is *Partington v. Attorney-General*, (1869) L.R. 4 H.L. 100, in which Lord Cairns stated the guiding principle at p. 122 as follows:

If the person sought to be taxed comes within the letter of the law he must be taxed, however great the hardship may appear to the judicial mind to be. On the other hand, if the Crown, seeking to recover the tax, cannot bring the subject within the letter of the law, the subject is free, however apparently within the spirit of the law the case might otherwise appear to be.

A few years later in *Tennant v. Smith*, [1892] A.C. 150 at p. 154, Lord Halsbury stated:

expresse de ces droits du contribuable si la Législature avait eu l'intention de les modifier ou de les réviser de quelque façon.

a On a prétendu qu'une interprétation dans le sens indiqué précédemment des rapports entre les deux lois aurait pour effet de créer une assiette fiscale décroissante pour la municipalité. Il y a deux réponses à cet argument. D'abord, la fixation des niveaux de revenu pour les municipalités relève de la province du Manitoba et non de cette Cour. Si les lois, interprétées selon les règles d'interprétation applicables, produisent un effet indésirable sur les revenus, la solution relève du processus politique et non des tribunaux. La seconde réponse porte que, de toute façon, c'est le taux par mille dollars d'évaluation, qui relève de la municipalité dans le cadre de ses lois organiques, qui détermine le niveau des revenus de la municipalité. Si le processus de révision réduit le rôle d'évaluation, la municipalité peut corriger la situation par le taux d'imposition. Il peut y avoir un décalage dans le temps, mais là encore c'est un problème dont la solution relève du processus politique et qui ne concerne pas le processus judiciaire lorsque celui-ci agit dans ses limites propres à l'intérieur du régime juridique de la société.

f Depuis des siècles, les lois qui prélèvent les taxes et les impôts des administrés ont été interprétées de façon stricte, c.-à-d. que pour diminuer les droits d'un contribuable, le législateur doit s'exprimer en termes absolument clairs.

g L'arrêt de principe est certainement l'arrêt *Partington v. Attorney-General*, (1869) L.R. 4 H.L. 100, dans lequel lord Cairns exprime le principe de fond à la p. 122 en ces termes:

h [TRADUCTION] Si la personne qu'on veut taxer tombe sous le coup de la lettre de la loi, il faut lui imposer la taxe, quelle que soit la lourdeur de l'épreuve aux yeux du juge. D'autre part, si le gouvernement, qui demande le recouvrement d'une taxe, ne peut soumettre le contribuable à la lettre de la loi, celui-ci est exempté, même si, par ailleurs, le cas paraît nettement relever de l'esprit de la loi.

j Quelques années plus tard, lord Halsbury dans l'arrêt *Tennant v. Smith*, [1892] A.C. 150, dit à la p. 154:

This is an Income Tax Act, and what is intended to be taxed is income. And when I say "what is intended to be taxed," I mean what is the intention of the Act as expressed in its provisions, because in a taxing act it is impossible, I believe, to assume any intention, any governing purpose in the Act, to do more than take such tax as the statute imposes.

In a Canadian case, *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 S.C.R. 264 at p. 275, Brodeur J. reiterated the principle and provided an explanation for it:

A law imposing taxation should always be construed strictly against the taxing authorities, since it restricts the public in the enjoyment of its property.

The leading Canadian case on this point is *The King v. Crabbs*, [1934] S.C.R. 523, in which this Court dismissed the appellant's claim to recover \$499.48 due under the *Special War Revenue Act* for stamp tax on sale or transfer of stocks and shares. The sections in question enacted a prohibition and imposed a penalty upon the person acting in contravention. After reviewing the leading English cases on the interpretation of taxing statutes, Hughes J., speaking for the Court, wrote at p. 527:

It does not follow, however, that the statute creates a civil obligation on the part of such persons to pay the value of the necessary stamps, or indeed, any sum, to the Crown. These sections do not profess to create such an obligation . . . The settled principles . . . do not permit us to read these sections as constituting such an obligation.

The provisions of the 1980 Act presently before the Court are said by the respondent not only to impose a freeze but also to remove an important appeal recourse from the taxpayers. The principles enunciated above in *Partington v. Attorney-General, Tennant v. Smith* and *Canadian Northern Ry. Co. v. The King*, *supra*, are even more strongly adhered to when rights of the citizen are affected. In *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 S.C.R. 395, Ritchie J. made the following statement at p. 422:

When a statute derogates from a common law right and divests a party of his property, or imposes a burthen on him, every provision of the statute beneficial to the party

[TRADUCTION] Il s'agit d'une loi fiscale et ce qu'on veut imposer c'est le revenu. Et lorsque je dis «ce qu'on veut imposer», je veux dire ce qui est l'objet de la Loi selon ses dispositions expresses, parce dans une loi fiscale, il est impossible, je crois, de prêter à la Loi une intention autre que celle de prélever exactement ce qu'elle impose.

Dans un arrêt canadien *Canadian Northern Ry. Co. v. The King* (1922), 64 R.C.S. 264, à la p. 275, le juge Brodeur réaffirme le principe et en fournit une explication:

[TRADUCTION] Une loi qui impose une taxe doit toujours s'interpréter strictement contre l'administration, puisqu'elle restreint le public dans la jouissance de sa propriété.

L'arrêt canadien de principe sur ce point est *The King v. Crabbs*, [1934] R.C.S. 523, par lequel cette Cour a rejeté la demande de l'appelant visant le recouvrement de 499,48 \$ en vertu de la *Loi spéciale des revenus de guerre* à titre de droit de timbres sur la vente ou le transfert d'actions. Les articles en cause prévoyaient une interdiction et imposaient une pénalité pour contravention à cette interdiction. Après avoir analysé les arrêts anglais de principe sur l'interprétation des lois fiscales, le juge Hughes dit au nom de la Cour, à la p. 527:

[TRADUCTION] Il ne s'ensuit cependant pas que la loi crée une obligation civile de la part de ces personnes de payer la valeur des timbres nécessaires, ni même quelque somme que ce soit à Sa Majesté. Ces articles ne déclarent pas qu'ils créent une telle obligation . . . Les principes admis . . . ne nous permettent pas d'interpréter ces articles dans le sens d'une telle obligation.

Non seulement, selon les prétentions de l'intimée, les dispositions de la *Loi de 1980* que la Cour examine présentement, imposent-elles le gel de l'évaluation, mais elles retirent aux contribuables un important recours d'appel. Les principes mentionnés précédemment dans les arrêts *Partington v. Attorney-General, Tennant v. Smith* et *Canadian Northern Ry. Co. v. The King*, précités, s'appliquent avec encore plus de force lorsque les droits des contribuables sont touchés. Dans l'arrêt *Nicholls and Robinson v. Cumming* (1877), 1 R.C.S. 395, le juge Ritchie dit à la p. 422:

[TRADUCTION] Lorsqu'une loi déroge à un droit de *common law* et prive quelqu'un de son bien ou lui impose un fardeau, il faut appliquer toutes les disposi-

must be observed. Therefore it has been often held, that acts which impose a charge or a duty upon the subject must be construed strictly and . . . it is equally clear that no provisions for the benefit or protection of the subject can be ignored or rejected.

In more modern terminology the courts require that, in order to adversely affect a citizen's right, whether as a taxpayer or otherwise, the Legislature must do so expressly. Truncation of such rights may be legislatively unintended or even accidental, but the courts must look for express language in the statute before concluding that these rights have been reduced. This principle of construction becomes even more important and more generally operative in modern times because the Legislature is guided and assisted by a well-staffed and ordinarily very articulate Executive. The resources at hand in the preparation and enactment of legislation are such that a court must be slow to presume oversight or inarticulate intentions when the rights of the citizen are involved. The Legislature has complete control of the process of legislation, and when it has not for any reason clearly expressed itself, it has all the resources available to correct that inadequacy of expression. This is more true today than ever before in our history of parliamentary rule.

The impact of the version of the amending statute contended for by the respondent is even more far-reaching when it is realised that the effect of the *1980 Act*, whatever it may be properly found to be, has been extended by *Bill 33, 1982 (Man.)*, c. 29, which renders the *1980 Act* applicable indefinitely to all years after 1980, and not only to the years 1981 and 1982. The loss of taxpayers' rights (if there is any such loss on a proper construction of the statute, as I believe there has been), is thus legislatively permitted. This would seem to render less likely the prospect that the Legislature adopted and proceeded with the intent attributed to it by the respondent in its submissions. Interim legislation with temporary effect might lend itself to a construction which would be repellent, when considered on the basis of a permanent enactment with consequences unlimited in time. Technically, the focus of a court in

tions de la loi qui lui sont favorables. En conséquence on a souvent décidé que les lois qui imposent un fardeau ou une obligation à l'administré doivent recevoir une interprétation stricte et . . . il est manifeste qu'on ne peut écarter aucune disposition qui favorise ou protège l'administré.

En langage plus moderne, pour porter atteinte aux droits d'un administré, que ce soit à titre de contribuable ou à un autre titre, les tribunaux exigent que le législateur le fasse de façon expresse. La diminution de ces droits peut ne pas avoir été législativement voulue ou même être accidentelle, mais les cours doivent trouver dans la loi des termes exprès pour conclure que ces droits ont été diminués. Ce principe d'interprétation s'impose et s'applique d'autant plus aujourd'hui que les législatures profitent de l'aide et des directives d'un conseil exécutif bien pourvu de personnel et ordinairement très averti. Les moyens disponibles pour rédiger et promulguer les lois sont tels qu'une cour doit être réticente à présumer l'oubli ou des intentions inarticulées lorsque les droits des administrés sont en cause. La législature a la maîtrise complète du processus législatif et si elle ne s'est pas exprimée clairement pour un motif quelconque, elle possède tous les moyens de corriger cette déficience d'expression. Cela est encore plus vrai aujourd'hui qu'à toute autre époque de l'histoire de notre régime parlementaire.

La portée de la version de la loi modificatrice proposée par l'intimée est encore plus grande si l'on tient compte que la *Loi 33, 1982 (Man.)*, chap. 29, prolonge l'application de la *Loi de 1980*, quelle que soit la conclusion à son sujet, en la rendant applicable à toutes les années postérieures à 1980 et non plus aux seules années 1981 et 1982. La perte des droits des contribuables (si une telle perte découle de la bonne interprétation de la loi, comme je crois que c'est le cas) est donc législativement permise. Cela rend moins vraisemblable que la Législature ait adopté la Loi avec l'intention que lui attribue l'intimée dans ses plaidoiries. Une loi provisoire avec un effet temporaire pourrait se prêter à une interprétation qu'on répugnerait à donner à une loi permanente dont les conséquences sont illimitées dans le temps. Techniquement, dans l'interprétation d'une loi, l'attention de la cour doit porter sur le texte même de la loi, avec certaines

construing the statute is on the statute itself, with some permitted reference to statutory antecedents but without reference to conduct in the political arena thereafter. In the unusual task presented to the courts on this appeal, a consideration of post-legislative activity is made relevant by the submissions made on behalf of the taxpayers with reference to what was said to be a temporary freeze pending a realignment of the level of assessment. In any event, having concluded, as I have, that the meaning of s. 159(3) is not that attributed to it by the respondent, reference to *Bill 33*, which was submitted to us by the appellants on the hearing of this appeal, simply buttresses the result.

It should be remembered, however, that the construction difficulty does not arise unless there is some ambiguity to start with. As Lord Cairns stated in *Partington v. Attorney-General*, *supra*, if the subject comes within the letter of the law, he must be taxed. If he does not, the Court will not second guess the Legislature in order to impose liability on the subject. The only qualification of this approach lies in the principle that the statute must be read as a whole. The application of this principle in *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] S.C.R. 490 resulted in an interpretation unfavourable to the taxpayer. Smith J., speaking for the Court at p. 492, wrote:

... I am unable to take this view of the meaning and effect of these provisions of the Act. To so construe them is to put a narrow and technical construction upon the precise words used in clause (d), without taking into consideration the meaning and intent of the statute as a whole. It seems to me clear that the real intention was to levy a consumption or sales tax of four per cent on the sale price of all goods produced or manufactured in Canada, whether the goods so produced should be sold by the manufacturer or consumed by himself for his own purposes.

The role of the statutory context was also discussed by Viscount Haldane, Lord Chancellor, in *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877 at pp. 896-97:

My Lords, I said at the beginning that the duty of judges in construing statutes is to adhere to the literal construction unless the context renders it plain that such a construction cannot be put on the words. This rule is

références permises aux textes antérieurs, mais sans se reporter au comportement des acteurs politiques par la suite. Dans la tâche inhabituelle que constitue le présent pourvoi pour les tribunaux, l'analyse de ce qui s'est produit après l'adoption de la Loi est devenue pertinente à cause des moyens soulevés par les contribuables relativement à ce qui était censé être un gel temporaire de l'évaluation en attendant le rajustement du niveau d'évaluation. De toute façon, puisque j'ai conclu que le par. 159(3) n'a pas le sens que l'intimée lui a attribué, la Loi 33, que les appelants nous ont mentionnée à l'audition du présent pourvoi, confirme simplement ce résultat.

Il faut toutefois se rappeler qu'il ne se pose pas de question d'interprétation à moins qu'il y ait quelque ambiguïté. Comme l'a mentionné lord Cairns dans l'arrêt *Partington v. Attorney-General*, précité, si le contribuable tombe nettement sous le coup de la loi, il faut l'imposer. Sinon, la cour ne prêtera pas d'intention à la législature afin d'imposer une obligation au contribuable. La seule réserve qu'il faut apporter à cette façon de procéder découle du principe qu'il faut considérer une loi comme un tout. L'application de ce principe dans l'arrêt *The King v. Fraser Companies Ltd.*, [1931] R.C.S. 490 a amené une interprétation défavorable au contribuable. Le juge Smith dit ceci au nom de la Cour à la p. 492:

[TRADUCTION] ... Je ne puis interpréter la portée des dispositions de la Loi en ce sens. Les interpréter ainsi constitue une interprétation stricte et formaliste des mots précis de l'alinéa d), qui ne tient pas compte du sens et de la portée de la Loi dans son ensemble. Il me paraît clair que l'intention véritable a été d'imposer une taxe à la consommation ou taxe de vente de quatre pour cent du prix de tous les biens produits ou manufacturés au Canada, que les biens ainsi produits soient vendus par le manufacturier ou consommés par lui pour ses fins propres.

Le vicomte Haldane, lord chancelier, parle aussi de l'influence du contexte législatif dans l'arrêt *Lumsden v. Commissioners of Inland Revenue*, [1914] A.C. 877, aux pp. 896 et 897:

[TRADUCTION] Vos Seigneuries, j'ai dit au début qu'il incombe aux juges, quand ils interprètent les lois, d'adhérer à l'interprétation littérale à moins que, compte tenu du contexte, il appert qu'on ne peut interpréter

especially important in cases of statutes which impose taxation.

The courts, therefore, must approach a provision such as s. 4(1) of the *1980 Act* on the basis that it operates in the reduction of the rights of the taxpayer in *The City of Winnipeg Act* only to the extent that it expressly so provides. With all due respect to those who have expressed views to the contrary, I can find no expressed intention by the Legislature in the enactment of the *1980 Act* to reduce the limits open to the taxpayer in opposing on legal grounds an assessment established under *The City of Winnipeg Act*, at least as far as the rights arising under s. 159(3) are concerned. There is neither an express nor a necessarily implied relationship between the two statutes. It may well be that a taxing statute can, by necessary implication falling short of an express provision, gather in a citizen and impose upon him or her a new tax burden. It need not always be bald and express. In the provisions now before the courts in these proceedings, no such necessary implication is present, and consequently I would invoke one of the oldest canons of interpretation employed by the courts in the application of the statutes of the land, namely that a statute imposing a tax burden must clearly do so, otherwise the complaining citizen remains outside the operation of the taxing program. In this case it is not the assessment which directly imposes the tax burden, for the role of the assessment is simply as a multiplicand, with the multiplier being the mill rate and the product being the realty taxes; but the distinction is without practical significance as it is the assessment which starts the process and which inevitably increases the burden on the taxpayer if the assessment is improperly enlarged.

It is not, of course, the role of the Court to determine whether an assessment is unduly high or unduly low, or indeed if it need be revised at all. That is the role of the tax tribunal, here the Board of Revision of the City of Winnipeg. It is to that Board that the appellants took their complaint. In my view, again with the utmost respect to those expressing different opinions, it is to that Board which the parties must now return for the proper

ainsi les mots en cause. Cette règle se révèle particulièrement importante dans le cas des lois fiscales.

Les cours doivent donc considérer que des dispositions semblables au par. 4(1) de la *Loi de 1980* n'ont l'effet de diminuer les droits conférés aux contribuables en vertu de *The City of Winnipeg Act* que dans la mesure où elles le disent expressément. Avec égards pour ceux qui ont exprimés l'avis contraire, je ne puis trouver dans la *Loi de 1980* l'expression de l'intention du législateur de diminuer les recours accessibles aux contribuables pour s'opposer, pour des motifs de droit, à l'évaluation fixée en vertu de *The City of Winnipeg Act*, du moins pour ce qui est des droits découlant du par. 159(3). Il n'y a ni rapport exprès ni rapport implicite entre les deux lois. Il se peut qu'une loi fiscale vise, par déduction nécessaire à défaut d'une disposition expresse, un ou une contribuable et lui impose un nouveau fardeau fiscal. La loi n'a pas toujours besoin d'être directe et expresse. Dans les dispositions qui font l'objet des présentes procédures, on ne trouve aucune déduction de la sorte et, en conséquence, je suis d'avis d'appliquer une des règles les plus anciennes d'interprétation des lois suivies par les tribunaux dans l'application des lois du pays, savoir qu'une loi qui impose un fardeau fiscal doit le faire clairement, sinon le contribuable qui la conteste n'est pas soumis à l'application du régime fiscal. En l'espèce, ce n'est pas l'évaluation qui impose directement le fardeau fiscal, puisque le rôle d'évaluation est uniquement le multiplicande, le multiplicateur étant le taux par mille dollars d'évaluation et le produit la quotité de la taxe foncière; cette distinction est sans conséquence pratique puisque c'est l'évaluation qui est à l'origine du processus et augmente inévitablement le fardeau supporté par le contribuable si l'évaluation est irrégulièrement augmentée.

Bien sûr, il n'appartient pas à la Cour de déterminer si l'évaluation est beaucoup trop élevée ou beaucoup trop basse, ni même s'il est nécessaire de la réviser. C'est là le rôle du tribunal fiscal, le Bureau de révision de la ville de Winnipeg en l'espèce. Les appelants lui ont présenté leur demande. À mon avis, encore une fois avec égards pour ceux qui ont exprimé des avis contraires, c'est au Bureau que les parties doivent maintenant

application of s. 159(3) and s. 4(1) to the assessments prepared in respect of the appellants' holdings by the authorities of the City of Winnipeg. I would therefore allow the appeal and set aside the order of prohibition as issued by the Manitoba Court of Queen's Bench, with costs to the appellants.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Solicitor for the respondent: F. N. Steele, Winnipeg.

s'adresser pour faire appliquer l'al. 159(3) et le par. 4(1) aux évaluations des propriétés des appelants établies par l'administration de la ville de Winnipeg. Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi et d'infirmer l'ordonnance de prohibition délivrée par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, avec dépens en faveur des appelants.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Procureur de l'intimée: F. N. Steele, Winnipeg.

Northern Pipeline Agency as represented by the Attorney General of Canada (Defendant) Appellant;

and

John Pehinec (Plaintiff) Respondent.

File No.: 16463.

1982: May 5; 1983: December 15.

Present: Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL OF ALBERTA

Courts — Jurisdiction — Federal Court — Provincial superior court — Action for wrongful dismissal against federal agency — Whether action within exclusive jurisdiction of Federal Court — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17 — Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

Crown — Agent of the Crown — Northern Pipeline Agency — Whether Agency can enter into a contract of employment in its own name and be sued in its own right — Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

The respondent brought an action in the Supreme Court of Alberta against the appellant, a federal agency established under the *Northern Pipeline Act*, for damages for wrongful dismissal. The appellant, represented by the Attorney General of Canada, sought to strike out the respondent's action on the ground that it was an action against the Crown and therefore within the exclusive jurisdiction of the Federal Court. The first judge, sitting in chambers, found that the provincial court had jurisdiction and dismissed appellant's application. The Court of Appeal upheld the decision. Hence this appeal to determine whether an action for breach of a contract of employment can be brought against the appellant in its own name, and if so, whether s. 17(2) of the *Federal Court Act* applies so that the Federal Court has exclusive jurisdiction.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.: Section 17 of the *Federal Court Act* does not apply as this case is not the subject of an action against the Crown. Where a fair construction of the enabling statute permits an agency to enter into a contract on its own behalf, even if it may be on behalf of

Administration du pipe-line du Nord représentée par le Procureur général du Canada (Défenderesse) Appelante;

et

John Pehinec (Demandeur) Intimé.

N° du greffe: 16463.

1982: 5 mai; 1983: 15 décembre.

Présents: Les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Tribunaux — Compétence — Cour fédérale — Cour supérieure provinciale — Action pour congédiement illégal contre un organisme fédéral — La Cour fédérale a-t-elle compétence exclusive pour connaître de l'action? — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17 — Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

Couronne — Mandataire de l'État — Administration du pipe-line du Nord — L'Administration peut-elle conclure un contrat de travail en son propre nom et être poursuivie en son propre nom? — Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

L'intimé a intenté une action devant la Cour suprême de l'Alberta contre l'appelante, un organisme fédéral établi en vertu de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour congédiement illégal. L'appelante, représentée par le Procureur général du Canada, a cherché à faire radier l'action de l'intimé pour le motif qu'il s'agit d'une action contre Sa Majesté et que, par conséquent, la Cour fédérale a compétence exclusive pour l'entendre. Le premier juge, siégeant en chambre, a conclu que la cour provinciale avait compétence et il a rejeté la requête de l'appelante. La Cour d'appel a confirmé cette décision. D'où le présent pourvoi visant à déterminer si une action pour violation d'un contrat de travail peut être intentée contre l'appelante en son propre nom et, dans l'affirmative, si le par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* s'applique de telle sorte que la Cour fédérale a compétence exclusive.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

Les juges Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson: L'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne s'applique pas étant donné qu'en l'espèce, il ne s'agit pas d'une action contre Sa Majesté. Lorsqu'une interprétation juste de sa loi habilitante permet à un organisme de conclure un contrat en son propre nom, même si cela

the Crown as well, the agency having entered the contract in its own name, may be sued in its own right in an action for breach of contract. Here, the language used by Parliament, particularly in s. 11 of the *Northern Pipeline Act*, revealed that the Agency is an entity which can enter a contract of employment on its own behalf, and sue or be sued on that contract in its own name. Therefore, the respondent was entitled to claim relief against the Agency alone without any obligation to include the Crown as a defendant in such action.

Per Dickson J.: The appeal should be dismissed.

McLean v. Vancouver Harbour Commissioners, [1936] 3 W.W.R. 657; *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225; *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] S.C.R. 513; *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] S.C.R. 215; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657; *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] S.C.R. 540; *Westeel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 S.C.R. 238; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*; *Jabour v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, applied; *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] 2 All E.R. 456; *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366; *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203; *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426; *International Longshoremen's Association, Local 273 v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120; *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] S.C.R. 954; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60; *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424 aff'd 9 O.L.R. 171, considered; *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781, referred to.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal, [1981] 2 W.W.R. 566, 119 D.L.R. (3d) 92, 25 A.R. 605, dismissing appellant's appeal from a judgment of Forsyth J., [1980] 4 W.W.R. 193, 110 D.L.R. (3d) 356, 25 A.R. 617, dismissing appellant's application to strike out the statement

peut être au nom de Sa Majesté également, l'organisme qui a conclu le contrat en son propre nom, peut être poursuivi en son propre nom dans une action pour violation de contrat. En l'espèce, d'après le langage utilisé par le Parlement, particulièrement à l'art. 11 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, l'Administration est une entité qui peut conclure un contrat de travail en son propre nom et qui peut poursuivre et être poursuivie en son propre nom pour ce contrat. Par conséquent, l'intimé avait le droit de demander un redressement contre l'Administration seule sans être tenu d'inclure Sa Majesté comme défenderesse dans une telle action.

Le juge Dickson: Le pourvoi est rejeté.

Jurisprudence; arrêts appliqués: *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657; *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225; *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] R.C.S. 513; *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657; *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] R.C.S. 540; *Westeel-Rosco Ltd. c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 R.C.S. 238; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*; *Jabour c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; arrêts examinés: *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] 2 All E.R. 456; *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366; *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203; *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426; *Association internationale des débardeurs, section locale 273 c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120; *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] R.C.S. 954; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60; *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424 confirmé 9 O.L.R. 171; arrêt mentionné: *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta, [1981] 2 W.W.R. 566, 119 D.L.R. (3d) 92, 25 A.R. 605, qui a rejeté l'appel formé par l'appelante contre un jugement du juge Forsyth, [1980] 4 W.W.R. 193, 110 D.L.R. (3d) 356, 25 A.R. 617, qui avait rejeté une requête de

of claim against the Agency for want of jurisdiction. Appeal dismissed.

I. G. Whitehall, Q.C., and B. J. Saunders, for the appellant.

G. Neil McDermid, for the respondent.

The judgment of Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ. was delivered by

ESTEY J.—The appellant, by interlocutory proceedings in the Supreme Court of Alberta, seeks to strike out the respondent's action on the grounds that the Alberta Court "has no jurisdiction to entertain the Plaintiff's [respondent's] action against the said Defendant [appellant]". The issues raised are whether an action for breach of contract can be brought against the appellant agency in its own name, and if so, whether s. 17(2) of the *Federal Court Act* applies so that the Federal Court of Canada has exclusive jurisdiction. Because of the nature of the proceeding, the record consists entirely of the statement of claim filed by the respondent-plaintiff in the Alberta Court, which, on the hearing of such an application as this, must, as regards the facts pleaded, be presumed to be true. The issue arises because of the nature of the appellant's status in law and the nature of the claim made by the respondent against the appellant.

The appellant-defendant is an agency established under the *Northern Pipeline Act, 1977-78* (Can.), c. 20, with offices in the City of Calgary. In the statement of claim the co-defendant, Harold S. Millican, who did not appear before this Court on the hearing of this appeal, is said to be:

... the Administrator of the Agency and resides in the City of Calgary, in the Province of Alberta and at all times material hereto was responsible for hiring employees on behalf of the Defendant Agency in the City of Calgary.

The respondent (plaintiff) is a former employee of the appellant agency, and the action brought by the respondent is for termination of his employment by the appellant. All that is known in this

l'appelante visant à faire radier, pour défaut de compétence, la déclaration contre l'Administration. Pourvoi rejeté.

I. G. Whitehall, c.r., et B. J. Saunders, pour l'appelante.

G. Neil McDermid, pour l'intimé.

Version française du jugement des juges Ritchie, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et Wilson rendu par

LE JUGE ESTEY—Par une requête interlocutoire devant la Cour suprême de l'Alberta, l'appelante demande le rejet de l'action de l'intimé pour le motif que la cour albertaine [TRADUCTION] «n'a pas compétence pour entendre l'action du demandeur [l'intimé] contre la défenderesse [l'appelante]». Il s'agit en l'espèce de savoir si une action pour inexécution d'un contrat peut être intentée contre l'Administration appelante en son propre nom et, dans l'affirmative, si le par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale* s'applique de sorte que seule la Cour fédérale du Canada a compétence. En raison de la nature des procédures, le dossier comporte uniquement la déclaration produite par le demandeur intimé devant la cour albertaine et, aux fins de l'audition d'une requête de ce genre, il faut présumer que les faits allégués dans la déclaration sont exacts. Le litige se pose en raison de la nature du statut juridique de l'appelante et de la nature de la réclamation faite par l'intimé contre l'appelante.

La défenderesse appelante est un organisme créé en vertu de la *Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78* (Can.), chap. 20; elle a des bureaux à Calgary. Suivant la déclaration, le co-défendeur Harold S. Millican, qui n'a pas comparu dans cette Cour à l'audition du présent pourvoi, est:

[TRADUCTION] ... le Directeur de l'Administration et réside à Calgary (Alberta) et était, en tout temps utile, responsable au nom de l'Administration défenderesse de l'embauchage des employés à Calgary.

L'intimé (le demandeur) est un ancien employé de l'Administration appelante, et il intente son action en raison de son congédiement par l'appelante. Tout ce que l'on sait en l'espèce sur le

proceeding of the hiring arrangement between the parties is found in paragraph 4 of the statement of claim:

On or about July 26, 1978, the Plaintiff [respondent] was employed by the Defendant Agency [appellant] as Manager, Public Affairs where he earned an annual salary of \$44,310 with a 10% deferred annual bonus which was to be paid on a cumulative basis at the termination of the Plaintiff's [respondent's] employment.

While the action seems to be fundamentally rooted in contract, the statement of claim refers to "misrepresentations [which] induced the Plaintiff to accept the said employment". In the prayer for relief, the respondent claims general damages, specific damages for relocation expenses, and exemplary and punitive damages. As was pointed out by Laycraft J. writing for the unanimous Court of Appeal:

It is left open for speculation whether the claim alleged is in tort as well as contract and what is the nature of the claim, if any, against Millican.

The learned justice of first instance, sitting in chambers at Calgary, found that the respondent was an employee of the appellant, Northern Pipeline Agency, and that the appellant was:

... a body capable of entering into a contract of employment and therefore capable of being sued in the case of an alleged breach of that contract of employment.

Consequently, the application was dismissed.

The Court of Appeal of Alberta also concluded that the respondent was an employee of the appellant not an employee of the Crown, and that in the absence of parliamentary intention to the contrary, the appellant is liable to suit in the provincial courts at the instance of parties to such employment contracts.

Before proceeding to the sole issue of the jurisdiction of the Alberta Court to receive this proceeding, it is necessary to examine briefly the constituting statute of the Northern Pipeline Agency (the appellant), the *Northern Pipeline Act, supra*.

contrat d'embauchage conclu entre les parties se trouve au paragraphe 4 de la déclaration:

[TRADUCTION] Le 26 juillet 1978 ou vers cette date, le demandeur [l'intimé] a été embauché par l'Administration défenderesse [l'appelante] comme directeur des affaires publiques moyennant un salaire annuel de 44 310 \$ plus une prime annuelle différée de 10 pour 100 qui devait être payée sur une base cumulative au moment de la cessation de l'emploi du demandeur [intimé].

Bien que l'action semble fondée principalement sur un contrat, la déclaration parle de [TRADUCTION] «déclarations inexactes [qui] ont incité le demandeur à accepter ledit emploi». Dans la demande de redressement, l'intimé réclame des dommages-intérêts généraux, le remboursement de ses frais de réinstallation ainsi que des dommages-intérêts punitifs et exemplaires. Comme l'a souligné le juge Laycraft au nom de la Cour d'appel à l'unanimité:

[TRADUCTION] On peut se demander s'il s'agit d'une réclamation fondée à la fois sur un délit et sur un contrat et quelle est la nature de la réclamation, s'il en est, contre Millican.

Le savant juge de première instance, qui siègeait en chambre à Calgary, a conclu que l'intimé était un employé de l'Administration du pipe-line du Nord appelante et que cette dernière était:

[TRADUCTION] ... un organisme habile à conclure un contrat de travail et, par conséquent, susceptible d'être poursuivi dans le cas d'une prétendue violation de ce contrat.

En conséquence, la requête a été rejetée.

La Cour d'appel de l'Alberta a également conclu que l'intimé était un employé de l'appelante et non un employé de Sa Majesté, et qu'en l'absence d'une intention contraire expresse du législateur, l'appelante peut être poursuivie devant les cours provinciales par les parties à ces contrats de travail.

Avant de passer à la seule question de la compétence de la cour albertaine pour entendre ces procédures, il est nécessaire d'examiner brièvement la loi constitutive de l'Administration du pipe-line du Nord (l'appelante), savoir la *Loi sur le pipe-line du Nord*, précitée.

By section 4 of that statute, it was enacted that:
There shall be an agency of the Government of Canada called the Northern Pipeline Agency over which the Minister [as from time to time designated by the Governor in Council] shall preside.

The statute, by s. 5(1), goes on to provide for the appointment by the Governor in Council of the Commissioner of the Agency who shall be the deputy of the Minister responsible for the Agency, and:

... the Commissioner shall rank as and have all the powers of a deputy head of a department.

By section 11 of the statute, the Agency is given express authorization to:

... employ such professional, scientific, technical and other officers and employees as it considers necessary for the purposes of this Act, fix their tenure of employment and their duties and, with the approval of the Treasury Board, fix and pay their remuneration.

The issue as to the jurisdiction of the Supreme Court of Alberta in this litigation is raised by s. 17 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 which provides:

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all such cases.

(2) Without restricting the generality of subsection (1), the Trial Division has exclusive original jurisdiction, except where otherwise provided, in all cases in which the land, goods or money of any person are in the possession of the Crown or in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown, and in all cases in which there is a claim against the Crown for injurious affection.

In argument, the appellant and the respondent placed considerable emphasis on the question as to whether the appellant was an agent of the Crown. Indeed both of the courts below found such to be the case. For reasons which I will later set out, I do not think the answer to that question determines the outcome of this appeal.

Whether a statutory entity is an agent of the Crown, for the purpose of attracting the Crown immunity doctrine, is a question governed by the extent and degree of control exercised over that

L'article 4 de cette loi dispose:

Est constituée l'Administration du pipe-line du Nord dont le Ministre [désigné par le gouverneur en conseil] a la direction.

Le paragraphe 5(1) de la Loi prévoit la nomination, par le gouverneur en conseil, du Directeur général de l'Administration qui est l'adjoint du Ministre responsable de l'Administration, et:

... le rang et les pouvoirs [du Directeur général] sont ceux d'un sous-chef de ministère.

L'article 11 de la Loi autorise expressément l'Administration à:

... employer le personnel professionnel, scientifique, technique ou autre, qu'elle estime nécessaire à l'application de la présente loi, fixer les termes et la durée de leur mandat et, avec l'autorisation du conseil du Trésor, fixer et verser leur traitement.

La question relative à la compétence de la Cour suprême de l'Alberta en l'espèce est soulevée par l'art. 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, qui dispose:

17. (1) La Division de première instance a compétence en première instance dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive.

(2) Sans restreindre la portée générale du paragraphe (1), la Division de première instance, sauf disposition contraire, a compétence exclusive en première instance dans tous les cas où la propriété, les effets ou l'argent d'une personne sont en possession de la Couronne, dans tous les cas où la demande découle ou est née d'un contrat passé par la Couronne ou pour son compte et dans tous les cas où une demande peut être faite contre la Couronne pour atteinte défavorable.

Dans leurs plaidoiries, l'appelante et l'intimé ont beaucoup insisté sur la question de savoir si l'appelante est un mandataire de l'État. En fait, les deux cours d'instance inférieure ont répondu par l'affirmative. Pour les motifs que j'énoncerai plus loin, je ne crois pas que la réponse à cette question a pour effet de déterminer l'issue du présent pourvoi.

La question de savoir si une entité créée par une loi est un mandataire de l'État, pour déterminer si la doctrine de l'immunité de l'État s'applique à son égard, dépend du degré de contrôle que l'État

entity by the Crown, through its Ministers, or other elements in the executive branch of government, including the Governor in Council. In *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, Viscount Haldane considered the extent of the control by government, or conversely the uncontrolled discretionary power in the board, in determining whether the acts of the board in question constituted those of an agent of the Crown. In concluding that the board there in question was not an agent of the Crown His Lordship stated, at p. 905:

They are a body with discretionary powers of their own. Even if a Minister of the Crown has power to interfere with them, there is nothing in the statute which makes the acts of administration his as distinguished from theirs. That they were incorporated does not matter. It is also true that the Governor appoints their members and can veto certain of their actions. But these provisions, even when taken together, do not outweigh the fact that the Act of 1915 confers on the appellant Board wide powers which are given to it to be exercised at its own discretion and without consulting the direct representatives of the Crown.

This Court adopted this reasoning of the Privy Council in *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] S.C.R. 215 at p. 225. There, however, the Court, speaking through Duff C.J., reached the opposite conclusion, namely that the Harbour Commissioners, when occupying certain lands within the City of Halifax, were, in law, the agents of His Majesty, and thus were beyond the reach of provincial (in fact, municipal) assessment and taxation. Again the test used by this Court was the degree and extent of control by the Governor in Council or by a Minister of the Crown over the agency in question (the Chief Justice making no distinction as to the manner in which the control was exercised). Duff C.J. found the necessary degree of control by reference to the limitations on acquisition of property, borrowing, administrative functioning, governance by by-law of the agency, and construction of works, all of which were subject to the approval of the Governor in Council or, in some instances, by a Minister of the Crown. In total these controls and restrictions upon the operations of the agency were found

exerce sur cette entité par l'intermédiaire de ses ministres ou d'autres représentants du pouvoir exécutif, y compris le gouverneur en conseil. Dans l'arrêt *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, le vicomte Haldane a examiné l'étendue du contrôle gouvernemental ou, inversement, le pouvoir discrétionnaire absolu du conseil en question, pour décider si les actes de ce conseil étaient ceux d'un mandataire de l'État. En concluant que le conseil en question n'était pas un mandataire de l'État, Sa Seigneurie a affirmé, à la p. 905:

[TRADUCTION] Ils constituent un organisme investi de pouvoirs discrétionnaires propres. Même si un ministre de la Couronne a un pouvoir d'intervention, il n'y a rien dans la Loi qui fasse une distinction entre les mesures administratives prises par eux et les siennes. Qu'ils soient constitués en corporation n'a pas d'importance. Il est également exact que le Gouverneur nomme leurs membres et peut opposer un veto à certains de leurs actes. Mais, même prises ensemble, ces dispositions ne peuvent contrebalancer le fait que la Loi de 1915 confère au Conseil appelant de larges pouvoirs qu'il peut exercer à sa discrétion et sans consulter les représentants directs de la Couronne.

Cette Cour a adopté ce raisonnement du Conseil privé dans l'arrêt *City of Halifax v. Halifax Harbour Commissioners*, [1935] R.C.S. 215, à la p. 225. Dans cet arrêt cependant, le juge en chef Duff, s'exprimant au nom de la Cour, a conclu à l'opposé, savoir qu'en droit, lorsqu'ils occupent certains biens-fonds dans la ville de Halifax, les commissaires du port sont mandataires de l'État et ne sont pas assujettis à l'évaluation et à la taxation provinciales (municipales en fait). Là encore, cette Cour a appliqué le critère du degré de contrôle exercé par le gouverneur en conseil ou un ministre sur l'organisme en question (le Juge en chef ne faisant aucune distinction quant à la façon dont était exercé ce contrôle). Le juge en chef Duff a conclu à l'existence du degré de contrôle nécessaire compte tenu des restrictions imposées sur l'acquisition de biens, les emprunts, le fonctionnement administratif, la réglementation par l'organisme et la construction d'ouvrages, qui sont tous assujettis à l'approbation du gouverneur en conseil ou, dans certains cas, à celle d'un ministre de Sa Majesté. Il a conclu que, dans l'ensemble, ces contrôles et ces

to be "of such a character as to constitute that occupation an occupation 'for the Crown' . . .".

The British Columbia Court of Appeal had occasion to consider the application of the same principle in *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657. One may note in particular the observations of Sheppard J.A. at pp. 665-66 where he concluded that the company in question, the shares of which were all owned by the Crown in the right of the Province, was not, within the meaning of Duff J., as he then was, speaking in *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] S.C.R. 540, at p. 551 "... an instrumentality of government," nor did the parent statute constitute the company a department of government; and the agency in question had a contractual capacity apart from the Crown. In the end, the Court concluded that the corporate agency in question was not an agent of the Crown.

This Court most recently considered the status of Crown agencies in *Westeel-Rosco Ltd. v. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 S.C.R. 238, where Ritchie J., speaking for a unanimous Court, stated at pp. 249-50:

Whether or not a particular body is an agent of the Crown depends upon the nature and degree of control which the Crown exercises over it. This is made plain in a paragraph in the reasons for judgment of Mr. Justice Laidlaw, speaking on behalf of the Court of Appeal for Ontario in *R. v. Ontario Labour Relations Board, Ex p. Ontario Food Terminal Board* (1963), 38 D.L.R. (2d) 530, at p. 534, where he said:

It is not possible for me to formulate a comprehensive and accurate test applicable in all cases to determine with certainty whether or not an entity is a Crown agent. The answer to that question depends in part upon the nature of the functions performed and for whose benefit the service is rendered. It depends in part upon the nature and extent of the powers entrusted to it. *It depends mainly upon the nature and degree of control exercisable or retained by the Crown.*

(Emphasis added by Ritchie J.)

restrictions sur les activités de cet organisme étaient [TRADUCTION] «de nature à faire de cette occupation une occupation «pour Sa Majesté» . . .»

a La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a eu l'occasion d'examiner l'application du même principe dans l'arrêt *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 38 W.W.R. 657. Soulignons en particulier b les observations du juge Sheppard aux pp. 665 et 666 où il a conclu que la compagnie en question, dont Sa Majesté du chef de la province possédait toutes les actions, n'était pas, pour reprendre les termes du juge Duff, alors juge puîné, dans l'arrêt c *Quebec Liquor Commission v. Moore*, [1924] R.C.S. 540, à la p. 551 [TRADUCTION] «... un instrument du gouvernement», que la compagnie n'était pas un service gouvernemental en vertu de sa loi constitutive et que la capacité de l'organisme d en question de se lier par contrat était distincte de celle de l'État. À la fin, la Cour a conclu que l'organisme en question n'était pas un mandataire de l'État.

e Cette Cour a examiné tout récemment le statut des mandataires de l'État dans l'arrêt *Westeel-Rosco Ltd. c. Board of Governors of South Saskatchewan Hospital Centre*, [1977] 2 R.C.S. 238, où le juge Ritchie affirme, au nom de la Cour à l'unanimité, aux pp. 249 et 250:

Le point de savoir si un organisme donné est un mandataire de la Couronne dépend de la nature et du degré du contrôle que la Couronne exerce à son égard. g Cela est clairement exprimé dans un paragraphe des motifs du jugement rendu par le juge Laidlaw au nom de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. c. Ontario Labour Relations Board, Ex p. Ontario Food Terminal Board* (1963), 38 D.L.R. (2d) 530, à la h p. 534:

[TRADUCTION] Il ne m'est pas possible de formuler un critère à la fois général et précis permettant de déterminer dans tous les cas avec certitude si un organisme est ou non un mandataire de la Couronne. La réponse à cette question dépend pour partie de la nature des fonctions exercées et des personnes auxquelles le service est destiné. Elle dépend pour partie de la nature et de l'étendue des pouvoirs conférés. Elle dépend principalement de la nature et du degré du contrôle que peut exercer ou qu'a conservé la Couronne.

(Les italiques sont du juge Ritchie.)

In the *Northern Pipeline Act, supra*, the Agency was established to carry out and give effect to an agreement which had been previously entered into by this country and the United States relating to the establishment of gas transmission pipeline facilities in the federal territories and the Province of Alberta. To this end the Agency, pursuant to s. 3, was given a statutory mandate to “facilitate the efficient and expeditious planning and construction of the pipeline”, and in doing so “to carry out . . . federal responsibilities in relation to the pipeline”, and finally to:

advance national economic and energy interests and to maximize related industrial benefits by ensuring the highest possible degree of Canadian participation in all aspects of the planning and construction of, and procurement for, the pipeline while ensuring that the procurement of goods and services for the pipeline will be on generally competitive terms.

The Agency, by s. 4 of its statute, was described as “an Agency of the Government of Canada called the Northern Pipeline Agency over which the Minister shall preside”. The Agency was made subject to the management and direction of the Minister. The Commissioner of the Agency is appointed by the Governor in Council who shall, in holding such office, be “the deputy of the Minister” and shall have the rank and powers of “a deputy head of a department” (s. 5(1)). Pursuant to s. 24 of the Act the Agency is included as a separate employer in Part II of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act*. The cost of operation of the Agency is provided for in s. 29 by a requirement that participating companies in the pipeline program “shall pay to the Receiver General an amount . . . in respect of the costs incurred by the Agency . . .” with reference to its role in the planning and construction of the pipeline.

Applying the principle of control as enunciated in the decisions of the Privy Council and of this Court, *supra*, (and as applied in the British Columbia Court of Appeal), to the statutory provisions establishing the appellant, it would appear that the appellant is indeed an agent of the Crown, at least in the discharge of its primary function of

Dans la *Loi sur le pipe-line du Nord*, précitée, l'Administration a été créée pour donner effet à un accord conclu antérieurement par le Canada et les États-Unis relativement à la mise en place d'installations de transport de gaz par pipe-line dans les territoires fédéraux et la province de l'Alberta. À cette fin, l'art. 3 de la Loi donne à l'Administration le mandat de «faciliter la planification et la construction expéditives et efficaces du pipe-line», et ainsi «de satisfaire . . . aux obligations du gouvernement fédéral à l'égard du pipe-line», et enfin

de promouvoir les intérêts économiques et énergétiques nationaux et de maximiser les avantages industriels connexes en assurant la plus grande participation possible des Canadiens à tous les aspects de la planification du pipe-line, de sa construction et des fournitures nécessaires à cette fin tout en veillant à ce que la fourniture des biens et services se fasse sur une base généralement concurrentielle.

L'article 4 de la Loi parle de la constitution de «l'Administration du pipe-line du Nord dont le Ministre a la direction». Suivant la Loi, le Ministre gère et dirige l'Administration. Le Directeur général de l'Administration est nommé par le gouverneur en conseil; à ce titre, il est «adjoint au Ministre» et son rang et ses pouvoirs sont ceux «d'un sous-chef de ministère» (par. 5(1)). En vertu de l'art. 24 de la Loi, l'Administration est inscrite comme employeur distinct dans la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. L'article 29 traite des frais d'exploitation de l'Administration et dispose que chaque compagnie qui participe au programme du pipe-line «doit verser au receveur général un montant . . . relativement aux frais supportés par l'Administration . . .» pour le rôle qu'elle joue dans la planification et la construction du pipe-line.

Si on applique aux dispositions de la loi qui crée l'appelante le principe du contrôle énoncé dans les arrêts précités du Conseil privé et de cette Cour (et appliqué par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique), il semblerait que l'appelante est effectivement un mandataire de l'État, du moins lorsqu'elle s'acquitte de sa fonction première qui

attending to the design, construction and installation of the pipeline. With this I respectfully concur in the conclusions reached in both courts below. However, as I observed at the outset, the determination of such a status or relationship does not determine the issue arising on this appeal. For that we must, in my view, turn to those provisions in the statute creating the Agency which relate to its power and authority to enter into the arrangements as described in paragraph 4 of the statement of claim, *supra*.

The ultimate issue in this appeal is whether this action may be maintained in the provincial courts or whether, by virtue of s. 17(2) of the *Federal Court Act*, the Federal Court of Canada has exclusive jurisdiction to entertain this proceeding. In determining the proper scope of s. 17(2) of the *Federal Court Act*, *supra*, it is important to remember that:

The provincial superior courts have always occupied a position of prime importance in the constitutional pattern of this country. They are the descendants of the Royal Courts of Justice as courts of general jurisdiction. They cross the dividing line, as it were, in the federal-provincial scheme of division of jurisdiction, being organized by the provinces under s. 92(14) of the *Constitution Act* and are presided over by judges appointed and paid by the federal government (sections 96 and 100 of the *Constitution Act*). As was said by Pigeon, J. in *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695, at p. 713:

It must be considered that the basic principle governing the Canadian system of judicature is the jurisdiction of the superior courts of the provinces in all matters federal and provincial. The federal Parliament is empowered to derogate from this principle by establishing additional courts only for the better administration of the laws of Canada.

(*Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia; Jabour v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at pp. 326-27.)

The transfer of jurisdiction to the Federal Court of Canada, *inter alia*, in all cases where relief is claimed against the Crown, signifies an exception to the general rule stated above. There remains, however, as a fundamental principle of the court

est de veiller à la conception, à la construction et à l'installation du pipe-line. Avec égards, je souscris sur ce point aux conclusions des deux cours d'instance inférieure. Cependant, comme je l'ai fait remarquer au début, la détermination de ce statut ou de ce lien ne règle pas la question soulevée en l'espèce. Pour ce faire, je suis d'avis qu'il nous faut examiner, dans la loi qui crée l'Administration, les dispositions qui lui accordent le pouvoir de conclure les contrats du genre de celui dont il est question au paragraphe 4 précité de la déclaration.

La question fondamentale en l'espèce est de savoir si les cours provinciales peuvent entendre la présente action ou si, en vertu du par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Cour fédérale du Canada a compétence exclusive pour entendre l'action. Dans la détermination de la portée véritable du par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, précité, il importe de se rappeler que:

Les cours supérieures des provinces ont toujours occupé une position de premier plan à l'intérieur du régime constitutionnel de ce pays. Ces cours de compétence générale sont les descendantes des cours royales de justice. Constituées par les provinces en vertu du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle* et présidées par des juges nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral (les art. 96 et 100 de la *Loi constitutionnelle*), elles franchissent, pour ainsi dire, la ligne de partage des compétences fédérale et provinciale. Comme l'a dit le juge Pigeon dans l'arrêt *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695, à la p. 713:

Il faut tenir compte de ce que le principe fondamental régissant le système judiciaire canadien est la compétence des cours supérieures des provinces sur toutes questions de droit fédéral et provincial. Le Parlement fédéral a le pouvoir de déroger à ce principe en établissant des tribunaux additionnels seulement «pour la meilleure administration des lois du Canada».

(*Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia; Jabour c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, aux pp. 326 et 327.)

Le transfert de compétence à la Cour fédérale du Canada, notamment, dans tous les cas où une demande de redressement est formulée contre Sa Majesté, constitue une exception à la règle générale énoncée ci-dessus. Cependant, la présomption

system as structured by the *Constitution Act, 1867*, a presumption of jurisdiction in the provincial courts.

I turn then to the reach of s. 17(2) of the *Federal Court Act*. That section, as we have seen, provides in part:

(2) ... the Trial Division has exclusive original jurisdiction ... in all cases ... in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown ...

This provision is in amplification of s. 17(1) which placed the original jurisdiction in the Trial Division in all cases "where relief is claimed against the Crown ...". Dealing with the earlier version of that section (and which version is not essentially different from that presently in effect), Kerwin J., as he then was, stated in *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] S.C.R. 513, at p. 516:

Section 18 does not apply as this case is not the "subject of a suit or action against the Crown" and the meaning of these words in the early part of the section is not enlarged by the concluding phrase "or in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown." Section 19, so far as it might have any relevancy, makes provision in respect of "claims against the Crown." Here, the appellants desire to have decided their claims against the Corporation (not the Crown) at the same time as their claims against the other defendants. The provisions of the *Central Mortgage and Housing Corporation Act* are apt to authorize the Corporation being sued in the Provincial Court ...

To like effect are the comments of Robertson J. in *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657 (B.C.S.C.), at pp. 665-66:

This section [s. 18, now s. 17], I think, applies to contracts to which His Majesty is actually a party, or in which someone actually contracts, in the contract, on behalf of, or as representing, His Majesty. In my opinion it does not apply to a contract made by a corporation such as the defendant.

In determining whether this action may be brought against the Agency in the provincial

que les cours provinciales ont compétence demeure un principe fondamental du système judiciaire établi par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Examinons alors la portée du par. 17(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ce paragraphe, comme nous l'avons vu, prévoit notamment:

(2) ... la Division de première instance ... a compétence exclusive en première instance ... dans tous les cas où la demande découle ou est née d'un contrat passé par la Couronne ou pour son compte ...

Cette disposition vient compléter le par. 17(1) qui attribue à la Division de première instance la compétence en première instance dans tous les cas «où l'on demande contre la Couronne un redressement ...». Lorsqu'il a examiné la version antérieure de cet article (laquelle n'est pas fondamentalement différente de celle actuellement en vigueur), le juge Kerwin, alors juge puîné, a affirmé dans l'arrêt *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, [1950] R.C.S. 513, à la p. 516:

[TRADUCTION] L'article 18 ne s'applique pas puisqu'il ne s'agit pas en l'espèce du «sujet d'une poursuite ou action contre la Couronne» et le sens de ces mots au début de l'article n'est pas élargi par l'expression «ou dans lesquels la réclamation provient d'un contrat passé par la Couronne ou en son nom» qui se trouve à la fin de l'article. Dans la mesure où il pourrait s'appliquer, l'art. 19 parle des «réclamations contre la Couronne». En l'espèce, les appelants veulent que l'on statue sur leurs réclamations contre la Société (non la Couronne) en même temps que sur leurs réclamations contre les autres défendeurs. Les dispositions de la *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement* permettent de poursuivre la Société devant la Cour provinciale ...

Les observations du juge Robertson dans l'arrêt *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, [1936] 3 W.W.R. 657 (C.S.C.-B.), aux pp. 665 et 666, vont dans le même sens:

[TRADUCTION] Cet article [l'art. 18, maintenant l'art. 17], je crois, s'applique aux contrats auxquels Sa Majesté est effectivement partie, ou dans lesquels une personne se lie effectivement pour le compte ou en qualité de représentant de Sa Majesté. À mon avis, il ne s'applique pas à un contrat conclu par une société comme la défenderesse.

Lorsqu'il s'agit de décider si la présente action peut être intentée contre l'Administration devant

courts, one is faced only with the barrier of s. 17, and that barrier, in my opinion, has been substantially lowered by the comments of this Court in *Yeats, supra*, as well as in those other authorities dwelling on that point quoted above.

The question then that must be answered is this: Is the action brought by the respondent (plaintiff) one in which relief is claimed against the Crown? In dealing with this question, the other issue which must be addressed is whether the appellant is a separate legal entity which may be made the subject of an action at law under s. 11(1). This issue divides logically into two parts, one raising the question as to whether the Agency is an entity capable of suing and being sued; and the other (if this subquestion be answered in the affirmative) as to whether an action may be brought against it under s. 11(1) of the Act. The determination of this issue rests on the interpretation of s. 11 of the *Northern Pipeline Act*. These questions can also be expressed in this way: Does the Act, in particular s. 11, permit the appellant Agency to enter a contract in its own name and be sued in its own right? If it does, then, in my view, we are not here concerned with an action against the Crown, and s. 17 of the *Federal Court Act* does not apply. These issues clearly relate to the alleged contract of employment. If it was entered into by the Agency on its own account and the Agency is suable at law, then the respondent succeeds. It may be that the law permits an extension of that principle one notch further so that an agency may be sued in its own right where such a contract has been entered into by the Agency on its own behalf and on behalf of the Crown as well.

I turn then to the question as to whether or not the Agency may be the subject of an action at law. The Agency is, of course, an unincorporated body and has many of the aspects of a government department. For example, the Agency is headed by a Minister and by a Commissioner with the rank of a Deputy Minister. Also, the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, classifies, for the purposes of that Act, certain divisions,

les cours provinciales, le seul obstacle à franchir est l'art. 17 et cet obstacle, à mon avis, a été réduit considérablement par les observations de cette Cour dans l'arrêt *Yeats* précité et dans les autres arrêts précités qui ont porté sur cette question.

La question à laquelle il faut répondre alors est la suivante: l'action intentée par l'intimé (le demandeur) est-elle une demande de redressement dirigée contre Sa Majesté? Pour répondre à cette question, il faut examiner l'autre question de savoir si l'appelante est une entité légale distincte qui peut être poursuivie en vertu du par. 11(1). Cette question se divise logiquement en deux parties, une qui soulève la question de savoir si l'Administration est une entité capable d'ester en justice et l'autre (si l'on répond affirmativement à cette sous-question), celle de savoir si elle peut être poursuivie en vertu du par. 11(1) de la Loi. La réponse à cette question dépend de l'interprétation de l'art. 11 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*. On peut également poser ces questions de la façon suivante: est-ce que la Loi et en particulier l'art. 11 permettent à l'Administration appelante de conclure un contrat en son propre nom et d'être poursuivie en son propre nom? Si c'est le cas, alors je suis d'avis qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une action intentée contre Sa Majesté et l'art. 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne s'applique pas. Ces questions se rapportent de toute évidence au prétendu contrat de travail. S'il a été conclu par l'Administration pour son propre compte et que l'Administration peut être poursuivie en justice, alors l'intimé a gain de cause. Il se peut que la loi permette d'étirer d'un cran ce principe de façon qu'un organisme puisse être poursuivi en son propre nom lorsqu'il a conclu un tel contrat à la fois pour son propre compte et pour celui de Sa Majesté.

Examinons alors la question de savoir si l'Administration peut être poursuivie en justice. Il est évident que l'Administration n'est pas dotée de la personnalité morale et qu'elle ressemble sous plusieurs aspects à un ministère du gouvernement. Par exemple, l'Administration est dirigée par un ministre et par un directeur général dont le rang est celui d'adjoint au ministre. En outre, la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap.

sectors or elements of the Government of Canada as being departments or otherwise. In the definition in s. 2 of that Act, "department" means:

- (a) any of the departments named in Schedule A,
- (b) any other division or branch of the public service of Canada, including a commission appointed under the *Inquiries Act*, designated by the Governor in Council as a department for the purposes of this Act,

By Order in Council, SI/78-117, Schedule A to the *Financial Administration Act* was amended by the addition of the appellant to the list of departments for the purposes of the *Financial Administration Act*. The statute, by s. 5(1)(e), goes on to authorize the Treasury Board to act:

5. (1) ... for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to

(e) personnel management in the public service, including the determination of terms and conditions of employment of persons employed therein;

By section 7 of that statute it is provided:

7. (1) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relations to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 5 and 6,

- (a) determine the manpower requirements of the public service and provide for the allocation and effective utilization of manpower resources within the public service;
- (d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered, the hours of work and leave of such persons and any matters related thereto;

F-10, classifie, aux fins de cette loi, comme ministères, départements ou autrement, certaines divisions, certaines sections ou certains services du gouvernement canadien. Suivant la définition donnée à l'art. 2 de cette loi, «ministère» ou «département» signifie:

- a) l'un quelconque des ministères ou départements mentionnés dans l'annexe A,
- b) toute autre division ou section de la fonction publique du Canada (y compris une commission nommée selon la *Loi sur les enquêtes*), que le gouverneur en conseil désigne comme ministère ou département aux fins de la présente loi,

Par le décret T.R./78-117, l'annexe A de la *Loi sur l'administration financière* a été modifiée par l'adjonction de l'appelante à la liste des ministères ou départements aux fins de la *Loi sur l'administration financière*. L'alinéa 5(1)e) de la Loi autorise le conseil du Trésor à agir:

5. (1) ... au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada relativement à toute question concernant

e) la direction du personnel de la fonction publique, notamment la fixation des conditions d'emploi des personnes qui y sont employées;

L'article 7 de la Loi dispose:

7. (1) Sous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, mais nonobstant quelque autre disposition contenue dans tout texte législatif, le conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique, et sans limiter la généralité des articles 5 et 6,

- a) déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique et assurer la répartition et la bonne utilisation des effectifs au sein de la fonction publique;
- d) déterminer et réglementer les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique en retour des services rendus, la durée du travail et les congés de ces personnes ainsi que les questions connexes;

- (i) provide for such other matters, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection, as the Treasury Board considers necessary for effective personnel management in the public service.

Subsection (3) of that section (s. 7) authorizes the Governor in Council to direct that "the separate employer" (which in this case is the Agency, as will be explained below) shall discharge the powers and functions of the Treasury Board in relation to the management of the personnel of the separate employer, but no such Order in Council was laid before this Court. It is to be noted that the role of the Treasury Board under the *Financial Administration Act* is made "[s]ubject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer". The designation of the appellant as a department of government under the *Financial Administration Act*, for the purposes of this Act, would, therefore, appear to add nothing to the determination of the status of the appellant and the respondent for the purposes of this litigation.

In maintaining that it was not a separate legal entity which could be sued, the appellant referred to s. 2 of the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35 and s. 24 of the *Northern Pipeline Act*, *supra*. By section 2 of the former Act, "employer" is defined as follows:

"employer" means Her Majesty in right of Canada as represented by,

(a) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part I of Schedule I, the Treasury Board, and

(b) in the case of any portion of the public service of Canada specified in Part II of Schedule I, the separate employer concerned; . . .

By section 24 of the *Northern Pipeline Act* the appellant became listed in Part II of Schedule I of the *Public Service Staff Relations Act* and was thus a separate employer, as defined above. Again these provisions are not of assistance in ascertaining the status of the Agency before the courts. They simply provide for management/ labour relations and for certain financial procedures in the many and diverse arrangements in public employment.

- i) régler toutes les autres questions, notamment les conditions de travail non autrement prévues de façon expresse par le présent paragraphe, que le conseil du Trésor estime nécessaires à la direction efficace du personnel de la fonction publique.

^a Le paragraphe (3) de cet article (l'art. 7) permet au gouverneur en conseil d'ordonner que «l'employeur distinct» (en l'espèce, l'Administration, comme on le verra plus loin) exerce les pouvoirs et les fonctions du conseil du Trésor relativement à la direction du personnel de l'employeur distinct, mais aucun décret de cette nature n'a été produit en cette Cour. Il faut remarquer qu'en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le conseil du Trésor exerce son rôle «[s]ous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct». Par conséquent, il semblerait que la désignation de l'appelante, en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, comme département ou ministère du gouvernement aux fins de cette loi n'ajoute rien à la détermination du statut de l'appelante et de l'intimé aux fins du présent litige.

^e Lorsqu'elle soutient qu'elle n'est pas une entité légale distincte qui peut être poursuivie, l'appelante s'appuie sur l'art. 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-35 et sur l'art. 24 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, précitée. À l'article 2 de la première loi mentionnée, le mot «employeur» est ainsi défini:

«employeur» désigne Sa Majesté du chef du Canada représentée,

^g a) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie I de l'annexe I, par le conseil du Trésor, et

^h b) dans le cas de tout élément de la fonction publique du Canada que spécifie la Partie II de l'annexe I, par l'employeur distinct qui est en cause;

En vertu de l'art. 24 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*, le nom de l'appelante a été ajouté à la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, devenant ainsi un employeur distinct au sens de la définition citée plus haut. Là encore, ces dispositions ne nous aident pas à déterminer le statut de l'Administration devant les tribunaux. Elles concernent simplement les relations employeur-employé et certaines procédures financières applicables aux divers arrangements relatifs à l'emploi dans la fonction publique.

Having said all that, I think that the process leads back to the broad principle enunciated by Duff J., as he then was, in the *Quebec Liquor Commission* case, *supra*. The liability of the statutory body to action in the courts remains to be determined by a true interpretation of the statute in question. There have been some examples of this process in the provincial courts. In *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366, the Ontario Court of Appeal determined that the Ontario Labour Relations Board was not an entity subject to suit in the courts, otherwise than by judicial review by *certiorari* or like statutory procedure. The statute there in question included a privative clause protecting the decisions of the Board from restraint by both action and review. After a detailed examination of the statute, Roach J.A., speaking for the Court, stated (at pp. 377-78):

There are cases in which it has been held that, notwithstanding the fact that the Act creating a body did not expressly declare it to be a body corporate, that body, as a necessary intendment from the enactment creating it, was liable to be sued and had capacity to sue.

Clearly there is nothing in The Labour Relations Act, 1948, c. 51, which created this defendant, supporting any such implication. Indeed, there are provisions in it which deny such an implication.

The whole scheme and purpose of the Act is to deal with certain phases of the employer-employee relationship. The Board does not carry on any business. Its function is primarily administrative and it has been given power to exercise certain functions of a judicial nature. There is nothing in the Act remotely suggesting that it was intended by the Legislature that the Board should have the capacity either to sue or to be sued.

The Labour Relations Board, of course, is not a board with any operative functions. It is rather a regulatory board, operating in a quasi-judicial sense to determine issues assigned to it by a statute manifesting the broad policies of the Legislature in the field of labour relations. The board has more of the attributes of a tribunal than it has of a

Cela dit, j'estime que le processus nous ramène au principe général énoncé par le juge Duff, alors juge puîné, dans l'arrêt *Quebec Liquor Commission*, précité. La possibilité de poursuivre en justice un organisme créé par la loi doit être déterminée suivant une interprétation juste de la loi en question. Les cours des provinces ont donné des exemples de ce processus. Dans l'arrêt *Hollinger Bus Lines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board*, [1952] O.R. 366, la Cour d'appel de l'Ontario a décidé que la Commission des relations de travail de l'Ontario ne pouvait être poursuivie devant les tribunaux autrement que par une demande d'examen judiciaire par voie de *certiorari* ou par une procédure semblable prévue par la Loi. La loi en question dans cette affaire comportait une clause privative qui empêchait d'attaquer par voie d'action ordinaire ou par demande d'examen judiciaire les décisions de la Commission. Après avoir fait un examen minutieux de la Loi, le juge Roach, s'exprimant au nom de la cour, a affirmé (aux pp. 377 et 378):

[TRADUCTION] Dans certains cas, on a jugé que, même si la loi créant un organisme ne lui attribuait pas expressément la personnalité morale, cet organisme par suite de l'intention nécessaire de la loi qui le crée, était susceptible d'être poursuivi et avait la capacité juridique d'intenter des poursuites.

De toute évidence, rien dans The Labour Relations Act, 1948, chap. 51, qui a créé l'intimée en l'espèce, n'étaye une telle déduction. En fait, elle comporte des dispositions qui repoussent cette déduction.

De par son économie et son objet, la Loi vise certaines phases des relations employeur-employé. La Commission n'exploite aucune entreprise commerciale. Elle a avant tout un rôle administratif et elle a reçu le pouvoir d'exercer certaines fonctions de nature judiciaire. Rien dans la Loi ne laisse entendre même vaguement que la Législature a voulu donner à la Commission la capacité d'ester en justice.

Certes, la Commission des relations de travail n'a pas de fonctions d'exécution. C'est plutôt un organisme de réglementation dont le rôle consiste, dans un sens quasi judiciaire, à trancher les questions qui lui sont soumises en vertu d'une loi qui énonce les politiques générales de la Législature dans le domaine des relations de travail. Les attributs de

functioning agency in the executive branch of government.

Houlden J., then sitting in the Ontario High Court, determined in *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129 that the Ontario Securities Commission was not a legal entity capable of being sued in an action for damages. In reaching this conclusion, he collected and analysed the cases bearing on the problem, and produced a distillation of the characteristics of those bodies which can or cannot be sued, dividing them into six helpful categories:

- (1) There are bodies corporate which are not expressly declared to be suable.

As regards this type of body, s. 26 of the *Interpretation Act*, R.S.O. 1960, c. 191 [now R.S.O. 1970, c. 225], is applicable. It provides as follows:

26. In every Act, unless the contrary intention appears, words making any association or number of persons a corporation or body politic and corporate,

- (a) vest in the corporation power to sue and be sued, ...

(The comparable federal provision [the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23] provides:

20. (1) Words establishing a corporation shall be construed

- (a) to vest in the corporation power to sue and be sued, to contract and be contracted . . .)

- (2) There are bodies corporate which are expressly declared to be suable . . .

- (3) There are bodies corporate which are expressly declared not to be suable . . .

la Commission sont davantage ceux d'un tribunal administratif que ceux d'un mandataire du pouvoir exécutif.

Dans l'arrêt *Westlake v. The Queen in right of the Province of Ontario* (1971), 21 D.L.R. (3d) 129, le juge Houlden, qui siégeait alors à la Haute Cour de l'Ontario, a décidé que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario n'était pas une entité légale susceptible d'être poursuivie dans une action en dommages-intérêts. Pour en arriver à cette conclusion, il a rassemblé et examiné les arrêts qui portent sur ce point, puis il a fait ressortir les caractéristiques des organismes qui peuvent ou qui ne peuvent pas être poursuivis, en les répartissant en six catégories utiles:

[TRADUCTION]

- (1) Il y a les personnes morales au sujet desquelles il n'est pas déclaré expressément qu'elles peuvent être poursuivies.

Quant aux organismes de ce genre, l'art. 26 de l'*Interpretation Act* de l'Ontario, R.S.O. 1960, chap. 191 [actuellement R.S.O. 1970, chap. 225], est applicable. Cet article dispose:

[TRADUCTION] 26. À moins que le contexte ne s'y oppose, la constitution par la loi d'une association ou d'un groupe en personne morale ou en corps constitué:

- a) donne à la personne morale la capacité d'ester en justice . . .

(La disposition fédérale comparable [la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23] prévoit:

20. (1) Les mots établissant une corporation doivent s'interpréter

- a) comme attribuant à la corporation le pouvoir de poursuivre et d'être poursuivie, d'obliger et de s'obliger par contrat. . .)

[TRADUCTION]

- (2) Il y a les personnes morales au sujet desquelles il est déclaré expressément qu'elles peuvent être poursuivies . . .

- (3) Il y a les personnes morales au sujet desquelles il est déclaré expressément qu'elles ne peuvent être poursuivies . . .

These first three categories all relate to bodies which, by their parent statutes, are made corporate, which is not the case here.

- (4) There are non-corporate bodies which are, by the terms of the statute creating them, expressly liable to suit . . .
- (5) There are non-corporate bodies which are not by the terms of the statute incorporating them expressly liable to suit but which are by necessary implication liable to be sued in an action for damages . . .

(at pp. 130-31)

- (6) It will be obvious from what has been said that there is a sixth category of statutory bodies and it is in this category that, in my opinion, the Ontario Securities Commission belongs. These are non-corporate bodies which are not by the terms of the statute incorporating them or by necessary implication liable to be sued in an action for damages, but who are legal entities in that their actions may be reviewed in proceedings brought against them by way of the extraordinary remedies of *certiorari*, *mandamus* and prohibition.

(at p. 134)

Again it should be observed that the Securities Commission is a non-operative regulatory agency functioning in a legislative capacity by way of regulation, and in a quasi-judicial capacity as a tribunal determining issues arising under the statute. It would appear that Houlden J., as he then was, determined, for this reason, that the statute did not by implication establish the Commission as a non-corporate body intended by law to be the subject of a suit for damages. I find these classifications reflective of the conclusions reached in the authorities, and have concluded below that the Agency falls into the fifth category.

A case involving a statute closer in its terminology to that before us on this appeal is found in *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203. Taylor J., of the Court of King's Bench of Saskatchewan, considered the suability of the provin-

Ces trois premières catégories concernent toutes des organismes dotés de la personnalité morale en vertu de leur loi constitutive, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

^a [TRADUCTION]

- (4) Il y a les organismes non dotés de la personnalité morale dont la loi constitutive prévoit expressément qu'ils peuvent être poursuivis . . .
- ^b (5) Il y a les organismes non dotés de la personnalité morale dont la loi constitutive ne prévoit pas expressément qu'ils peuvent être poursuivis mais qui, par déduction nécessaire, peuvent faire l'objet d'une action en dommages-intérêts . . .

^c (aux pp. 130 et 131)

- (6) D'après ce qui vient d'être dit, il est évident qu'il existe une sixième catégorie d'organismes créés par la loi et c'est à cette catégorie à mon avis qu'appartient la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Ce sont les organismes non dotés de la personnalité morale qui, en vertu de la loi qui les crée ou par déduction nécessaire, ne peuvent faire l'objet d'une action en dommages-intérêts, mais qui sont des entités légales en ce que leurs actes peuvent être examinés dans des procédures intentées contre eux par voie de recours extraordinaires tels le *certiorari*, le *mandamus* ou la prohibition.

^f (à la p. 134)

Faut-il répéter que la Commission des valeurs mobilières est un organisme de réglementation qui n'a pas de fonctions d'exécution, mais qui a un rôle législatif en ce qu'il établit des règlements et un rôle quasi judiciaire en ce qu'il tranche les questions que soulève l'application de la Loi. Il semblerait que le juge Houlden, alors juge puîné, a conclu pour cette raison que la Loi n'a pas implicitement constitué la Commission en organisme sans personnalité morale qui pourrait faire l'objet d'une action en dommages-intérêts. J'estime que ces catégories reflètent bien les conclusions tirées dans la jurisprudence, et je conclus plus loin que l'Administration se situe dans la cinquième catégorie.

La décision *Bank of Montreal v. Bole*, [1931] 1 W.W.R. 203, porte sur une loi qui, de par sa terminologie, se rapproche davantage de la loi en l'espèce. Le juge Taylor de la Cour du Banc du Roi de la Saskatchewan a examiné si la régie des

cial liquor board as established by a provincial statute (at p. 206):

It may be unnecessary to point out the absence of the usual provisions in an incorporating enactment expressly declaring the body created to be a body corporate and politic, empowering it to sue and be sued. The conclusion that the board may under its designated name be made amenable to the ordinary process of the Courts must be discovered as a necessary intendment from the enactment.

It is not necessary before such a finding can be drawn to conclude that the Board is a body corporate.

Later in his judgment he said (at p. 206):

There can be no objection from the standpoint of public policy in holding that the Board may be sued as express statutory provision therefor is found in many Acts *in pari materia*, and my own view would be that to limit the Board in suing and being sued might well be taken as unnecessarily curtailing the due execution of its powers.

There the Court found the unincorporated board, all of whose property, profits, etc. "shall belong to the Crown", was nonetheless subject to action in the ordinary courts.

Much earlier, in *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426, the Privy Council confirmed a judgment in the lower Court by Farwell J., who had stated (at p. 429):

Now, although a corporation and an individual or individuals may be the only entity known to the common law who can sue or be sued, it is competent to the Legislature to give to an association of individuals which is neither a corporation nor a partnership nor an individual a capacity for owning property and acting by agents, and such capacity in the absence of express enactment to the contrary involves the necessary correlative of liability to the extent of such property for the acts and defaults of such agents. It is beside the mark to say of such an association that it is unknown to the common law. The Legislature has legalised it, and it must be dealt with by the Courts according to the intention of the Legislature.

The Privy Council concluded that a trade union, not being a body corporate, was subject to an ordinary action for damages (Earl of Halsbury,

alcools établie par une loi provinciale pouvait être poursuivie en justice (à la p. 206):

[TRADUCTION] Il n'est peut-être pas nécessaire de souligner l'absence, dans une loi constitutive, des dispositions habituelles qui déclarent que l'organisme créé est une personne morale et qui l'autorisent à ester en justice. La conclusion que la régie peut, en son propre nom, être soumise au processus judiciaire normal doit être considérée comme une interprétation nécessaire de la Loi.

Pour tirer cette conclusion, il n'est pas nécessaire de conclure que la régie est une personne morale.

Il ajoute plus loin (à la p. 206):

[TRADUCTION] Du point de vue de l'intérêt public, on ne peut contester la conclusion que la régie peut être poursuivie puisqu'on trouve dans un bon nombre de lois en pareille matière des dispositions expresses en ce sens, et je suis d'avis qu'on pourrait fort bien considérer que limiter la capacité de la régie d'ester en justice, ce serait restreindre inutilement l'exercice valable de ses pouvoirs.

Dans cette affaire, la cour a conclu que la régie, non dotée de la personnalité morale, et dont tous les biens, profits, etc. [TRADUCTION] «appartiennent à l'État», pouvait néanmoins être poursuivie devant les cours ordinaires.

Longtemps auparavant, dans l'arrêt *Taff Vale Railway Co. v. Amalgamated Society of Railway Servants*, [1901] A.C. 426, le Conseil privé avait confirmé le jugement rendu par le juge Farwell de la cour d'instance inférieure, qui avait affirmé (à la p. 429):

[TRADUCTION] Maintenant, bien qu'une corporation et une personne ou des personnes soient les seules entités qui, en *common law*, peuvent ester en justice, le législateur peut donner à un groupe d'individus qui n'est ni une corporation ni une société ni une personne physique, le pouvoir de posséder des biens et d'agir par des mandataires, et un tel pouvoir, en l'absence d'un texte législatif contraire, implique nécessairement la responsabilité du groupe jusqu'à concurrence de ses biens pour les actes et les omissions de ses mandataires. Dire qu'une telle association n'existe pas en *common law* n'est pas pertinent. Le législateur l'a légalisée, et les cours doivent traiter de cette question selon l'intention du législateur.

Le Conseil privé a conclu qu'un syndicat, qui n'est pas une personne morale, pouvait faire l'objet d'une action ordinaire en dommages-intérêts (le

L.C., p. 436). This Court reviewed some of the foregoing and other authorities in *International Longshoremen's Association, Local 273 v. Maritime Employers' Association*, [1979] 1 S.C.R. 120, at p. 137:

It would take the clearest possible language in my view on the part of Parliament when enacting the Code to show that Parliament did not wish to establish the bargaining agent and the employer as legal entities for the purpose of employer relations regardless of the status of each under pre-existing statute law or the common law generally. In the result, the Association is a legal entity fully capable of bringing these proceedings; and the three Locals are likewise each legal entities fully capable at law of being added as a party defendant.

In *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] 2 All E.R. 456, Luxmoore L.J. stated (at pp. 461-62):

The Acts of incorporation plainly constitute the commission as a corporation with a separate legal entity, and in some, at any rate, of its powers it was obviously recognized that it would have contractual capacity separate from the Crown—e.g., the power to make itself responsible for the moneys secured by debentures issued under the Act, for it is provided that the repayment of the moneys secured by the debentures “may be guaranteed by the Crown.” This provision would be meaningless if the commission was not to be under any liability in the first instance.

The statute there established a corporate body which is not here the case, but it illustrates the process of reasoning followed by the court in analysing the parent statute to determine liability for suit on a particular contract entered into in the course of performing its statutory role.

I turn then to the root question: can the Agency be sued in its own right on the employment contract here at issue? I suggested earlier that an agency which enters into a contract both in its own name and on behalf of the Crown may nonetheless be liable in an action against the agency alone.

comte de Halsbury, lord chancelier, à la p. 436). Dans l'arrêt *Association internationale des débardeurs, section locale 273 c. Association des employeurs maritimes*, [1979] 1 R.C.S. 120, à la p. 137, cette Cour a passé en revue certains des arrêts précités et d'autres arrêts:

À mon avis, s'il ne souhaitait pas que l'agent négociateur et l'employeur soient considérés comme des entités juridiques aux fins des relations de travail, quel que puisse avoir été leur statut juridique aux termes des lois alors existantes ou de la *common law*, le Parlement l'aurait dit expressément dans le Code. En conséquence, l'Association est une entité juridique parfaitement habile à tenter ces procédures; les trois sections locales sont également des entités juridiques parfaitement habiles en droit à y être jointes comme parties défenderesses.

Dans l'arrêt *International Railway Co. v. Niagara Parks Commission*, [1941] All E.R. 456, le lord juge Luxmoore a affirmé (aux pp. 461 et 462):

[TRADUCTION] Les lois constitutives dotent clairement la commission d'une personnalité morale distincte et, de toute façon, il ressort clairement de certains pouvoirs qui lui ont été conférés, que sa capacité de se lier par contrat est distincte de celle de Sa Majesté, par exemple le pouvoir d'assumer la responsabilité des sommes garanties par les débetures émises en vertu de la Loi, puisqu'il est prévu que le remboursement des sommes garanties par les débetures «peut être garanti par Sa Majesté». Cette disposition n'aurait pas de sens si, au départ, la commission n'assumait aucune responsabilité.

La loi en question dans cette affaire constituait une personne morale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; mais cet arrêt illustre le raisonnement suivi par la cour en analysant la loi constitutive pour établir la responsabilité de cette personne morale dans une poursuite relative à un certain contrat conclu dans l'exécution des fonctions que lui attribue la Loi.

Je reviens alors à la question fondamentale: l'Administration peut-elle être poursuivie en son propre nom relativement au contrat de travail dont il est question en l'espèce? J'ai déjà indiqué qu'un organisme qui conclut un contrat à la fois en son propre nom et pour le compte de Sa Majesté peut néanmoins être tenu responsable dans une poursuite intentée contre l'organisme seulement.

Such a result was adverted to in the *International Railway Co.* case, *supra*:

In their Lordships' view, the commission entered into the 1891 agreement on the express condition that it was to be liable for its fulfilment, and it is, therefore, unnecessary to consider further the more difficult question which would have arisen if the words "on its own behalf" had been omitted for there is nothing to prevent an agent from entering into a contract on the basis that he is himself to be liable to perform it as well as his principal. The words in the 1891 agreement "on its own behalf" are *prima facie* directed to separate liability when read in conjunction with the words which follow—namely, "as well as on behalf of" the Crown.

(*Per* Luxmoore L.J., at p. 461.)

A circumstance not dissimilar to that arising in this appeal is found in *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, *supra*. In that proceeding, the jurisdiction of the Supreme Court of Alberta was challenged in an action for breach of contract against the federal crown corporation, Central Mortgage and Housing Corporation, with reference to contracts relating to the construction of a house. All parties agreed and the case was argued on the basis that the Corporation entered into the contract on behalf of His Majesty, and that the Corporation at the same time incurred obligations in its own name. The relevant provisions of the statute [*Central Mortgage and Housing Corporation Act*, 1945 (Can.), c. 15] were as follows:

5. (1) Except as provided in section fourteen of this Act, the Corporation is for all purposes an agent of His Majesty in right of Canada and its powers under this Act may be exercised by it only as an agent of His Majesty.

(2) The Corporation may, on behalf of His Majesty, enter into contracts in the name of His Majesty or in the name of the Corporation.

(3) Property acquired by the Corporation is the property of His Majesty and title thereto may be vested in the name of His Majesty or in the name of the Corporation.

(4) Where the Corporation has acquired or incurred a right or obligation in the name of the Corporation, it may sue or be sued in respect thereof in the name of the Corporation.

Cette solution a été mentionnée dans l'arrêt *International Railway Co.*, précité:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries sont d'avis que la commission a conclu le contrat de 1891 à la condition expresse qu'elle soit responsable de son exécution et, par conséquent, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'examen de la question plus difficile qui se serait posée si les mots «pour son propre compte» avaient été omis puisque rien n'empêche un mandataire de conclure un contrat dont il assume la responsabilité de l'exécution au même titre que son mandant. Lorsqu'ils sont pris avec les mots «et pour le compte de» Sa Majesté qui les suivent, les mots «pour son propre compte» dans le contrat de 1891 visent à première vue une responsabilité distincte.

(*Le* lord juge Luxmoore, à la p. 461.)

Les circonstances de l'affaire *Yeats v. Central Mortgage and Housing Corp.*, précitée, s'apparentent à celles en l'espèce. Dans cette affaire, la compétence de la Cour suprême de l'Alberta était contestée dans une action pour inexécution de contrat intentée contre la société d'État fédérale, la Société centrale d'hypothèques et de logement, relativement à des contrats concernant la construction d'une maison. Avec le consentement de toutes les parties, l'affaire a été plaidée en tenant pour acquis que la Société avait conclu le contrat pour le compte de Sa Majesté et que la Société avait, par la même occasion, contracté des obligations en son propre nom. Les dispositions applicables de la *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement*, 1945 (Can.), chap. 15, étaient les suivantes:

5. (1) Sauf les dispositions de l'article quatorze de la présente loi, la Société est, à toutes fins, un agent de Sa Majesté, du chef du Canada, et elle ne peut exercer ses pouvoirs prévus dans la présente loi qu'en qualité d'agent de Sa Majesté.

(2) La Société peut, pour le compte de Sa Majesté, passer des contrats au nom de Sa Majesté ou en son propre nom.

(3) Les biens acquis par la Société deviennent la propriété de Sa Majesté, et le titre y afférent peut être dévolu au nom de Sa Majesté ou en son propre nom.

(4) Lorsque la Société a acquis un droit ou contracté une obligation en son propre nom, elle peut ester en justice à cet égard au nom de la Société.

Kerwin J., as he then was, stated the issue at p. 515 in this way:

... the only matter to be determined is whether the Corporation is subject to the jurisdiction of the Supreme Court of Alberta.

His Lordship found jurisdiction to reside in the Alberta Court, stating (at p. 513):

While by subsection 1 of section 5 of the *Act* the Corporation is for all purposes an agent of His Majesty and its powers under the *Act* may be exercised by it only as an agent of His Majesty, subsection 2 provides that the Corporation may on behalf of His Majesty enter into contracts in the name of His Majesty or in the name of the Corporation. It being agreed that the contracts in question were entered into in the name of the Corporation, therefore, by virtue of subsection 4, it may sue or be sued in respect of any right or obligation so acquired or incurred.

There are, of course, features in the statute in *Yeats, supra*, which distinguish it significantly from s. 11 and related provisions of the *Northern Pipeline Act*. First of all, there is a permissive authority in the Corporation to enter into contracts in its own name; this is expressly stated, whereas in s. 11 it is, in my view, to be found by necessary implication. By section 5(4) in the *Yeats* statute, there is express provision to sue and for exposure to suit, whereas such a right and such a liability must be found by inference in the parent statute of this Agency. Section 5(1) expressly provided that all the statutory powers of the Corporation may be exercised only as an agent of the Crown. To this I shall return shortly. This Court, in *Yeats*, cited with favour the *International Railway* decision of the Privy Council, *supra*, and thereby, in my view, broadened the law applicable in the disposition of the issue raised in *Yeats* and here. In *International Railway, supra*, the plaintiffs sued only the statutory agency and not the Crown or the officers of the agency. The Commissioners in *International Railway* were incorporated by a public statute for the performance of public duties respecting the preservation of the park areas in the vicinity of the Niagara Falls. The governmental nature of the issue was illustrated by the fact that most of the powers accorded by statute to the Commission were subject to the direct control of the Lieutenant Governor in Council. Yet the action directly and

Le juge Kerwin, alors juge puîné, a énoncé ainsi la question en litige, à la p. 515:

[TRADUCTION] ... la seule question à trancher est celle de savoir si la Société est assujettie à la compétence de la Cour suprême de l'Alberta.

Le juge a conclu que la cour albertaine avait compétence (à la p. 513):

[TRADUCTION] Alors qu'en vertu du paragraphe (1) de l'article 5 de la *Loi* la Société est à toutes ses fins un mandataire de Sa Majesté et qu'elle ne peut exercer ses pouvoirs prévus dans la *Loi* qu'en qualité de mandataire de Sa Majesté, le paragraphe (2) dispose que la Société peut, pour le compte de Sa Majesté, passer des contrats au nom de Sa Majesté ou en son propre nom. Puisqu'il est admis que les contrats en l'espèce ont été conclus au nom de la Société, celle-ci peut donc, en vertu du paragraphe (4), ester en justice à l'égard d'un droit ainsi acquis ou d'une obligation ainsi contractée.

Certes, certaines caractéristiques de la loi dont il est question dans l'arrêt *Yeats*, précité, la distinguent sensiblement de l'art. 11 et des dispositions connexes de la *Loi sur le pipe-line du Nord*. Premièrement, la Société a le pouvoir de conclure des contrats en son propre nom; ce pouvoir est prévu de façon expresse, alors que dans l'art. 11, il faut à mon avis conclure à l'existence de ce pouvoir par déduction nécessaire. Suivant le par. 5(4) de la loi applicable dans l'arrêt *Yeats*, le pouvoir d'ester en justice est prévu de façon expresse, alors que dans la Loi qui crée l'Administration en l'espèce, il faut déduire que l'Administration a ce pouvoir. Le paragraphe 5(1) prévoit expressément que la Société ne peut exercer tous les pouvoirs que lui confère la Loi qu'en sa qualité de mandataire de l'État. Je reviendrai à cela un peu plus loin. Dans l'arrêt *Yeats*, cette Cour s'est appuyée sur l'arrêt du Conseil privé *International Railway*, précité, et elle a ainsi, à mon avis, élargi la règle applicable à la solution de la question soulevée dans l'arrêt *Yeats* et en l'espèce. Dans l'affaire *International Railway*, précitée, les demandeurs ont poursuivi uniquement l'organisme créé par la loi et non Sa Majesté ou les dirigeants de l'organisme. Dans l'affaire *International Railway*, la Commission avait été constituée par une loi publique pour exercer des fonctions publiques relativement à la conservation de parcs dans les environs des chutes Niagara. Le fait que la plupart des

solely against the public body was approved by the Privy Council.

This Court returned to the problem in *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] S.C.R. 954. The statute [*Canadian Commercial Corporation Act*, 1946 (Can.), c. 40] in that appeal provided as follows:

3. (5) The Corporation is for all its purposes an agent of His Majesty and its powers may be exercised only as an agent of His Majesty.
9. The Corporation may, on behalf of His Majesty, contract in its corporate name without specific reference to His Majesty.
10. The Corporation may sue and be sued in respect of any right or obligation acquired or incurred by it on behalf of His Majesty as if the right or obligation had been acquired or incurred on its own behalf.
15. (2) From the day this Act comes into force, all rights and obligations acquired or incurred by the Canadian Export Board shall, for the purposes of legal proceedings, be deemed to have been acquired or incurred by the Corporation on behalf of His Majesty.

Chief Justice Kerwin, writing for himself and Fauteux and Abbott JJ., at pp. 955-56, stated:

As long as it keeps within the powers thus conferred, it may, by s. 9, contract in its corporate name without specific reference to His Majesty, and by s. 10, which is the important provision, not only may it sue and be sued in respect of any right or obligation acquired or incurred by it on behalf of His Majesty (which includes the contract in question made with Canadian Export Board), but some meaning must be attached to the latter part of the section "as if the right or obligation had been acquired or incurred on its own behalf". If the obligation in this case had been incurred on its own behalf, the decision of the Judicial Committee in *International Railway Company v. Niagara Parks Commission* [*supra*] would apply. It was there held that there was nothing to prevent an agent from entering into a contract on the basis that he is himself to be liable to perform it as well as his principal and that the Commis-

pouvoirs que la Loi conférait à la Commission étaient assujettis au contrôle direct du lieutenant-gouverneur en conseil montrait bien la nature gouvernementale de la question en litige. Le Conseil a privé a quand même approuvé l'action intentée directement et uniquement contre l'organisme public.

Cette Cour a examiné à nouveau ce problème dans l'arrêt *Langlois v. Canadian Commercial Corporation*, [1956] R.C.S. 954. Dans ce pourvoi, la *Loi sur la Corporation commerciale canadienne*, 1946 (Can.), chap. 40, prévoyait ce qui suit:

3. (5) La Corporation est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en cette qualité.
9. La Corporation peut, pour le compte de Sa Majesté, contracter en son nom corporatif sans mention spécifique de Sa Majesté.
10. La Corporation peut ester en justice à l'égard de tout droit acquis ou obligation contractée par elle pour le compte de Sa Majesté, comme si le droit eût été acquis ou l'obligation contractée en son propre nom.
15. (2) À compter du jour où la présente loi entrera en vigueur, tous droits acquis ou obligations contractées par l'Office canadien d'exportation seront, aux fins de poursuites judiciaires, réputés l'avoir été par la Corporation pour le compte de Sa Majesté.

Le juge en chef Kerwin, s'exprimant en son propre nom et en celui des juges Fauteux et Abbott, affirme, aux pp. 955 et 956:

[TRADUCTION] Tant qu'elle reste dans la limite des pouvoirs qui lui sont accordés, elle peut, en vertu de l'art. 9, contracter en son propre nom sans mention spécifique de Sa Majesté, et en vertu de l'art. 10, qui est la disposition importante, non seulement peut-elle ester en justice à l'égard de tout droit acquis ou de toute obligation contractée par elle pour le compte de Sa Majesté (ce qui comprend le contrat en l'espèce intervenu avec l'Office canadien d'exportation), mais il faut aussi attacher une certaine importance à la dernière partie de l'article «comme si le droit eût été acquis ou l'obligation contractée en son propre nom». Si l'obligation en l'espèce avait été contractée en son propre nom, l'arrêt du Comité judiciaire, *International Railway Company v. Niagara Parks Commission* [précité], s'appliquerait. Dans cet arrêt, on a conclu que rien n'empêche un mandataire de conclure un contrat dont il assume

sioners, having entered into a certain agreement "on their own behalf" as well as on behalf of the Crown, had done so on the express terms that they were to be liable for its fulfilment. By the latter part of s. 10 of the respondent's Act, the obligation here in question is to be taken to have been incurred on its own behalf. It is, therefore, in the same position as if it were not an agent for the Crown and it is subject to the general law of the province of Quebec, as the case was fought on the basis that it was the law of that province that was applicable.

Taschereau and Kellock JJ. reached the same result with a different interpretation, not here of concern, of s. 10, *supra*. Again the statute is different from that applying on this appeal in that the Crown Corporation was expressly exposed to suit in respect of any obligation incurred on behalf of the Crown as if such obligation had been incurred in its own right. It is significant that, notwithstanding s. 15 which provided that all obligations shall be deemed to have been incurred on behalf of the Crown, the Court found that the Crown Corporation was in the same position as any private corporation and could be sued in its own right.

These authorities again illustrate the principle that in the field of public agency liability the issue remains to be decided according to the terminology employed in the constituting legislation. In the result, it appears to make no difference whether the public body is or is not a Crown agency. Central Mortgage and Housing Corporation and the Canadian Commercial Corporation, for example, were both described by express statutory declarations as agents of the Crown. Each entity was nonetheless found to be liable in its own right. These cases have clearly brought into the law of Canada the reasoning of the Privy Council in the *International Railway* case, *supra*. There can now be no doubt that Crown agents can be liable on their own contracts in their own right, and may be so liable whether or not the words "on its own behalf" appear in the statute.

la responsabilité de l'exécution au même titre que son mandant, et que les commissaires, qui ont conclu un certain contrat «en leur propre nom» et pour le compte de Sa Majesté, l'ont fait à la condition expresse qu'ils soient responsables de son exécution. En vertu de la dernière partie de l'art. 10 de la loi constitutive de l'intimée, il faut considérer que l'obligation en l'espèce a été contractée en son propre nom. Elle est par conséquent dans la même situation que si elle n'était pas un mandataire de Sa Majesté et elle est assujettie au droit général de la province de Québec, puisque l'affaire a été plaidée en tenant pour acquis que c'est le droit de cette province qui s'applique.

Les juges Taschereau et Kellock sont arrivés à la même conclusion au moyen d'une interprétation différente, qui ne nous intéresse pas en l'espèce, de l'art. 10 précité. Là encore, la loi en question est différente de celle qui s'applique en l'espèce puisqu'elle permettait expressément de poursuivre la société d'État à l'égard de toute obligation contractée pour le compte de Sa Majesté comme si l'obligation avait été contractée en son propre nom. Il importe de souligner que nonobstant l'art. 15 portant que toutes les obligations sont réputées avoir été contractées pour le compte de Sa Majesté, la Cour a conclu que la société d'État était dans la même situation que toute société privée et qu'elle pouvait être poursuivie en son propre nom.

Ces arrêts illustrent là encore le principe que, dans le domaine de la responsabilité des organismes publics, la question doit être tranchée conformément à la terminologie utilisée par la loi qui crée l'organisme concerné. En définitive, il ne semble faire aucune différence que l'organisme public soit ou non mandataire de l'État. À titre d'exemple, la loi déclarait de façon expresse que la Société centrale d'hypothèques et de logement et la Corporation commerciale canadienne étaient toutes deux mandataires de l'État. Néanmoins, chacune a été déclarée personnellement responsable. Il est évident que ces arrêts ont introduit dans le droit canadien le raisonnement suivi par le Conseil privé dans l'arrêt *International Railway*, précité. Il est maintenant certain que les mandataires de l'État peuvent être tenus personnellement responsables pour les contrats conclus en leur propre nom, peu importe que les termes «pour son propre compte» figurent ou non dans la loi.

In *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60, the same line of reasoning was applied by Martland J., writing on behalf of the unanimous Court, to the liability of a Crown Corporation for the tortious acts of its employees. Martland J. expressed this view in this way (at p. 70):

What is in issue here is the responsibility of a person, whether individual or corporate, who, though a Crown agent, and purporting to act as such, commits an act which is unlawful. My understanding of the law is that a personal liability will result. The liability arises, not because he is an agent of the Crown, but because, though he is an agent of the Crown, the plea of Crown authority will not avail in such event.

I refer to the above appeal only because of the possible claim by the respondent-plaintiff for compensation for alleged tortious actions by the appellant-defendant.

In the conduct of its affairs pursuant to s. 11(1), the Agency here (accepting the statement of claim at its face value) entered into an agreement for employment on its own behalf, without any express reference to any rights or liabilities "on behalf of the Crown". The statute does not have any deeming provision in that regard, nor does it characterize the result in the sense of the *Commercial Corporation* case, *supra*.

The aforementioned cases decided in this Court have not yet reached the point of determining (with the possible exception of *International Railway*), in a way binding upon these proceedings, that a contract entered into by an agent of the Crown in its own name and on its own behalf, which is, by statute, entered into as well on behalf of the Crown, is nonetheless actionable against the agent rather than the Crown at the election of the plaintiff. It should be borne in mind that in the *International Railway* case, *supra*, the contract in question was entered into on its face and throughout the document on behalf of the Commission itself without reference to the Crown. In the *Yeats* case, *supra*, the statute in question expressly provided for an action against the Corporation when it enters into contracts in its own name. There is a like provision in the Canadian Commercial Corpo-

Dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60, le juge Martland, au nom de la Cour à l'unanimité, a appliqué le même genre de raisonnement à la responsabilité d'une société d'État pour les actes délictueux de ses employés. Le juge Martland a exprimé ce point de vue en ces termes (à la p. 70):

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce de la responsabilité d'une personne, physique ou morale, qui, bien qu'elle soit mandataire de l'État et qu'elle prétende agir en cette qualité, commet un acte illégal. À mon avis, cet acte entraîne en droit une responsabilité personnelle. Il y a responsabilité non parce qu'elle est mandataire de l'État, mais parce que, bien qu'elle le soit, elle ne peut se prévaloir dans ce cas de l'immunité de l'État.

Je mentionne l'arrêt ci-dessus uniquement en raison de la possibilité pour le demandeur intimé de réclamer une indemnité pour les actes délictueux qu'aurait commis la défenderesse appelante.

Dans la conduite de ses affaires conformément au par. 11(1), l'Administration en l'espèce (si on se fie à la déclaration) a conclu un contrat de travail pour son propre compte, sans mentionner de façon expresse aucun droit ni aucune responsabilité «pour le compte de Sa Majesté». La Loi ne crée aucune présomption à cet égard et elle ne qualifie pas non plus le résultat au sens de l'arrêt *Commercial Corporation*, précité.

Les arrêts susmentionnés de cette Cour (sauf l'exception possible de l'arrêt *International Railway*) n'en sont pas encore venus à conclure, d'une manière qui nous lie en l'espèce, qu'un contrat conclu par un mandataire de l'État en son propre nom et pour son propre compte, qui, de par la loi, est conclu également pour le compte de Sa Majesté, peut néanmoins donner lieu à une action contre le mandataire plutôt que contre Sa Majesté, au choix du demandeur. Il faut se rappeler que, dans l'affaire *International Railway*, précitée, il ressort du texte même du contrat en question qu'il avait été conclu pour le compte de la Commission elle-même sans aucune mention de Sa Majesté. Dans l'affaire *Yeats*, précitée, la loi en question permettait expressément de poursuivre la Société lorsqu'il s'agissait d'un contrat conclu en son propre nom. La loi précitée créant la Corporation

ration statute, *supra*, and these provisions are of course not present in the statute now before us.

Some light is shed on this problem in two cases in the British Columbia Court of Appeal. In *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners, supra*, the headnote states:

An action on contract can be brought against a corporation entered into by it as the servant or agent of the Crown.

The statute there in question did not expressly authorize the bringing of an action against the Crown agency on a contract entered into by that agency. Robertson J., sitting as trial judge, started with the proposition that the law of England since 1901 (referring to *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781) has been that an action could be brought on a contract against a corporation where the contract was entered into by it as the agent of the Crown (p. 663). From that His Lordship proceeded to the judgment of this Court by Duff J., as he then was, in *Quebec Liquor Commission v. Moore, supra*, at p. 551 where it was stated:

The broad principle, of course, is that the liability of a body created by statute must be determined by the true interpretation of the statute.

In the end the Court found that the action would lie and the succinct statement in the headnote is indeed supported by the ratio of the judgment itself.

A case before the British Columbia Court of Appeal with facts remarkably similar to those here encountered is found in *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225. Bull J.A., for a unanimous court, in concluding that an employee of a corporation which was admittedly an agent of the Crown could bring an action against the agency in question for breach of his employment agreement, stated (at pp. 231-32):

In sec. 9 the right is given to the appellant [British Columbia Toll Highways and Bridges Authority] to contract in its own name, but only "on behalf of Her Majesty." In distinction, sec. 12, which authorizes it to

commerciale canadienne comporte une disposition semblable et il est évident que ces dispositions ne se retrouvent pas dans la loi en question en l'espèce.

^a Deux arrêts de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique clarifient quelque peu ce problème. Dans l'arrêt *McLean v. Vancouver Harbour Commissioners*, précité, le sommaire mentionne:

^b [TRADUCTION] Une personne morale peut être poursuivie relativement à un contrat qu'elle a conclu en sa qualité de préposé ou de mandataire de l'État.

La loi en question dans cette affaire n'autorisait pas de façon expresse une poursuite contre le mandataire de l'État relativement à un contrat conclu par ce mandataire. Le juge Robertson, qui siégeait en première instance, est parti du principe que (mentionnant l'arrêt *Graham & Sons v. Works and Public Buildings Commissioners*, [1901] 2 K.B. 781), depuis 1901, le droit anglais porte qu'une personne morale peut être poursuivie relativement à un contrat qu'elle a conclu en sa qualité de mandataire de l'État (p. 663). Le juge a enchaîné avec l'arrêt de cette Cour, *Quebec Liquor Commission v. Moore*, précité, où le juge Duff, alors juge puîné, affirme, à la p. 551:

^f [TRADUCTION] Le principe général est évidemment que la responsabilité d'un organisme créé par une loi doit être déterminée en fonction de l'interprétation juste de cette loi.

^g À la fin, la cour a conclu que l'on pouvait poursuivre, et la déclaration concise du sommaire est étayée par les motifs du jugement lui-même.

L'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, *Washer v. British Columbia Toll Highways and Bridges Authority* (1965), 53 W.W.R. 225, présente des faits très semblables à ceux en l'espèce. Concluant qu'un employé d'une société qui était de toute évidence un mandataire de l'État pouvait poursuivre ce mandataire pour violation de son contrat de travail, le juge Bull, s'exprimant au nom de la cour à l'unanimité, a affirmé (aux pp. 231 et 232):

^j [TRADUCTION] L'article 9 donne à l'appelante [British Columbia Toll Highways and Bridges Authority] le droit de conclure des contrats en son propre nom, mais uniquement «pour le compte de Sa Majesté». Par contre,

employ its own officers and servants and set and pay their remunerations, omits any such words of agency . . . Although the matter is, to my mind, not entirely free from doubt, my consideration of the statute and the regulations in the light of the nature of the activities of the appellant and its relation to government as described in the statute leads me to reject the very able and persuasive argument of appellant's counsel and to agree with the learned trial judge that the [respondent] was not a servant of the crown, but only a servant of a crown corporation which was an agency of the crown;

The statute then in question included the following provision:

4. The Authority is, for all purposes, an agent of Her Majesty in right of the Province, and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

I return to the essential elements of this case, which are found in the very brief passages of the statement of claim wherein a hiring arrangement is pleaded between the respondent-plaintiff and the defendant-Agency. This hiring arrangement came into being in exercise of the statutory powers in s. 11(1) whereby "[t]he Agency may employ such . . . officers and employees as it considers necessary for the purposes of this Act . . .", *supra*.

Whatever the nature of the Agency is in law, and whether or not the statute had expressly made the Agency a body corporate, there can be no doubt that in the world of realities the plaintiff-respondent entered into a hiring arrangement with the Agency and not with the Crown. Section 11, in my view, read reasonably in the light of the prevailing practices of government as reflected in the cases cited above, intended that the hiring arrangement should arise between the Agency and those persons it deemed necessary to employ for the discharge of the public responsibilities. That being so, it is a necessary concomitant that the Agency would thereby be empowered to enforce those hiring arrangements and that the other party to the agreement would be able to enforce the arrangement as against the Agency. Even though this Agency is not by explicit language in the statute creating it made expressly liable to suit, it is by necessary implication an entity which can be

l'art. 12 qui l'autorise à embaucher ses propres dirigeants et employés, à fixer et à verser leur traitement, omet ces mots propres à un mandat . . . Même si à mon avis la question peut soulever un doute, mon examen de la Loi et des règlements en regard de la nature des activités de l'appelante et de son lien, défini par la Loi, avec le gouvernement m'amène à rejeter l'argument très habile et convaincant de l'avocat de l'appelante et à souscrire à l'avis du savant juge de première instance que l'[intimé] n'était pas un préposé de Sa Majesté mais seulement un préposé d'une société d'État qui était un mandataire de Sa Majesté;

La loi en question dans cette affaire comportait la disposition suivante:

[TRADUCTION] 4. L'Administration est, à toutes fins, mandataire de Sa Majesté du chef de la province et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en sa qualité de mandataire de Sa Majesté.

Je reviens aux éléments essentiels de l'espèce que l'on trouve dans les très courts extraits de la déclaration où on allègue l'existence d'un contrat d'embauchage conclu entre le demandeur intimé et la défenderesse appelante. Ce contrat a été conclu dans l'exercice des pouvoirs prévus par la Loi au par. 11(1), précité, en vertu duquel «[l']Administration peut employer le personnel . . . qu'elle estime nécessaire à l'application de la présente loi . . .».

Quel que soit le statut juridique de l'Administration et peu importe que la Loi fasse expressément de l'Administration une personne morale, il est incontestable que, dans les faits, le demandeur intimé a conclu un contrat de travail avec l'Administration et non avec Sa Majesté. À mon avis, si on l'interprète d'une manière raisonnable compte tenu des pratiques gouvernementales courantes qui ressortent des arrêts précités, l'art. 11 signifie que les contrats d'embauchage doivent être conclus entre l'Administration et les personnes qu'elle estime nécessaire d'employer pour s'acquitter de ses obligations publiques. Il en découle nécessairement que l'Administration doit, par le fait même, avoir le pouvoir de faire respecter ces contrats d'embauchage et que l'autre partie au contrat doit pouvoir exiger que l'Administration respecte le contrat. Même si la loi qui crée l'Administration en l'espèce ne prévoit pas expressément qu'elle peut être poursuivie, elle est par déduction néces-

sued in an action for damages. Parliament should not be read as intending to grant an illusory right in the citizen where such a right logically and reasonably can be said to arise under a public statute. The statute, in my view, accords to the respondent an election to sue the Agency directly and alone, and without any obligation to include the Crown as a defendant in such action.

That the contract or hiring agreement was entered into by the Agency in its own right or on behalf of the Crown as well does not matter, in my view, and in this I find support in the views as expressed in *International Railway, supra* and *McLean, supra*, as well as in *Washer, supra*. On the view I take of the language used by Parliament, particularly in s. 11 of this statute, this result necessarily follows. Parliament has therein revealed its intention that the statutory entity, the Agency, corporate in form or not, may enter into such an agreement in its own right and on its own behalf, albeit that it may be entered on behalf of the Crown as well. It follows from this interpretation of the wording employed by Parliament that the contracting party would have the right to enforce that agreement in the provincial courts of general jurisdiction, that is the superior courts. The converse, of course, is that the section contemplates no restriction on the other contracting party to bring action in the courts on the agreement. This was recognized many years ago by Meredith C.J. in *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424, affirmed 9 O.L.R. 171, when he said (at p. 425):

It is competent, however, to the legislature 'to give to an association of individuals which is neither a corporation, nor a partnership, nor an individual, a capacity for owning property and acting by agents; and such capacity, in the absence of express enactment to the contrary, involves the necessary correlative of liability to the extent of such property for the acts and defaults of such agents.'

For reasons already given, the *Federal Court Act* would not exclude these proceedings from the jurisdiction of the provincial superior courts.

saire une entité qui peut faire l'objet d'une action en dommages-intérêts. On ne peut attribuer au Parlement l'intention d'accorder au citoyen un droit illusoire lorsqu'on peut affirmer logiquement et raisonnablement que ce droit découle d'une loi publique. À mon avis, la Loi accorde à l'intimé le choix de poursuivre directement et uniquement l'Administration, sans qu'il soit tenu d'inclure Sa Majesté comme partie défenderesse à cette action.

À mon avis, il importe peu que l'Administration ait conclu le contrat d'embauchage en son propre nom ou pour le compte de Sa Majesté, et j'appuie cette conclusion sur les opinions exprimées dans les arrêts *International Railway, McLean* et *Washer*, précités. Cette conclusion découle nécessairement de mon interprétation des termes utilisés par le législateur en particulier à l'art. 11 de la Loi. Celui-ci y a indiqué son intention que l'organisme créé par la Loi, savoir l'Administration, qu'il s'agisse ou non d'une personne morale, puisse conclure un contrat de ce genre en son propre nom et pour son propre compte, encore qu'il puisse aussi le conclure pour le compte de Sa Majesté. Il découle de cette interprétation des termes utilisés par le législateur que la partie contractante doit avoir le droit de s'adresser aux cours provinciales de compétence générale, c'est-à-dire les cours supérieures, pour assurer l'exécution de ce contrat. Réciproquement, il va sans dire que cet article n'envisage aucune restriction à ce que l'autre partie contractante intente une action en justice relativement à ce contrat. Il y a plusieurs années que cela a été reconnu par le juge en chef Meredith dans la décision *Metallic Roofing Co. v. Local Union No. 30* (1903), 5 O.L.R. 424, confirmée à 9 O.L.R. 171, où il affirme (à la p. 425):

[TRADUCTION] Cependant, le législateur a le pouvoir «de conférer à une association de particuliers qui n'est ni une personne morale ou physique, ni une société, la capacité de posséder des biens et d'agir par l'intermédiaire de mandataires; et cette capacité, en l'absence d'une disposition législative expresse en sens contraire, sous-tend nécessairement le corrélatif de la responsabilité jusqu'à concurrence de ces biens pour les actes et les omissions de ces mandataires.»

Pour les motifs déjà énoncés, la *Loi sur la Cour fédérale* ne saurait soustraire les présentes procédures à la compétence des cours supérieures des provinces.

The reality of the present world of government operations, in all their complex and extensive manifestations, gives rise to important policy considerations which favour a clarification, and indeed a broadening of the law in this field so as to ensure a straightforward result where Parliament has, by the clearest inference, expressed its intention. Service for the state takes many forms in today's world, including the employment, on a considerable scale, of individuals by agencies such as the one involved in this appeal. The Agency, as a plain reading of the statute indicates, must be seen as the employer of its staff. It is as much an entity within its own sphere of operations as is a trade union, and, in the latter case, the law already recognizes the reality of the legal entity even though the corporate form has not been expressly provided by the statutes.

Where a fair construction of the enabling statute permits an agency to enter into a contract on its own behalf, even if it may be on behalf of the Crown as well, the agency, having entered the contract in its own name, may be sued in its own right in an action for breach of that contract. This would place the agency in question here within the fifth category enunciated by Holden J. in *Westlake, supra*. In my opinion, the appellant, pursuant to s. 11 of the Act, is an entity which can enter a contract of employment on its own behalf, and sue or be sued on that contract in its own name. Consequently, the respondent (plaintiff), in commencing an action on this employment contract, is entitled to claim relief against the Agency itself. That is what the respondent has done in this case, and it is therefore unnecessary to decide whether the respondent might have taken proceedings against the Crown itself, or the Agency and the Crown jointly, in another forum. Regardless of whom the respondent might have named as the parties to this action, the respondent has chosen to proceed against the Agency alone. In my view, so long as the party named is suable, the respondent is entitled to make this election.

La situation qui prévaut actuellement dans le domaine des activités gouvernementales, dans toutes leurs manifestations complexes et considérables, est à l'origine de considérations de principe importantes qui favorisent une clarification et, en fait, un élargissement du droit dans ce domaine de façon à assurer des solutions nettes lorsque le législateur a exprimé une intention qui paraît très évidente. De nos jours, les services sont dispensés à l'État de diverses manières, y compris par l'emploi, sur une vaste échelle, de particuliers par des organismes du genre de celui en l'espèce. L'Administration, comme l'indique clairement la Loi, doit être considérée comme l'employeur de son personnel. Dans son propre champ d'activités, c'est une entité au même titre qu'un syndicat, et dans ce dernier cas, la loi reconnaît déjà qu'il constitue une entité légale même s'il n'a pas été doté expressément de la personnalité morale par les textes législatifs.

Lorsqu'une interprétation juste de la loi habilitante permet à un organisme de conclure un contrat pour son propre compte, même s'il peut également le faire pour le compte de l'État, l'organisme, qui a conclu le contrat en son propre nom, peut être poursuivi en son propre nom dans une action pour violation de ce contrat. Cela situerait l'organisme dont il est question en l'espèce dans la cinquième catégorie énoncée par le juge Houlden dans l'arrêt *Westlake*, précité. À mon avis, l'appellante est, conformément à l'art. 11 de la Loi, une entité qui a le pouvoir de conclure un contrat de travail pour son propre compte et qui peut poursuivre et être poursuivie en son propre nom relativement à ce contrat. Par conséquent, en intentant une action relativement à ce contrat de travail, l'intimé (le demandeur) a le droit de demander un redressement contre l'Administration elle-même. C'est ce que l'intimé a fait en l'espèce et, par conséquent, il n'est pas nécessaire de décider si l'intimé aurait pu tenter une action contre Sa Majesté elle-même, ou contre l'Administration et Sa Majesté conjointement, devant une autre cour. Peu importe qui il aurait pu nommer comme parties à la présente action, l'intimé a choisi de poursuivre l'Administration seulement. À mon avis, dans la mesure où la partie désignée peut être poursuivie, l'intimé a le droit de faire ce choix.

In the result, in my opinion, this is not a case where relief is claimed against the Crown within the meaning of s. 17 of the *Federal Court Act*, *supra*.

I therefore would dismiss the appeal with costs.

The following are the reasons delivered by

DICKSON J.—I concur in the result reached by Mr. Justice Estey and would dismiss the appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Milner & Steer, Calgary.

En définitive, je suis d'avis qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une demande de redressement formulée contre Sa Majesté au sens de l'art. 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, précitée.

^a Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Version française des motifs rendus par

^b LE JUGE DICKSON—Je souscris à la conclusion du juge Estey et je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

^c *Procureur de l'appelante: Roger Tassé, Ottawa.*

Procureurs de l'intimé: Milner & Steer, Calgary.

The Paul Revere Life Insurance Company
Appellant;

and

Gershon David Sucharov *Respondent.*

File No.: 16945.

1983: October 13; 1983: December 15.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
MANITOBA

Insurance — Disability insurance policy — Total and partial disability — Inability of the insured to engage in his regular occupation.

The insured was the owner-manager of his own general insurance brokerage business. In April 1976, he applied for benefits under a total disability insurance policy issued to him by the appellant insurance company in December 1973.

A majority judgment of the Manitoba Court of Appeal affirmed a judgment of Solomon J., holding that the respondent was entitled to recover for total disability and not simply for partial disability under the insurance policy. Hence this appeal to determine whether the courts below applied the wrong legal test to distinguish total disability from partial disability.

Held (Ritchie J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Dickson, Estey and McIntyre JJ.: Provisions relating to total disability are not the same in different insurance policies and each policy has to be considered on its own. Here the policy provided quite clearly that total disability, before the insured reached 55 years of age, did not mean that he had to be so totally disabled as to be unable to work in any gainful occupation. In this context, an owner-manager was totally disabled from performing his work as such when he was unable to perform substantially all of the duties of that position, as proven by the medical evidence which was not disputed. There should not be any reformulation of the policy by introducing ability to do work other than the regular occupation of the insured.

[*Harding v. Prudential Insurance Co. of America* (1940), 7 I.L.R. 227, referred to.]

The Paul Revere Life Insurance Company
Appelante;

et

^a **Gershon David Sucharov** *Intimé.*

N° du greffe: 16945.

1983: 13 octobre; 1983: 15 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

^c *Assurance — Police d'assurance invalidité — Incapacité totale et partielle — Incapacité de l'assuré de vaquer à ses occupations habituelles.*

^d L'assuré intimé était propriétaire-directeur d'une entreprise de courtage en assurances générales. En avril 1976, il a demandé des indemnités aux termes de la police d'assurance d'invalidité totale que lui avait délivrée la compagnie d'assurance appelante en décembre 1973.

^e Par un jugement à la majorité, la Cour d'appel du Manitoba a confirmé un jugement du juge Solomon et conclu que l'intimé avait droit, en vertu de la police d'assurance, à une indemnisation pour incapacité totale et non pas simplement pour incapacité partielle. D'où le présent pourvoi pour déterminer si les cours d'instance inférieure ont appliqué le mauvais critère juridique pour distinguer l'incapacité totale de l'incapacité partielle.

^f *Arrêt* (le juge Ritchie est dissident): Le pourvoi est rejeté.

^g *Le* juge en chef Laskin et les juges Dickson, Estey et McIntyre: Les dispositions relatives à l'incapacité totale diffèrent d'une police d'assurance à l'autre et chacune doit être examinée en elle-même. En l'espèce, la police stipulait très clairement qu'incapacité totale, avant que ^h l'assuré atteigne l'âge de 55 ans, ne signifiait pas qu'il devait être dans l'impossibilité absolue de travailler contre rémunération. Dans ce contexte, un propriétaire-directeur est dans l'impossibilité absolue d'accomplir son travail à ce titre s'il est incapable de remplir effectivement toutes les fonctions de ce poste, ce qu'établit la preuve médicale incontestée. Il ne faut pas reformuler la police en ce sens qu'on y insère la notion de la capacité d'accomplir un travail autre que l'occupation habituelle de l'assuré.

^j [Jurisprudence: *Harding v. Prudential Insurance Co. of America* (1940), 7 I.L.R. 227.]

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (1981), 13 Man. R. (2d) 32, [1982] I.L.R. 789 affirming an appeal from a judgment of Solomon J. (1981), 8 Man. R. (2d) 349, [1981] I.L.R. 357. Appeal dismissed, Ritchie J. dissenting.

R. Stephenson and D. Rosin, for the appellant.

Michael Green, for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Dickson, Estey and McIntyre JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The appellant insurer appeals from an adverse majority judgment of the Manitoba Court of Appeal which affirmed a judgment of Solomon J., holding that the respondent was entitled to recover for total disability and not simply for partial disability under a policy of insurance. Monnin J.A. (as he then was) dissenting would have allowed the insurer's challenge to the judgment of the trial judge.

There are concurrent findings of fact in this case with which this Court rarely interferes, even if there is merely a majority support for the findings below. The central issue in the appeal here is whether the Courts below, and especially the majority of the Court of Appeal, applied the wrong legal test to distinguish total disability from partial disability. If there is no error in that respect, the appeal must fail.

The insurance policy applicable to this case dealt with total and partial disability as follows: Total disability means

that, as a result of such injury or sickness, the Insured is completely unable to engage in his regular occupation; however, after Monthly Indemnity has been payable hereunder during any continuous period of disability to the Insured's fifty fifth birthday or for a period of sixty months, whichever is the longer, then during the remainder, if any, of the period for which Monthly Indemnity is payable, "total disability" shall mean complete inability of the Insured as a result of such injury or sickness to engage in any gainful occupation for which he is reasonably fitted by education, training or experience, giving

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba (1981), 13 Man. R. (2d) 32, [1982] I.L.R. 789, confirmant un appel d'un jugement du juge Solomon (1981), 8 Man. R. (2d) 349, [1981] I.L.R. 357. Pourvoi rejeté, le juge Ritchie est dissident.

R. Stephenson et D. Rosin, pour l'appelante.

b Michael Green, pour l'intimé.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Dickson, Estey et McIntyre rendu par

LE JUGE EN CHEF—L'assureur appelant se pourvoit contre un arrêt dans lequel la Cour d'appel du Manitoba, à la majorité, a confirmé un jugement du juge Solomon et conclu que l'intimé avait droit, en vertu d'une police d'assurance, à une indemnisation pour incapacité totale et non pas simplement pour incapacité partielle. Le juge Monnin (tel était alors son titre), dissident, aurait accueilli l'appel formé par l'assureur contre le jugement de première instance.

Il y a en l'espèce des conclusions de fait concordantes auxquelles cette Cour ne touche que rarement même si elles n'ont reçu qu'un appui majoritaire en cour d'appel. La question principale ici est de savoir si les cours d'instance inférieure, et particulièrement la Cour d'appel à la majorité, ont appliqué le mauvais critère juridique pour distinguer l'incapacité totale de l'incapacité partielle. S'il n'y a pas d'erreur à cet égard, le pourvoi doit échouer.

La police d'assurance applicable en l'espèce traite ainsi de l'incapacité totale et de l'incapacité partielle: l'incapacité totale signifie

[TRADUCTION] qu'en raison de ces blessures ou de cette maladie, l'assuré est complètement incapable de vaquer à son occupation habituelle; toutefois, dès qu'une indemnité mensuelle est devenue payable en vertu des présentes pendant une période continue d'incapacité jusqu'au cinquante-cinquième anniversaire de l'assuré ou pendant une période de soixante mois, selon la plus longue de ces périodes, alors pendant le reste, s'il y a lieu, de la période pendant laquelle l'indemnité mensuelle est payable, l'expression «incapacité totale» s'entend de l'impossibilité complète pour l'assuré, en raison de ces blessures

due consideration to his economic status at the beginning of disability.

Partial disability means

... the inability of the Insured to perform the regular daily duties of his occupation at least one-half of the time usually required in that occupation or the inability to perform one or more of the important regular duties of his occupation.

The Trial Judgment

Solomon J., the trial judge, dealt with the legal issue as follows:

I think that the law relating to total disability provisions in insurance policies is quite clear. The plaintiff must prove that he is totally unable to perform the duties covered by the insurance policy. It should be noted that provisions relating to total disability are not the same in different insurance policies and because of such different provisions, judicial decisions are different. They have to reflect the actual provisions in the insurance policy under consideration.

I now want to deal with the provisions contained in the insurance policy before this Court. I find that the plaintiff in this case must show that in July, 1977 he was suffering from continuous sickness which required the regular and personal attendance of a licensed physician and that such sickness caused him to be totally disabled and completely unable to engage in his regular occupation of being owner-manager of his own general insurance brokerage business in order to become entitled to receive benefits under said insurance policy.

Total disability in this insurance policy is so well defined that it left no room for speculation as to what risk was covered by the provisions of the policy. Total disability provisions were to insure plaintiff's ability to discharge his duties in his regular occupation as the owner-manager of his own general insurance brokerage business. Total disability, as used in this policy in respect of a period before plaintiff reached the age of 55 years, did not mean that plaintiff had to be so totally disabled as to be unable to work in any gainful occupation. The policy covered the risk of plaintiff's ability to manage his own business and not his ability to be a salesman or a bookkeeper in the insurance business. My interpretation of what is covered by the policy before the plaintiff reached 55 years of age is strengthened by the

ou de cette maladie, d'occuper un emploi rémunérateur qu'il est raisonnablement apte à occuper en vertu de ses études, de sa formation ou de son expérience, en tenant compte dûment de sa situation économique au début de son incapacité.

L'incapacité partielle s'entend de ce qui suit:

[TRADUCTION] ... l'impossibilité pour l'assuré de remplir les fonctions quotidiennes habituelles de son occupation pendant au moins la moitié du temps qu'il doit normalement y consacrer ou l'impossibilité de remplir une seule ou plusieurs des fonctions habituelles importantes de son occupation.

Le jugement de première instance

En première instance, le juge Solomon a tranché la question de droit de la manière suivante:

[TRADUCTION] J'estime que le droit est très clair en ce qui a trait aux clauses relatives à l'incapacité totale contenues dans les polices d'assurance. Le demandeur doit prouver qu'il est totalement incapable de remplir les fonctions visées par la police. Il est à noter que les clauses portant sur l'incapacité totale varient d'une police à l'autre et, en raison de ces différences, les décisions judiciaires varient elles aussi. Ces décisions doivent être prises en fonction des clauses de la police d'assurance sur laquelle porte le litige.

Étudions maintenant les clauses de la police présentement en cause. Selon moi, pour avoir droit à des prestations en vertu de ladite police d'assurance, le demandeur doit prouver en l'espèce qu'en juillet 1977 il souffrait d'une maladie chronique nécessitant les soins réguliers d'un médecin et que cette maladie a provoqué chez lui une incapacité totale qui l'empêchait complètement de vaquer à son occupation habituelle de propriétaire-directeur de sa propre entreprise de courtage en assurances générales.

La définition de l'incapacité totale que donne la police d'assurance est à ce point précise qu'elle exclut toute conjecture quant aux risques visés par ses clauses. Les clauses relatives à l'incapacité totale ont pour objet d'assurer le demandeur contre l'incapacité de remplir les fonctions de son occupation habituelle de propriétaire-directeur de sa propre entreprise de courtage en assurances générales. Les mots «incapacité totale» employés dans la police à l'égard de toute période antérieure au 55^e anniversaire de naissance du demandeur, ne signifient pas que celui-ci devait être dans l'impossibilité absolue de travailler contre rémunération. Le risque assuré par la police se rapporte à la capacité du demandeur de gérer sa propre entreprise et non pas à celle d'occuper un poste de vendeur ou de teneur de livres

provisions in the policy in respect of the period after the plaintiff reached 55 years of age. The insurance policy provides quite clearly that during the later period, the plaintiff will have to prove that he is not able to obtain any similar gainful employment before he could claim indemnity under the policy. In other words, defendant stated quite clearly in this insurance policy that after the plaintiff reaches 55 years of age, proof that he is not able to manage his own business will not be sufficient. He will have to prove that he is not able to pursue any other similar gainful employment before he can claim indemnity. Had it been the intention to include other gainful employment during the first period, the defendant could have very easily provided for the same. In the absence of such provision, I find that the plaintiff has to prove only that he was unable to manage his own insurance brokerage business to become entitled to indemnity under the policy.

The medical evidence in this case persuaded the trial judge that there was total disability within the meaning of the policy. He concluded that

... the plaintiff is suffering from continuous sickness which requires regular and personal attendance of licenced physicians, and that such sickness causes him to be totally disabled to engage in his regular occupation of being an owner-manager of his own general insurance brokerage business.

The Court of Appeal

Hall J.A., who spoke for the majority of the Court, assessed the issue as follows:

The regular occupation of the insured may reasonably be described as owner-manager of a general insurance brokerage business. The issue, therefore, is whether, on the facts, the insured as a result of sickness, was completely unable to engage in that occupation.

He held that there was no demonstrable error by the trial judge in construing the scope of the coverage and, further, that there was no error on either the factual or legal side of the issue. Addressing himself to the legal question, Hall J.A. considered and rejected the contentions of the insurer in the following words:

dans le domaine des assurances. Mon interprétation de ce qui est visé par la police avant que le demandeur n'ait atteint l'âge de 55 ans est renforcée par les clauses relatives à la période qui suivra son 55^e anniversaire de naissance. La police prévoit très nettement que, pour demander une indemnisation au cours de cette dernière période, le demandeur devra prouver qu'il est dans l'impossibilité d'obtenir un emploi rémunérateur comparable. En d'autres termes, la défenderesse affirme très clairement dans la police qu'après le 55^e anniversaire de naissance du demandeur, il ne lui suffira plus de prouver son incapacité de gérer sa propre entreprise. Il devra alors prouver qu'il ne peut occuper un emploi rémunérateur comparable, faute de quoi il ne pourra demander une indemnisation. Si elle avait voulu que la condition relative à un autre emploi rémunérateur s'applique à la première période, la défenderesse aurait pu très facilement inclure une clause en ce sens. En l'absence d'une telle clause, je conclus que, pour avoir droit à une indemnisation en vertu de la police, le demandeur n'a qu'à prouver son incapacité de gérer sa propre entreprise de courtage en assurances.

La preuve médicale en l'espèce a convaincu le juge de première instance qu'il y avait incapacité totale au sens de la police d'assurance. Il a conclu que

[TRADUCTION] ... le demandeur souffre d'une maladie chronique nécessitant les soins réguliers de médecins et que cette maladie provoque chez lui une incapacité totale qui l'empêche complètement de vaquer à son occupation habituelle de propriétaire-directeur de sa propre entreprise de courtage en assurances générales.

La Cour d'appel

Le juge Hall, s'exprimant au nom de la majorité en Cour d'appel, résume ainsi la question en litige:

[TRADUCTION] On peut raisonnablement affirmer que l'occupation habituelle de l'assuré était celle de propriétaire-directeur d'une entreprise de courtage en assurances générales. La question est donc de savoir si, au regard des faits, l'assuré était, en raison d'une maladie, dans l'impossibilité totale de vaquer à cette occupation.

Il a conclu que le juge de première instance n'a commis aucune erreur prouvable dans son interprétation de l'étendue de la protection offerte par la police d'assurance, et qu'aucune erreur n'a été commise au sujet de l'aspect factuel ou de l'aspect légal de la question en litige. Quant à la question de droit, le juge Hall a examiné et rejeté les arguments de l'assureur en ces termes:

The main thrust of the argument advanced by counsel for the insurer is that the sickness of the insured did not completely prevent him from engaging in his insurance business. He could sell insurance, make phone calls and attend to bookkeeping. Therefore, he was not totally disabled. In my opinion, that argument fails for the simple reason that it is a reasonable interpretation of the insuring agreement that total disability coverage is provided when, as here, the insured is completely unable to engage in his regular business as an owner-manager of an insurance brokerage business. That he may be able to carry on some of the tasks of running that business in no way detracts from the essential point that for the period in question, he was completely unable to perform the whole of his regular occupation.

An attack was made on that sentence of the reasons of Hall J.A. where he said "not total ability but substantial ability is the test". The insurer produced a list of activities which the insured was required to perform, as demonstrated by the evidence, and listed them as follows:

Selling insurance
 Servicing existing policies
 Receiving policies and checking their accuracy
 Handling complaints
 Collecting receivables
 Arranging financing
 General office administration
 Managing staff of two
 Effecting renewals
 Marketing policies
 Ordering stationery

In its view, the insured's testimony was sufficient to preclude him from having total disability. The items listed against him were as follows:

... he is not precluded by reason of his medical condition from renewing existing policies; that he can market homeowner's policies without any problem and that any difficulties encountered in marketing commercial risks is due to competition in the industry; he can handle administrative duties such as bookkeeping and ordering stationery; and in October, 1978, when examined for discovery, he was satisfied that his medical condition did not preclude him from selling new policies.

[TRADUCTION] L'avocat de l'assureur fait valoir principalement que la maladie de l'assuré ne l'empêchait pas complètement d'exploiter son entreprise d'assurances. Il pouvait faire souscrire de l'assurance, faire des appels téléphoniques et tenir les livres. Il ne souffrait donc pas d'une incapacité totale. À mon avis, cet argument échoue pour la simple raison que, selon une interprétation raisonnable de la police d'assurance, l'assuré bénéficie d'une protection contre l'incapacité totale dès que, comme c'est le cas en l'espèce, il se trouve dans l'impossibilité absolue de vaquer à son occupation habituelle de propriétaire-directeur d'une entreprise de courtage en assurances. Bien qu'il puisse être en mesure d'accomplir certaines tâches liées à l'exploitation de cette entreprise, il n'en demeure pas moins que, pendant la période en question, il était complètement incapable de remplir toutes les fonctions de son occupation habituelle.

On a constaté la phrase des motifs du juge Hall où il affirme que [TRADUCTION] «le critère n'est pas la capacité de remplir toutes les fonctions, mais la capacité de remplir les fonctions essentielles». L'assureur a produit une liste des activités que, selon la preuve, l'assuré devait exercer. Voici la liste qu'il en a fait:

[TRADUCTION] Faire souscrire de l'assurance, fournir un service après vente, recevoir les polices et en vérifier l'exactitude, régler les plaintes,
 recouvrer les créances,
 s'occuper du financement,
 s'occuper de l'administration générale du bureau, diriger deux employés, faire des renouvellements,
 s'occuper de la commercialisation des polices, commander les fournitures de bureau.

D'après l'assureur, le témoignage de l'assuré suffit pour établir que celui-ci ne souffrait pas d'une incapacité totale. On relève à l'encontre de l'assuré les points suivants:

[TRANSLATION] ... son état de santé ne l'empêche pas de renouveler les polices; il peut faire souscrire sans aucune difficulté des polices pour propriétaires de maisons et toute difficulté de faire souscrire des polices d'assurance commerciale tient à la concurrence qui existe dans ce domaine; il est capable de tenir les livres et de commander les fournitures de bureau et de remplir d'autres fonctions administratives de ce genre; et, en octobre 1978, lors de son interrogatoire préalable, il était convaincu que son état de santé ne l'empêchait pas de faire souscrire de nouvelles polices.

The insurer contended that the proper test was whether the insured was unable to perform the material duties of his occupation. It would segment the duties and put particular assessments upon them. This, however, ignores the medical evidence, which is not disputed, and which clearly shows that his attempts to carry on as owner-manager have brought on attacks of stress and nervousness bordering on hysteria (to use the words of Hall J.A.).

To put the matter another way, an owner-manager is totally disabled from performing his work as such when he is unable to perform substantially all of the duties of that position.

In *Couch on Insurance* (1983), 2d (Rev. ed.) § 53:118 there is the following relevant paragraph:

The test of total disability is satisfied when the circumstances are such that a reasonable man would recognize that he should not engage in certain activity even though he literally is not physically unable to do so. In other words, total disability does not mean absolute physical inability to transact any kind of business pertaining to one's occupation, but rather that there is a total disability if the insured's injuries are such that common care and prudence require him to desist from his business or occupation in order to effectuate a cure; hence, if the condition of the insured is such that in order to effect a cure or prolongation of life, common care and prudence will require that he cease all work, he is totally disabled within the meaning of health or accident insurance policies.

The insurer sought to rely on propositions set out in *Harding v. Prudential Insurance Co. of America* (1940), 7 I.L.R. 227, a judgment of the late Chevrier J. of the Ontario Supreme Court. There the policy specified total and permanent disability, either physical or mental from any cause whatsoever to such an extent that the insured is rendered wholly, continuously and permanently unable to engage in any occupation or perform any work for any kind of compensation of financial value during the period of his lifetime. This is a different policy from that involved in the present case but on the evidence the plaintiff in the *Harding* case succeeded. The Court in that case

L'assureur fait valoir que le critère approprié est de savoir si l'assuré était incapable de remplir les fonctions essentielles de son occupation. L'assureur diviserait les fonctions en leur attribuant une valeur précise. Toutefois, cela ne tient pas compte de la preuve médicale incontestée qui démontre nettement que ses tentatives de poursuivre ses activités de propriétaire-directeur ont provoqué des crises de stress et de nervosité frisant l'hystérie (pour reprendre les termes du juge Hall).

En d'autres termes, un propriétaire-directeur est dans l'impossibilité absolue d'accomplir son travail à ce titre s'il est incapable de remplir effectivement toutes les fonctions de ce poste.

Dans *Couch on Insurance* (1983), 2d (Rev. ed.) §53:118, on trouve le passage suivant qui est pertinent en l'espèce:

[TRADUCTION] On satisfait au critère de l'incapacité totale si les circonstances sont telles qu'un homme raisonnable reconnaîtrait qu'il ne doit pas exercer une activité donnée, bien qu'il ne soit pas littéralement dans l'impossibilité physique de le faire. En d'autres termes, l'incapacité totale ne signifie pas l'impossibilité physique absolue d'accomplir une tâche quelconque liée à son occupation; il y a plutôt incapacité totale dès que les maux de l'assuré sont tels que, par simple mesure de précaution et de prudence, il doit laisser de côté ses affaires ou son occupation pour assurer sa guérison; par conséquent, si l'état de l'assuré est tel que, par simple mesure de précaution et de prudence il doit cesser totalement de travailler pour assurer sa guérison ou prolonger sa vie, il souffre alors d'une incapacité totale au sens d'une police d'assurance maladie ou d'assurance contre les accidents.

L'assureur a voulu s'appuyer sur les principes énoncés par feu le juge Chevrier de la Cour suprême de l'Ontario dans la décision *Harding v. Prudential Insurance Co. of America* (1940), 7 I.L.R. 227. Dans cette affaire, la police spécifiait une incapacité totale et permanente, soit physique soit psychique, quelle qu'en fût la cause, qui mettait l'assuré dans l'impossibilité complète, continue et permanente de se livrer à une occupation ou d'accomplir un travail moyennant rémunération pendant le reste de ses jours. Cette police est différente de celle dont il est question en l'espèce, mais, sur la foi de la preuve, le demandeur dans l'affaire *Harding* a eu gain de cause. Dans cette

adopted a canon of reasonable construction and, indeed, a principle of *contra proferentem*. In so far as there is any difference in the policy, the present one is more favourable to the insured.

In his dissent, Monnin J.A. (as he then was) took a different view of some of the medical evidence. He concluded that:

At no time—except during the periods of hospitalization and convalescence—can it be said that this plaintiff was completely unable to engage in his regular occupation. His own doctors stated that he could perform some duties and that preferably he should change his line of work. Plaintiff asserted that he could individually perform most of the tasks which he previously performed.

Monnin J.A. applied not quite the same legal test that was employed by Hall J.A. There was a significant difference as I read his reasons, which were as follows:

An insured is completely disabled from performing his regular occupation if he is unable to perform the substantial duties of the job which he has to perform. A person who is advised by his personal physician, that he can do other work and that he should change the nature of his employment is not totally disabled. By his own admission this plaintiff can perform most of his duties but not all of them collectively. That is not total disability.

The difference resides, in my view, in the assessment of the medical evidence and in what seems to me a reformulation of the policy by introducing ability to do work other than the regular occupation of the insured.

In my opinion, the appeal fails and must be dismissed with costs.

The following are the reasons delivered by

RITCHIE J. (*dissenting*)—This is an appeal, brought with leave of this Court from a judgment of the Court of Appeal for Manitoba (Monnin J.A. *dissenting*) affirming a judgment rendered at trial by Solomon J. of the Court of Queen's Bench of that Province whereby he found the plaintiff

affaire, la cour a appliqué le principe de l'interprétation raisonnable et même celui du *contra proferentem*. Dans la mesure où les polices diffèrent, c'est celle qui est présentement en cause qui est plus favorable à l'assuré.

Dans ses motifs de dissidence, le juge Monnin (tel était alors son titre) a adopté un point de vue différent en ce qui concerne une partie de la preuve médicale. Il a tiré la conclusion suivante:

[TRADUCTION] Sauf pendant son séjour à l'hôpital et sa convalescence, le demandeur n'a jamais été complètement incapable de vaquer à son occupation habituelle. Ses propres médecins ont affirmé qu'il pouvait remplir certaines tâches et qu'il serait préférable qu'il change de métier. Le demandeur a affirmé qu'il pouvait accomplir lui-même la plupart des tâches qu'il remplissait auparavant.

Le critère juridique appliqué par le juge Monnin n'est pas tout à fait le même que celui auquel a eu recours le juge Hall. Selon mon interprétation des motifs du juge Monnin, il y a une différence importante, savoir:

[TRADUCTION] Un assuré est complètement incapable de vaquer à son occupation habituelle s'il est dans l'impossibilité d'en remplir les fonctions essentielles. Une personne qui se fait dire par son médecin qu'elle peut accomplir un autre genre de travail et qu'elle devrait changer de métier ne souffre pas d'une incapacité totale. De son propre aveu, le présent demandeur est capable de remplir la plupart de ses fonctions, mais pas toutes ensemble. Ce n'est pas là une incapacité totale.

La différence réside, selon moi, dans l'appréciation de la preuve médicale et dans ce qui me semble être une nouvelle formulation de la police d'assurance en ce sens qu'on y insère la notion de la capacité d'accomplir un travail autre que l'occupation habituelle de l'assuré.

À mon avis, le pourvoi échoue et doit être rejeté avec dépens.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE RITCHIE (*dissent*)—Il s'agit en l'espèce d'un appel formé, avec l'autorisation de cette Cour, contre un arrêt dans lequel la Cour d'appel du Manitoba (le juge Monnin étant *dissent*) a confirmé le jugement de première instance dans lequel le juge Solomon de la Cour du Banc de la

(respondent) to have been "totally disabled" by sickness within the meaning of that phrase as it is defined in the "Professional Executive" policy of insurance issued by the defendant to the plaintiff with effect as of July 1st, 1977 up to and including April 30th, 1981 upon which the present action is brought by the plaintiff.

I have had the privilege of reading the reasons for judgment prepared by the Chief Justice of this Court and I note that his affirmation of the judgment of the Court of Appeal for Manitoba is predicated in large measure on the ground that:

There are concurrent findings of fact in this case with which this Court rarely interferes, even if there is merely a majority support for the findings below.

This finding is followed in the reasons for judgment of the Chief Justice with the following comment:

The central issue in the appeal here is whether the Courts below, and especially the majority of the Court of Appeal, applied the wrong legal test to distinguish total disability from partial disability. If there is no error in that respect, the appeal must fail.

The outcome of this appeal falls to be determined, in my view, by the true meaning to be assigned to the phrase "total disability" as defined by the policy above referred to and, as the Chief Justice has indicated, the test to be applied in determining this issue, is a legal test. The evidence as to the plaintiff's physical condition is not seriously disputed. He was a highly strung individual and it is apparent that the stress involved in managing his insurance company, coping with his matrimonial difficulties and persisting in a way of life which included the consumption of very considerable quantities of liquor, all combined in his suffering from hypertension which varied in intensity and, periodically interfered with his carrying out some of the functions of manager of his own general insurance brokerage business. In the result he was able to carry out most of his duties individually but unable to cope with them all collectively. In the course of his dissenting reasons, Monnin J.A. accurately summarized the plaintiff's

Reine de cette province a conclu que le demandeur (intimé) souffrait d'une [TRADUCTION] «incapacité totale» pour cause de maladie au sens qui est donné à cette expression dans la police d'assurance pour cadres délivrée au demandeur par la défendresse et en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1977 jusqu'au 30 avril 1981 inclusivement. C'est sur cette police d'assurance que porte le présent appel formé par le demandeur.

J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement rédigés par le Juge en chef de cette Cour et je constate que sa confirmation de l'arrêt de la Cour d'appel du Manitoba se fonde dans une large mesure sur la conclusion suivante:

Il y a en l'espèce des conclusions de fait concordantes auxquelles cette Cour ne touche que rarement même si elles n'ont reçu qu'un appui majoritaire en cour d'appel.

Dans les motifs de jugement du Juge en chef, cette conclusion est suivie de l'observation suivante:

La question principale ici est de savoir si les cours d'instance inférieure, et particulièrement la Cour d'appel à la majorité, ont appliqué le mauvais critère juridique pour distinguer l'incapacité totale de l'incapacité partielle. S'il n'y a pas d'erreur à cet égard, le pourvoi doit échouer.

À mon avis, l'issue du présent appel dépend du sens véritable qui doit être prêté à l'expression «incapacité totale» définie par la police susmentionnée et, comme le Juge en chef l'a souligné, le critère qui doit être appliqué pour trancher ce point est un critère juridique. La preuve relative à l'état de santé du demandeur n'est pas sérieusement contestée. C'est une personne au tempérament nerveux et il est évident que le stress lié à la gestion de sa compagnie d'assurances, conjugué à des difficultés matrimoniales et à un mode de vie comportant la consommation de très grandes quantités d'alcool, ont provoqué chez lui une hypertension dont l'intensité varie et qui l'empêche périodiquement de remplir certaines de ses fonctions de directeur de sa propre entreprise de courtage en assurances générales. En définitive, il était capable de remplir séparément la plupart de ses fonctions mais incapable de faire face à toutes ces fonctions prises ensemble. Dans ses motifs de dissidence, le juge Monnin résume correctement le

(respondent's) own evidence in this regard as follows:

In his testimony plaintiff claimed that he was able to perform individually most of the duties of a general manager and president, but that he was not able to cope with them collectively to effectually discharge his duties as a general manager of the business.

There is no doubt in my mind that the disability so described manifests a very substantial disability but the disability against which the insurance is provided in this case is "total disability" as described in the policy itself and reproduced in the reasons for judgment of Chief Justice Laskin and reads in part as follows:

... the Insured is completely unable to engage in his regular occupation;

I am unable to satisfy myself that an insured who incorporates in his claim under this policy the statement that he is able to perform individually most of the duties of a general manager can be said to be completely unable to engage in that occupation.

The use of the word "completely" in the above definition appears to me to preclude recovery by an insured under this policy for "total disability" when he is able to perform individually most of the duties of his regular occupation. To my mind the word "completely" imports reference to an inclusion of each individual part making up the totality described.

Mr. Justice Hall, however, speaking on behalf of the majority of the Court of Appeal, adopted a test for which no provision whatever is made in the policy when he said "not total ability but substantial ability" is the test and it was by applying that test that the Court of Appeal reached its conclusion that the claimant was entitled to recovery under his policy.

I agree with Mr. Justice Hall that by applying the test so adopted, the conclusion must follow that the insured was "substantially disabled" but I can find no basis for the substitution of this test

témoignage du demandeur (intimé) à cet égard, de la façon suivante:

[TRADUCTION] Dans son témoignage, le demandeur a soutenu qu'il était capable de remplir séparément la plupart de ses fonctions de président directeur général mais qu'il était incapable de faire face à toutes ces fonctions prises ensemble de manière à s'acquitter effectivement de ses fonctions de directeur général de l'entreprise.

À mon sens, il ne fait aucun doute que l'incapacité ainsi décrite traduit une incapacité très importante, mais l'incapacité visée par l'assurance en l'espèce est une «incapacité totale» définie dans la police elle-même. La définition de l'expression «incapacité totale», reproduite dans les motifs de jugement du juge en chef Laskin, se lit en partie ainsi:

[TRADUCTION] ... l'assuré est complètement incapable de vaquer à son occupation habituelle;

Je n'arrive pas à me convaincre qu'on peut dire d'un assuré qui affirme, dans sa demande en vertu de cette police, être capable de remplir séparément la plupart des fonctions de directeur général, qu'il est complètement incapable de vaquer à cette occupation.

L'emploi du mot «complètement» dans la définition précitée me semble empêcher qu'un assuré aux termes de cette police, capable de remplir séparément la plupart des fonctions de son occupation habituelle, puisse toucher une indemnité pour «incapacité totale». À mon sens, le mot «complètement» signifie qu'on veut parler de chacun des éléments formant le tout décrit.

Toutefois, le juge Hall, s'exprimant au nom de la majorité en Cour d'appel, a adopté un critère non prévu dans la police d'assurance lorsqu'il a affirmé [TRADUCTION] «le critère n'est pas la capacité de remplir toutes les fonctions, mais la capacité de remplir les fonctions essentielles», et c'est en appliquant ce critère que la Cour d'appel a conclu que le requérant avait droit à une indemnité en vertu de sa police d'assurance.

Je suis d'accord avec le juge Hall qu'en appliquant le critère ainsi adopté, on doit nécessairement conclure que l'assuré souffrait d'une [TRADUCTION] «incapacité importante», mais je ne vois

for that which the policy so clearly provides. In the result I would allow this appeal for the reasons given by Monnin J.A. in his dissenting judgment.

If these reasons should prevail, the appellant should be entitled to its costs throughout.

Appeal dismissed with costs, RITCHIE J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg.

Solicitors for the respondent: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

aucune raison de substituer ce critère à celui prévu explicitement par la police d'assurance. En définitive, je suis d'avis d'accueillir l'appel pour les raisons énoncées par le juge Monnin dans ses motifs de dissidence.

Si ces motifs l'emportaient, l'appellant aurait droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi rejeté avec dépens, le juge RITCHIE est dissident.

Procureurs de l'appelante: Aikins, MacAulay & Thorvaldson, Winnipeg.

Procureurs de l'intimé: Thompson, Dorfman, Sweatman, Winnipeg.

Her Majesty The Queen *Appellant*;

and

Eldorado Nuclear Limited—Eldorado Nucléaire Limitée *Respondent*.

and between

Her Majesty The Queen *Appellant*;

and

Uranium Canada Limited—Uranium Canada Limitée *Respondent*.

File Nos.: 17175 and 17176.

1983: January 27; 1983: December 15.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, McIntyre, Chouinard and Wilson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Criminal law — Crown immunity — Combines investigation — Crown corporations charged with conspiracy to lessen competition — Whether corporations entitled to Crown immunity — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c) [rep. & sub. 1974-75-76 (Can.), c. 76, s. 14] — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 27(2) — Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 10 — Government Companies Operation Act, R.S.C. 1970, c. G-7, ss. 2 [am. 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)], 3, 6.

The respondents were charged under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* of conspiring with others to unduly lessen competition in the production or sale of uranium products in Canada. They applied to the Supreme Court of Ontario for an order prohibiting the Provincial Court from proceeding to inquire into the charges on the basis that the Provincial Court lacked jurisdiction to proceed because they were agents of the Crown and therefore the *Combines Investigation Act* did not apply. The Supreme Court granted the applications and the Court of Appeal upheld the decision. This appeal is to determine whether respondents are immune from criminal liability under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* because they are agents of the Crown.

Sa Majesté La Reine *Appelante*;

et

Eldorado Nuclear Limited—Eldorado Nucléaire Limitée *Intimée*.

et entre

Sa Majesté La Reine *Appelante*;

b

et

Uranium Canada Limited—Uranium Canada Limitée *Intimée*.

c

N^{os} du greffe: 17175 et 17176.

1983: 27 janvier; 1983: 15 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit criminel — Immunité de l'État — Enquête sur les coalitions — Sociétés d'État accusées de complot pour diminuer la concurrence — Bénéficiaires de l'immunité de l'État? — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)(c) [abr. et rempl. 1974-75-76 (Can.), chap. 76, art. 14] — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16, 27(2) — Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 10 — Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-7, art. 2 [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)], 3, 6.

Les intimées ont été accusées en vertu de l'al. 32(1)(c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* d'avoir comploté avec d'autres personnes pour diminuer indûment la concurrence dans la production ou la vente de produits d'uranium au Canada. Elles ont demandé à la Cour suprême de l'Ontario une ordonnance interdisant à la Cour provinciale de procéder à une enquête sur les accusations pour le motif que la Cour provinciale n'avait pas compétence parce qu'elles étaient mandataires de l'État et que, par conséquent, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'appliquait pas. La Cour suprême a accueilli les demandes et la Cour d'appel a maintenu la décision. Il s'agit, dans ce pourvoi, de déterminer si, parce qu'elles sont mandataires de l'État, les intimées échappent à la responsabilité criminelle fondée sur l'al. 32(1)(c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Held (McIntyre and Wilson JJ. dissenting in part): The appeals should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz and Chouinard JJ.: The *Combines Investigation Act* is not binding on the Crown. Section 16 of the *Interpretation Act* makes it clear that the Crown is immune unless expressly bound. There is no section in the *Combines Investigation Act* or the *Interpretation Act* which makes the Act applicable to Her Majesty. The effect of Crown immunity is not that the Crown is immune from prosecution even though there has been an unlawful act, rather, there is no unlawful act under the statute because the statute does not apply to the Crown. Crown immunity extends to agents and servants because the Crown only acts through agents and servants. The respondents are each by statute "for all its purposes an agent of Her Majesty". A Crown agent is only entitled to immunity when it acts within the scope of the public purposes it is statutorily empowered to pursue. *Prima facie*, the conduct complained of was within the scope of Crown purposes, for which the companies were incorporated—namely, to implement national policy relating to atomic energy in all its aspects. No evidence was presented or alluded indicating that the companies acted outside corporate objects for other than Crown purposes. Accordingly, there is no merit in the appellant's submission that the prohibition orders were premature.

[*Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339, distinguished; *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] S.C.R. 188; *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60; considered; *Her Majesty in Right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61; *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584; *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191; *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] S.C.R. 754; *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25, referred to.]

APPEALS from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68

Arrêt (les juges McIntyre et Wilson sont dissidents en partie): Les pourvois sont rejetés.

Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson, Beetz et Chouinard: La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne lie pas l'État. Selon l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, seuls des termes exprès peuvent lier l'État. Aucun article de la *Loi d'interprétation* ou de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'a pour effet de rendre cette dernière applicable à Sa Majesté. L'immunité de l'État n'a pas pour effet de faire échapper l'État aux poursuites même s'il y a eu acte illégitime; elle a plutôt pour effet d'entraîner qu'il n'y a pas eu d'acte illégitime au sens de la loi parce que celle-ci ne s'applique pas à l'État. Les mandataires de l'État bénéficient de l'immunité de l'État parce que celui-ci agit uniquement par l'intermédiaire de préposés et de mandataires. Les dispositions législatives font de chaque intimée un mandataire de l'État «à toutes ses fins». Un mandataire de l'État ne peut bénéficier de l'immunité que lorsqu'il agit conformément aux fins de l'État qu'il est autorisé à poursuivre. À première vue, les actes reprochés sont conformes aux fins de l'État pour lesquelles les sociétés ont été constituées, savoir la mise en oeuvre de la politique nationale relative à l'énergie atomique sous tous ses aspects. Aucune preuve n'indique que les sociétés ont outrepassé leurs objets et agi à des fins autres que celles de l'État. Par conséquent, la prétention de l'appelante que les ordonnances de prohibition sont prématurées est sans fondement.

[Jurisprudence: distinction faite avec l'arrêt: *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339; arrêts examinés: *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] R.C.S. 188; *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58; *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60; arrêts mentionnés: *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports*, [1978] 1 R.C.S. 61; *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584; *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339; *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566; *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191; *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] R.C.S. 754; *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375; *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899; *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18; *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25.]

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68

C.C.C. (2d) 200, 39 O.R. (2d) 474, 21 B.L.R. 72, affirming a judgment of J. Holland J. (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68 C.C.C. (2d) 200, 38 O.R. (2d) 130, 17 B.L.R. 275, granting an application for a writ of prohibition. Appeals dismissed, McIntyre and Wilson JJ. dissenting in part.

John W. Brown, Q.C., Calvin S. Goldman and Michael R. Dambrot, for the appellant.

P. Y. Atkinson and F. D. Cass, for the respondent Eldorado Nuclear Ltd.

Gordon F. Henderson, Q.C., and Emilio Binavince, for the respondent Uranium Canada Ltd.

The judgment of Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz and Chouinard JJ. was delivered by

DICKSON J.—The question is whether respondents, Uranium Canada Limited (“Uranium Canada”) and Eldorado Nuclear Limited (“Eldorado”), are immune from criminal liability under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, because they are agents of the Crown.

I The Proceedings to Date

By informations sworn July 4 and July 7, 1981 by Orest R. Sametz, Combines Investigation Officer, the respondents and others were charged with having conspired, combined, agreed or arranged together and with another to prevent or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, sale or supply in Canada of uranium, uranium oxide and other uranium substances, contrary to s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*. A summons was issued to each of the respondent Companies. Each appeared before Judge Rice of the Ontario Provincial Court (Criminal Division). Tentative dates were set for a preliminary inquiry. Before the commencement of the inquiry, each Company applied to the Supreme Court of Ontario for an order prohibiting Judge Rice or any other judge from proceeding to inquire into the charges. It was contended that the Provincial Court lacked jurisdiction to proceed because

C.C.C. (2d) 200, 39 O.R. (2d) 474, 21 B.L.R. 72, qui a confirmé un jugement du juge J. Holland (1982), 138 D.L.R. (3d) 626, 68 C.C.C. (2d) 200, 38 O.R. (2d) 130, 17 B.L.R. 275, qui a fait droit à une demande de bref de prohibition. Pourvois rejetés, les juges McIntyre et Wilson sont dissidents en partie.

John W. Brown, c.r., Calvin S. Goldman et Michael R. Dambrot, pour l'appelante.

P. Y. Atkinson et F. D. Cass, pour l'intimée Eldorado Nucléaire Ltée.

Gordon F. Henderson, c.r., et Emilio Binavince, pour l'intimée Uranium Canada Ltée.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Dickson, Beetz et Chouinard rendu par

LE JUGE DICKSON—Il s'agit de décider si, parce qu'elles sont mandataires de l'État, les intimées Uranium Canada Limitée (Uranium Canada) et Eldorado Nucléaire Limitée (Eldorado) échappent à la responsabilité criminelle fondée sur l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23.

I Les procédures jusqu'à ce jour

Dans les dénonciations faites sous serment les 4 et 7 juillet 1981 par Orest R. Sametz, un agent d'enquête sur les coalitions, les intimées et d'autres personnes ont été accusées d'avoir comploté, de s'être coalisées, de s'être concertées ou de s'être entendues entre elles et avec une autre personne pour empêcher ou diminuer indûment la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, la vente ou la fourniture au Canada d'uranium, d'oxyde d'uranium et d'autres substances d'uranium, contrairement à l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Une citation à comparaître a été délivrée à chacune des compagnies intimées qui ont comparu devant le juge Rice de la Cour provinciale de l'Ontario (Division criminelle). Des dates provisoires ont été fixées pour la tenue d'une enquête préliminaire. Avant le début de l'enquête, chaque compagnie a demandé à la Cour suprême de l'Ontario de rendre une

they were agents of the Crown and therefore the *Combines Investigation Act* did not apply.

Although Uranium Canada and Eldorado were charged in separate informations, the two prohibition applications were heard together, by agreement. Notwithstanding certain differences in the legal origins of the two Companies, the two cases raise similar issues, and it is convenient to deal with both in a single judgment.

The prohibition applications were successful in the court of first instance. Mr. Justice J. Holland found that under the express terms of their governing statutes neither Company could act other than as an agent of the Crown, and, since the *Combines Investigation Act* did not bind Her Majesty, either expressly or by necessary implication, the conduct complained of in the charges could not be characterized as criminal. There was accordingly no foundation upon which the charges could be validly laid or prosecuted.

In an oral judgment the Ontario Court of Appeal upheld the prohibition orders. Cory J.A., Houlden and Thorson J.J.A. concurring, concluded:

(i) the *Combines Investigation Act* does not apply to the Crown because of s. 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23;

(ii) by virtue of the statutes under which Uranium Canada and Eldorado are constituted, each Company is an agent of Her Majesty for all its purposes, and may act in no other capacity than as agent of the Crown;

(iii) the two Companies are authorized by their respective corporate objects clauses and relevant legislation to perform the acts complained of in the charges against them; and

ordonnance interdisant au juge Rice ou à tout autre juge d'enquêter sur les accusations. Elles faisaient valoir que la Cour provinciale n'a pas compétence pour procéder à l'enquête parce qu'elles sont mandataires de l'État et que, par conséquent, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'applique pas.

Bien qu'Uranium Canada et Eldorado aient été accusées en vertu de dénonciations distinctes, les deux demandes de prohibition ont été entendues ensemble d'un commun accord. Malgré certaines différences quant aux origines légales de ces deux compagnies, les deux affaires soulèvent des questions semblables et il convient de les traiter dans un seul jugement.

Les demandes de prohibition ont été accueillies en première instance. Le juge J. Holland a conclu qu'en vertu des dispositions explicites des lois qui les régissent, aucune de ces compagnies ne peut agir autrement qu'en qualité de mandataire de l'État et que, puisque la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne lie pas Sa Majesté que ce soit expressément ou par déduction nécessaire, la conduite reprochée dans les accusations ne peut être qualifiée de criminelle. Par conséquent, les accusations ne peuvent être valablement portées ni donner lieu à des poursuites.

Dans un jugement oral, la Cour d'appel de l'Ontario a maintenu les ordonnances de prohibition. Le juge Cory (aux motifs duquel ont souscrit les juges Houlden et Thorson) a conclu ce qui suit:

(i) la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'applique pas à l'État à cause de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23;

(ii) aux termes des lois constitutives d'Uranium Canada et d'Eldorado, chaque compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté et ne peut agir autrement qu'en cette qualité;

(iii) les deux compagnies sont autorisées en vertu des dispositions qui prévoient leurs objets respectifs et des lois pertinentes à accomplir les actes qui leur sont reprochés dans les accusations portées contre elles; et

(iv) in carrying out such corporate purposes Uranium Canada and Eldorado are entitled to the same immunity from prosecution as the sovereign.

The Court of Appeal took this further point. Both the preamble and the specific provisions of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, emphasize it is in the national interest to control and supervise atomic energy. The specific provisions of the Act should therefore prevail over the general provisions of the *Combines Investigation Act*. It followed that the *Combines Investigation Act* does not apply to the two Companies.

The appeal to this Court by the Attorney General of Canada is based on the submission that the *Combines Investigation Act* is binding on the Crown; in the alternative, that even if the *Combines Investigation Act* does not bind the Crown, Uranium Canada and Eldorado cannot claim Crown immunity for the following reasons:

(i) Nothing in the corporate objects of either Company, nor in the statutory provisions governing the Companies' corporate existence, nor in the *Atomic Energy Control Act* itself, authorizes either Company to conspire, combine or agree to lessen unduly competition in the production, manufacture, purchase, sale or supply of uranium.

(ii) Although breaches of the *Combines Investigation Act* are not authorized by either Company's corporate objects, nevertheless both Companies have the capacity, as opposed to the legal power, to commit criminal acts for which they may be held responsible.

(iii) By statute each Company is "for all its purposes" an agent of the Crown, but the words "its purposes" should be construed as meaning lawful purposes, such that the Companies will be agents of Her Majesty only when carrying out corporate purposes and exercising corporate powers in a lawful manner.

(iv) Uranium Canada and Eldorado are entitled to Crown immunity only when acting within

(iv) dans la réalisation de ces objets, Uranium Canada et Eldorado échappent aux poursuites au même titre que le souverain.

^a La Cour d'appel a ajouté ce qui suit. Le préambule et les dispositions précises de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, soulignent qu'il est d'intérêt national de pourvoir au contrôle et à la surveillance de l'énergie atomique. Les dispositions précises de la Loi doivent par conséquent l'emporter sur les dispositions générales de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Il s'ensuit que cette dernière loi ne s'applique pas à ces deux compagnies.

Le pourvoi du procureur général du Canada devant cette Cour est fondé sur la prétention que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lie l'État et, à titre subsidiaire, que même si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne lie pas l'État, Uranium Canada et Eldorado ne peuvent revendiquer l'immunité de l'État pour les raisons suivantes:

^e (i) Ni les objets de ces compagnies, ni les dispositions législatives qui régissent l'existence de ces compagnies, ni la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* n'autorisent ces compagnies à comploter, à se coaliser ou à se concerter pour diminuer indûment la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, la vente ou la fourniture d'uranium.

^f (ii) Bien que les objets de ces compagnies ne les autorisent pas à enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, les deux compagnies ont néanmoins la capacité, et non le pouvoir conféré par la loi, de commettre des actes criminels dont elles peuvent être tenues responsables.

^g (iii) Aux termes de la loi, chaque compagnie est «à toutes ses fins» mandataire de l'État, mais les mots «ses fins» doivent être interprétés comme signifiant ses fins légitimes, de sorte que les compagnies ne seront mandataires de Sa Majesté que lorsqu'elles réalisent leurs fins et qu'elles exercent leurs pouvoirs d'une manière légitime.

^h (iv) Uranium Canada et Eldorado ne peuvent jouir de l'immunité de l'État que lorsqu'elles

their authority in furtherance of Crown purposes.

(v) There was no evidence before the Court of Appeal upon which to base a finding that Uranium Canada and Eldorado had not exceeded their respective corporative authorities. It is implicit in the fact that the information charges an offence contrary to s. 32(1) of the *Combines Investigation Act* that the Attorney General takes the position that the accused were not authorized to do the acts constituting the offence. Whether the accused exceeded authority is a factual matter to be determined from evidence which the Attorney General will lead in proof of the charge. Hence the prohibition orders were premature.

II Does the *Combines Investigation Act* bind the Crown?

The doctrine of Crown immunity from statutes is a very old common law doctrine. In 1457 Ashton J. stated, Y.B. 35 H.6, f.62:

quant un remedy soit fait pur un statute ce ne serra entendu en contre le roy s'il ne soit pas expressement reherse.

That wording may seem to be quite broad, but it has been suggested by H. Street, in "The Effect of Statutes upon the Rights and Liabilities of the Crown", (1948) 7 U. of T.L.J. 357 at p. 361, that this had application only to the King's prerogative and was therefore relatively narrow. It can at least be said that, a century later, the Court of Appeal in *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339, recognized clear limits on the extent of Crown immunity. The case concerned a statute involving the right to alienate land. The majority of the Court decided the King was bound, though there were no express words to that effect. Dyer C.J. said this at pp. 251-52:

And as to what is said, that the King shall not be bound by the Act, and that there shall not be any restraint in the estate which he takes, unless the same be precisely expressed in the Act, sir, in some cases I admit that the King shall not be restrained by general words, without express restraint in the Act, and that is according to the

agissent conformément aux pouvoirs qui leur sont accordés pour servir les fins de l'État.

(v) Aucune preuve ne permettait à la Cour d'appel de conclure qu'Uranium Canada et Eldorado n'ont pas outrepassé leurs pouvoirs respectifs. Le fait que la dénonciation porte sur une infraction au par. 32(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, donne à entendre que le procureur général est d'avis que les accusées n'étaient pas autorisées à accomplir les actes qui constituent l'infraction. La question de savoir si les accusées ont outrepassé leurs pouvoirs est une question de fait qui doit être tranchée en fonction de la preuve que le procureur général produira à l'appui de l'accusation. Les ordonnances de prohibition sont donc prématurées.

II La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lie-t-elle l'État?

La doctrine de l'immunité de l'État face à l'application des lois est une très vieille doctrine de *common law*. En 1457, le juge Ashton a affirmé, à Y.B. 35 H.6, f.62:

quant un remedy soit fait pur un statute ce ne serra entendu en contre le roy s'il ne soit pas expressement reherse.

Ces termes peuvent sembler bien généraux, mais dans «The Effect of Statutes upon the Rights and Liabilities of the Crown», (1948) 7 U. of T.L.J. 357, à la p. 361, H. Street est d'avis que ces mots s'appliquent uniquement à la prérogative du Roi et ont par conséquent un sens relativement restreint. On peut au moins dire qu'un siècle plus tard, dans l'arrêt *Willion v. Berkley* (1561), 1 Plowd. 223, 75 E.R. 339, la Cour d'appel a reconnu des limites précises à l'étendue de l'immunité de l'État. Il s'agissait en l'espèce d'une loi concernant le droit d'aliéner des biens-fonds. La Cour à la majorité a conclu que le Roi était lié même en l'absence de termes exprès en ce sens. Le juge en chef Dyer a affirmé ceci, aux pp. 251 et 252:

[TRADUCTION] Et quant à l'affirmation que le Roi n'est pas lié par la Loi et qu'il ne doit pas y avoir de limite au droit de propriété qu'il acquiert à moins que la Loi ne l'énonce expressément, monsieur, je reconnais que dans certains cas les termes généraux ne s'appliquent pas au Roi à moins que la Loi ne le dise clairement, et cela

matter of the Act; but in this Act he shall be bound, for it is made for the furtherance of restitution, that is to say, where it was a great abuse that the donee had the power of aliening after issue had, (which being a common error was taken for the common law) this statute was made to reform the abuse, and to restore the common law in this point to its right and just course, which it did by restoring to the donor the observance of his intent. So that the design of the Act is to give restitution, and in restitutions the King has no favour, nor has his prerogative any exemption, but the party restored is favoured. [Footnotes omitted.]

Brown J. said, at p. 248 "it is a difficult argument to prove that a statute, which restrains men generally from doing wrong, leaves the King at liberty to do wrong". Street describes the law of that time in the following way, at p. 362:

By 1561 it had been established that the crown was bound by a statute which was intended to bind it, and it is clear that where the statute affected the subject's rights rather than the crown's, the courts would readily read into the statute an intention to bind the crown. On the contrary, there was a strong presumption that a general statute would not affect the king's prerogative rights unless he were named in it.

Street's thesis is that the modern common law position is based on a misunderstanding of the precedents. Whether or not this is true, and Street does make a persuasive case, it is clear that the current common law position embraces a broad notion of Crown immunity. In *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58, the Privy Council held that the Crown was only bound by statute if expressly named therein, unless the Crown were bound by necessary implication. The latter concept was explained, at p. 63, in the following terms:

If it can be affirmed that, at the time when the statute was passed and received the royal sanction, it was apparent from its terms that its beneficent purpose must be wholly frustrated unless the Crown were bound, then it may be inferred that the Crown has agreed to be bound.

The *Bombay* test makes no differentiation between types of statutes involved, or types of rights or obligations imposed. This Court relied on the

dépend de l'objet visé par la Loi; mais il est lié par la Loi en l'espèce parce qu'elle vise à favoriser la restitution, c'est-à-dire que, puisqu'il était fort injuste que le donataire ait le pouvoir d'aliéner un bien après en avoir été mis en possession (ce que l'on reconnaissait à tort comme permis par la *common law*), cette loi a été adoptée pour redresser cet abus et pour rétablir les principes de la *common law* sur ce point, ce qu'elle a fait en rétablissant l'obligation de se conformer à l'intention du donateur. Ainsi la Loi a pour objet de permettre la restitution, et, en matière de restitution, le Roi ne jouit d'aucun avantage et sa prérogative ne bénéficie d'aucune exception; seul le bénéficiaire de la restitution a un avantage. [Les notes de renvoi sont omises.]

Le juge Brown a affirmé, à la p. 248: [TRADUCTION] «on peut difficilement établir qu'une loi, qui vise à empêcher les hommes en général de mal faire, laisse au Roi le loisir de mal faire». Street décrit ainsi le droit en vigueur à cette époque, à la p. 362:

[TRADUCTION] Dès 1561, on avait établi que l'État était lié par une loi qui visait à le lier, et il est évident que lorsque la loi visait les droits des sujets plutôt que ceux de l'État, les cours n'hésitaient pas à reconnaître à la loi l'intention de lier l'État. Par contre, il y avait une forte présomption qu'une loi générale ne portait pas atteinte aux prérogatives du Roi à moins qu'il y soit nommé.

Street soutient que la position moderne de la *common law* se fonde sur une compréhension erronée des précédents. Que ce soit vrai ou non, et les arguments de Street sont solides, il est évident que la position actuelle de la *common law* envisage l'immunité de l'État dans un sens large. Dans l'arrêt *Province of Bombay v. City of Bombay*, [1947] A.C. 58, le Conseil privé a conclu que l'État n'est lié par une loi que s'il y est expressément mentionné, à moins qu'il ne soit lié par déduction nécessaire. Ce dernier concept a été expliqué ainsi, à la p. 63:

[TRADUCTION] Si l'on peut affirmer qu'au moment où la loi a été adoptée et a reçu la sanction royale, il ressortait clairement de son libellé qu'elle serait privée de toute efficacité si elle ne liait pas Sa Majesté, on peut déduire que Sa Majesté a accepté d'être liée.

Le critère de l'arrêt *Bombay* ne fait aucune différence entre les genres de lois concernés ni entre les genres de droits ou d'obligations créés. Dans l'arrêt

Bombay test in *Her Majesty in Right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*, [1978] 1 S.C.R. 61. I note in passing that the Attorney General is not submitting in this appeal, as he apparently did in the courts below, that the Crown is bound by the necessary implication doctrine.

Parliament has followed the lead of the common law, and taken the development one step further. Section 16 of the *Interpretation Act* removes even the necessary implication exception:

No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner, except only as therein mentioned or referred to.

The conceptual rationale underlying the doctrine of Crown immunity is obscure. In *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566, the Privy Council said, at p. 586:

... it is the general rule in the construction of statutes that the Crown is not affected unless there be words to that effect, inasmuch as the law made by the Crown with the assent of the Lords and Commons is enacted *prima facie* for the subject and not for the Sovereign.

Why that presumption should be made is not clear. It seems to conflict with basic notions of equality before the law. The more active government becomes in activities that had once been considered the preserve of private persons, the less easy it is to understand why the Crown need be, or ought to be, in a position different from the subject. This Court is not, however, entitled to question the basic concept of Crown immunity, for Parliament has unequivocally adopted the premise that the Crown is *prima facie* immune. The Court must give effect to the statutory direction that the Crown is not bound unless it is "mentioned or referred to" in the enactment.

The *Combines Investigation Act* contains no section purporting to make the Act applicable to Her Majesty. *Prima facie* then, because of s. 16 of the *Interpretation Act*, the *Combines Investigation*

Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. Commission canadienne des transports, [1978] 1 R.C.S. 61, cette Cour s'est appuyée sur le critère de l'arrêt *Bombay*. Je remarque en passant que le procureur général ne fait pas valoir dans le présent pourvoi, comme il semble l'avoir fait devant les cours d'instance inférieure, que l'État est lié en vertu du principe de la déduction nécessaire.

Le Parlement a suivi l'exemple de la *common law* et est allé encore plus loin. L'article 16 de la *Loi d'interprétation* supprime même l'exception de la déduction nécessaire:

Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue.

La raison d'être conceptuelle de la doctrine de l'immunité de l'État est obscure. Dans l'arrêt *Bonanza Creek Gold Mining Co. v. The King*, [1916] 1 A.C. 566, le Conseil privé a dit, à la p. 586:

[TRADUCTION] ... suivant la règle générale en matière d'interprétation des lois, Sa Majesté n'est pas touchée, à moins de termes exprès en ce sens, dans la mesure où la loi adoptée par Sa Majesté avec l'assentiment de la Chambre haute et des Communes vise à première vue les sujets et non le Souverain.

On ne peut dire avec certitude pourquoi il faut retenir cette présomption. Il semble y avoir une contradiction avec les notions fondamentales de l'égalité devant la loi. Plus le gouvernement intervient dans les activités que l'on considérait autrefois réservées au secteur privé, plus il est difficile de comprendre pourquoi l'État doit être ou devrait être dans une situation différente de celle des citoyens. Cependant, il n'appartient pas à cette Cour de mettre en question le concept fondamental de l'immunité de l'État, puisque le Parlement a adopté d'une manière non équivoque le principe que l'État jouit à première vue de l'immunité. La Cour doit mettre à exécution la directive légale portant que l'État n'est pas lié à moins que ce ne soit «mentionné ou prévu» dans la loi.

Aucun article de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'a pour effet de rendre la Loi applicable à Sa Majesté. Alors, à première vue, en raison de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, la *Loi*

Act is not binding on the Crown. The Attorney General, however, makes two arguments directed to showing that the *Combines Investigation Act* does apply to the Crown.

The first argument turns on the fact that s. 32 of the *Combines Investigation Act*, on which the charges in this case are based, was at one time s. 411 of the *Criminal Code*, 1953-54 (Can.), c. 51. In 1960 Parliament enacted *An Act to amend the Combines Investigation Act and the Criminal Code*, 1960 (Can.), c. 45, which repealed s. 411 of the *Code* and re-enacted the provision as s. 32 of the *Combines Investigation Act*. Section 22 of the 1960 amending legislation also contained the following provision:

Except to the extent that subsection (1) of section 32 of the *Combines Investigation Act* as enacted by this Act is not in substance the same as section 411 of the *Criminal Code* as in force immediately before the coming into force of this Act, the said subsection (1) of section 32 of the *Combines Investigation Act* shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation and as declaratory of the law as contained in the said section 411 of the *Criminal Code*.

The Attorney General makes the point that both s. 411 of the 1953-54 *Criminal Code* and s. 32 of the *Combines Investigation Act* used the words "every one", which were defined in s. 2(15) of the 1953-54 *Criminal Code* (as it still is today) in the following terms:

'every one', 'person', 'owner', and similar expressions include Her Majesty and public bodies, bodies corporate, societies, companies and inhabitants of counties, parishes, municipalities or other districts in relation to the acts and things that they are capable of doing and owning respectively;

Relying on the above-quoted provision in the 1960 amending legislation, the Attorney General submits that the words "every one" in s. 32 of the

relative aux enquêtes sur les coalitions ne lie pas l'État. Cependant, le procureur général soumet deux arguments destinés à démontrer que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique effectivement à l'État.

Le premier argument est fondé sur le fait que l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, en vertu duquel sont portées les accusations en l'espèce, était auparavant l'art. 411 du *Code criminel*, 1953-54 (Can.), chap. 51. En 1960, le Parlement a adopté la *Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et le Code criminel*, 1960 (Can.), chap. 45, qui abrogeait l'art. 411 du *Code* pour l'adopter de nouveau comme art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. En outre, l'art. 22 de la loi modificatrice de 1960 se lisait ainsi:

Sauf dans la mesure où le paragraphe (1) de l'article 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, édicté par la présente loi, n'est pas, en substance, le même que l'article 411 du *Code criminel* tel qu'il était en vigueur immédiatement avant l'entrée en application de la présente loi, ledit paragraphe (1) de l'article 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'est pas tenu pour avoir l'effet d'un nouveau texte législatif, mais doit s'interpréter comme une codification et comme un énoncé déclaratoire de la loi telle qu'elle existe audit article 411 du *Code criminel*, et avoir l'effet d'une codification et d'un énoncé déclaratoire de ce genre.

Le procureur général fait valoir que l'art. 411 du *Code criminel* de 1953-54 et l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* employaient les expressions équivalentes* «quiconque» et «toute personne» définies au par. 2(37) du *Code criminel* de 1953-54 (comme elles le sont encore aujourd'hui) de la manière suivante:

«quiconque», «individu», «personne», «propriétaire» et les expressions similaires comprennent Sa Majesté et les corps publics, les corporations constituées, sociétés, compagnies, ainsi que les habitants de comtés, paroisses, municipalités ou autres districts à l'égard des actes et choses qu'ils sont capables d'accomplir et de posséder respectivement;

S'appuyant sur la disposition précitée de la loi modificatrice de 1960, le procureur général fait valoir que l'expression «toute personne» (ou «qui-

* N.D.T.: La version française des art. 411 du *Code criminel* et 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* utilise respectivement «quiconque» et «toute personne» alors que la version anglaise utilise *every one* dans les deux cas.

Combines Investigation Act now have the meaning it had when the section was part of the *Criminal Code*, and s. 32 of the *Combines Investigation Act* therefore applies to the Crown.

The flaw in the Attorney General's first argument is that the definitions in s. 2 of the *Criminal Code* begin with the words "In this Act". In other words, in the absence of a provision expressly incorporating the *Criminal Code* definition of "every one" into the *Combines Investigation Act*, the definition applies only in the *Code* itself. In my opinion the provision in the 1960 amending statute to the effect that s. 32 of the *Combines Investigation Act* should not "operate as new law" is not sufficient to overcome express words in the *Criminal Code* that restrict the definition of "every one" to that Act. Section 16 of the *Interpretation Act* requires an express provision to make an act binding on the Crown. The giving of royal assent amounts to a waiver of immunity. In the Court's decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] S.C.R. 188 (the 1959 CBC case), both the majority and dissent agreed that clear language was needed to bind the Crown. The "shall not be held to operate as new law" stipulation in the 1960 amending Act is far too vague and oblique a reference to have the effect for which the Attorney General contends.

The Attorney General's second argument is to the effect that the *Criminal Code* definition of "every one" is inferentially imported into the *Combines Investigation Act* by s. 27(2) of the *Interpretation Act* which reads:

All the provisions of the *Criminal Code* relating to indictable offences apply to indictable offences created by an enactment, and all the provisions of the *Criminal Code* relating to summary conviction offences apply to all other offences created by an enactment, except to the extent that the enactment otherwise provides.

conque») employée à l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* a maintenant le même sens qu'elle avait lorsque cet article faisait partie du *Code criminel*, et que l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique donc à l'État.

La faiblesse du premier argument du procureur général tient à ce que les définitions de l'art. 2 du *Code criminel* commencent par les mots «Dans la présente loi». En d'autres termes, en l'absence d'une disposition qui incorpore expressément dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* la définition que donne le *Code criminel* de «quiconque», la définition s'applique uniquement au *Code* lui-même. À mon avis, la disposition de la loi modificatrice de 1960 portant que l'art. 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'a pas «l'effet d'un nouveau texte législatif» n'est pas suffisante pour surmonter les termes exprès du *Code criminel* qui limitent l'application de la définition de «quiconque» à cette loi. L'article 16 de la *Loi d'interprétation* requiert une disposition expresse pour qu'une loi lie l'État. L'attribution de la sanction royale équivaut à une renonciation à l'immunité. Dans l'arrêt de cette Cour, *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] R.C.S. 188 (l'arrêt *Radio-Canada de 1959*), les juges formant la majorité et les juges dissidents ont reconnu qu'il faut un langage clair pour lier l'État. La disposition «n'est pas tenu pour avoir l'effet d'un nouveau texte législatif» qu'on trouve dans la loi modificatrice de 1960 est une mention beaucoup trop vague et indirecte pour produire l'effet que fait valoir le procureur général.

Le second argument du procureur général porte que la définition de «quiconque» du *Code criminel* est introduite par déduction dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* par le par. 27(2) de la *Loi d'interprétation* qui se lit:

Toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux actes criminels s'appliquent aux actes criminels créés par un texte législatif, et toutes les dispositions du *Code criminel* relatives aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité s'appliquent à toutes les autres infractions créées par un texte législatif, sauf dans la mesure où ce dernier en décide autrement.

The Attorney General submits that the definition of “every one” in s. 2 of the *Code* is a provision “relating to indictable offences” and as such it applies to offences created by the *Combines Investigation Act*.

With respect, I disagree. The gist of this argument is that s. 27(2) of the *Interpretation Act* incorporates the *Criminal Code* definition of “every one” into all federal penal enactments, thereby making all such enactments binding on the Crown, “except to the extent that the enactment otherwise provides”. This cannot be right because it is directly contrary to the express words of s. 16 of the *Interpretation Act*, which provides that “No enactment is binding on Her Majesty . . . except only as therein mentioned or referred to”. Section 16 makes the Crown immune unless expressly bound, and it cannot be that s. 27 of the same Act binds the Crown unless expressly exempted. In my view s. 27(2) of the *Interpretation Act* does not import the *Criminal Code* definition of “every one” into the *Combines Investigation Act*, and it does not make the latter Act binding on the Crown.

Even if the Attorney General could succeed in showing that the *Criminal Code* definition of “every one” is incorporated into the *Combines Investigation Act*, he would still face the obstacle posed by the decision in the 1959 *CBC* case, *supra*, where the majority held that the *Criminal Code* definition of the word “person”, which is identical to the definition of “every one”, did not make the *Lord’s Day Act* binding on the Crown, even though that Act expressly incorporated the *Criminal Code* definition. The majority view was that the provision that “person” included Her Majesty was not sufficiently clear to make the Crown criminally liable; it was read as stipulating that Her Majesty could be a victim of crime. The *Interpretation Act*, however, has been amended since this judgment was rendered. In 1959 the exception recognized by the section was: “unless it is expressly stated therein that Her Majesty is bound thereby”. The new exception clause reads: “except only as therein mentioned or referred to”.

Le procureur général fait valoir que la définition de «quiconque» à l’art. 2 du *Code* est une disposition «relative aux actes criminels» et qu’à ce titre, elle s’applique aux infractions que crée la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Avec égards, je ne suis pas d’accord. Cet argument porte essentiellement que le par. 27(2) de la *Loi d’interprétation* incorpore dans toutes les lois pénales fédérales la définition de «quiconque» du *Code criminel*, ce qui fait que chaque texte législatif de cette nature lie l’État, «sauf dans la mesure où ce dernier [texte législatif] en décide autrement». Cet argument ne peut être exact parce qu’il va directement à l’encontre des termes exprès de l’art. 16 de la *Loi d’interprétation* qui prévoit que «Nul texte législatif . . . ne lie Sa Majesté . . . sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue». Selon l’article 16, l’État ne peut être lié par une loi que par des termes exprès et il n’est pas possible que l’art. 27 de la même loi dispose que l’État est lié à moins d’être exempté de façon expresse. À mon avis, le par. 27(2) de la *Loi d’interprétation* n’incorpore pas la définition de «quiconque» du *Code criminel* dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et ne fait pas en sorte que cette dernière loi lie l’État.

Même si le procureur général réussissait à démontrer que la définition de «quiconque» du *Code criminel* est incorporée dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, il devrait encore surmonter l’obstacle que pose l’arrêt *Radio Canada de 1959*, précité, dans lequel cette Cour a conclu à la majorité que la définition du terme «personne» du *Code criminel*, qui est identique à celle du terme «quiconque», ne fait pas en sorte que la *Loi sur le dimanche* lie l’État, même si cette loi incorpore expressément la définition du *Code criminel*. La Cour à la majorité a exprimé l’avis que la disposition portant que «personne» comprend Sa Majesté n’était pas suffisamment claire pour rendre l’État criminellement responsable; cette disposition a été interprétée comme signifiant que Sa Majesté pouvait être victime d’un crime. Depuis cet arrêt cependant, la *Loi d’interprétation* a été modifiée. En 1959, l’exception reconnue par cet article se lisait: «à moins qu’il n’y soit formellement stipulé que Sa Majesté y est soumise». La

It is not necessary to determine whether the 1959 *CBC* case was rightly decided or whether the result in the case would be the same under the new version of s. 16; for present purposes it is enough to observe that there is some doubt whether the definition of "every one" in the *Criminal Code* has the effect of making the *Code*, and any enactment incorporating that definition, binding on the Crown.

For the above reasons, then, the submission of the Attorney General that the *Combines Investigation Act* binds the Crown must fail. The question that remains is whether Uranium Canada and Eldorado are entitled to the benefit of the Crown's immunity from the prohibitory terms of the *Combines Investigation Act*.

III Are Eldorado Nuclear and Uranium Canada entitled to Crown Immunity?

In Canada, the head of state is Her Majesty the Queen, the reigning monarch of the United Kingdom. By providing that "no enactment is binding on Her Majesty . . . except only as therein mentioned or referred to", Parliament has put the state, commonly referred to as the Crown, beyond the reach of Acts of Parliament that are not expressly made applicable to the Crown.

Like a corporation, the Crown must act through agents or servants. Assuming for the moment that Uranium Canada and Eldorado were acting as agents of the Crown, where do they stand *vis-à-vis* the *Combines Investigation Act*? The Attorney General submits that even if the Crown is immune, agents of the Crown may be personally liable for breaches of the civil or criminal law. It is argued that the principles applicable to civil and criminal responsibility are the same. The conclusion reached is that a Crown agent may be criminally responsible under the *Combines Investigation Act*.

The Attorney General relies on this Court's decision in *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60. This was a delict case.

nouvelle disposition d'exception se lit: «sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue». Il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la justesse de l'arrêt *Radio-Canada de 1959* ni de déterminer si l'issue serait la même en vertu de la nouvelle version de l'art. 16; aux fins des présentes, il suffit de faire remarquer qu'il n'est pas certain que la définition de «quiconque» dans le *Code criminel* ait pour effet d'assujettir l'État au *Code* et à toute loi qui incorpore cette définition.

Pour ces motifs, la prétention du procureur général que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lie l'État doit échouer. Reste la question de savoir si Uranium Canada et Eldorado ont le droit de bénéficier de l'immunité de l'État face aux dispositions prohibitives de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

III Eldorado Nucléaire et Uranium Canada peuvent-elles se prévaloir de l'immunité de l'État?

Au Canada, le chef de l'État est Sa Majesté la Reine, le monarque régnant du Royaume-Uni. En prévoyant que «Nul texte législatif . . . ne lie Sa Majesté . . . sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue», le Parlement a exempté l'État, souvent appelé la Couronne, de l'assujettissement aux lois du Parlement qui ne prévoient pas de façon expresse qu'elles s'appliquent à l'État.

Comme dans le cas d'une personne morale, l'État doit agir par l'intermédiaire de mandataires ou de préposés. En supposant pour l'instant qu'Uranium Canada et Eldorado agissaient en qualité de mandataires de l'État, quelle est leur situation vis-à-vis la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*? Le procureur général fait valoir que même si l'État bénéficie de l'immunité, les mandataires de l'État peuvent être personnellement responsables d'infractions aux lois civiles ou criminelles. On fait valoir que les principes applicables à la responsabilité civile et criminelle sont les mêmes. On conclut que le mandataire de l'État peut être criminellement responsable en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Le procureur général s'appuie sur l'arrêt de cette Cour, *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60. Il s'agissait en l'espèce

During the course of his reasons Martland J., speaking for the Court, said this, at p. 70:

What is in issue here is the responsibility of a person, whether individual or corporate, who, though a Crown agent, and purporting to act as such, commits an act which is unlawful. My understanding of the law is that a personal liability will result. The liability arises, not because he is an agent of the Crown, but because, though he is an agent of the Crown, the plea of Crown authority will not avail in such event.

This passage properly states the law, but I do not agree it produces the result for which the Attorney General contends.

At common law, the Sovereign could not be brought into the Queen's courts in the ordinary way. This arose from an immunity of the Sovereign from court process. This immunity was distinct from the immunity of the Sovereign under statutes. Immunity from court process did not, however, leave the subject without any civil remedy. For certain matters, such as breach of contract, the procedure of petition of right was available to settle disputes between the Crown and a subject. In tort the Queen could not be sued but that did not prevent an agent of the Queen from being sued. In *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191 (C.A.), one of the authorities relied upon by Martland J., Cockburn C.J. speaking for the Court, said this, at pp. 1205-06:

For the maxim that the King can do no wrong applies to personal as well as to political wrongs; and not only to wrongs done personally by the Sovereign, if such a thing can be supposed to be possible, but to injuries done by a subject by the authority of the Sovereign. For, from the maxim that the King cannot do wrong it follows, as a necessary consequence, that the King cannot authorize wrong. For to authorize a wrong to be done is to do a wrong; inasmuch as the wrongful act, when done, becomes, in law, the act of him who directed or authorized it to be done. It follows that a petition of right which complains of a tortious act done by the Crown, or by a public servant by the authority of the Crown, discloses no matter of complaint which can entitle the petitioner to redress. As in the eye of the law no such wrong can be done, so, in law, no right to redress can arise; and the petition therefore, which rests on such a

d'une affaire de délit. Dans ses motifs, le juge Martland, s'exprimant au nom de la Cour, affirme ceci à la p. 70:

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce de la responsabilité d'une personne, physique ou morale, qui, bien qu'elle soit mandataire de l'État et qu'elle prétende agir en cette qualité, commet un acte illégal. À mon avis, cet acte entraîne en droit une responsabilité personnelle. Il y a responsabilité non parce qu'elle est mandataire de l'État, mais parce que, bien qu'elle le soit, elle ne peut se prévaloir dans ce cas des pouvoirs de l'État.

Ce passage énonce bien la règle applicable, mais je ne suis pas d'accord qu'il produit le résultat avancé par le procureur général.

En *common law*, le Souverain ne pouvait être poursuivi devant les cours de la Reine de la manière ordinaire. Cela découlait de l'immunité du Souverain contre les poursuites judiciaires. Cette immunité était distincte de l'immunité du Souverain prévue dans les textes de loi. L'immunité contre les poursuites judiciaires ne privait cependant pas le citoyen de tout recours civil. Pour certaines matières, comme l'inexécution d'un contrat, la procédure par pétition de droit permettait de régler les litiges entre Sa Majesté et un citoyen. En matière délictuelle, la Reine ne pouvait être poursuivie, mais cela n'empêchait pas de poursuivre un mandataire de la Reine. Dans l'arrêt *Feather v. The Queen* (1865), 122 E.R. 1191 (C.A.), un des arrêts sur lesquels s'est appuyé le juge Martland, le juge en chef Cockburn affirme au nom de la Cour, aux pp. 1205 et 1206:

[TRADUCTION] La maxime portant que le Roi ne peut mal faire s'applique autant aux fautes personnelles qu'aux fautes politiques; et non seulement aux fautes que le Souverain commet personnellement, en supposant que cela soit possible, mais aux dommages que cause un citoyen sous l'autorité du Souverain. Parce qu'il s'ensuit nécessairement de la maxime que le Roi ne peut mal faire que le Roi ne peut autoriser une faute. Parce que permettre de commettre une faute, c'est commettre une faute; vu que l'acte dommageable, lorsqu'il est accompli, devient, en droit, l'acte de celui qui l'a ordonné ou permis. Il s'ensuit qu'une pétition de droit qui allègue un acte délictueux commis par Sa Majesté, ou par un de ses fonctionnaires, ne révèle aucun motif de plainte qui donne au requérant le droit à un redressement. Puisqu'aux yeux de la loi, cette faute ne peut être commise, il ne peut donc y avoir aucun droit à un redressement;

foundation falls at once to the ground. Let it not, however, be supposed that a subject sustaining a legal wrong at the hands of a minister of the Crown is without a remedy. As the Sovereign cannot authorize wrong to be done, the authority of the Crown would afford no defence to an action brought for an illegal act committed by an officer of the Crown. . . . But in our opinion no authority is needed to establish that a servant of the Crown is responsible in law for a tortious act done to a fellow subject, though done by the authority of the Crown—a position which appears to us to rest on principles which are too well settled to admit of question, and which are alike essential to uphold the dignity of the Crown on the one hand, and the rights and liberties of the subject on the other.

The maxim that the Queen can do no wrong is a legal fiction which, at common law, serves the purpose of preventing the Queen from being impeached in her own courts. There is, however, no comparable maxim that an agent of the Queen can do no wrong.

The conclusion that a Crown agent is personally responsible for an unlawful act still leaves the question whether the act is unlawful. Where the unlawfulness or the wrongfulness of the act arises without any recourse to a statute, the Crown's immunity from statute, as expressed in s. 16 of the *Interpretation Act*, is irrelevant. If, for example, the agent commits a tortious act, it is the common law which characterizes it as unlawful. There is no immunity that the agent can claim.

Where the only source of the unlawfulness is a statute, however, the analysis is entirely different. Reference to a statute is necessary for criminal responsibility in Canada, apart from contempt of court, because s. 8 of the *Criminal Code* precludes any conviction for an offence at common law. If a person commits an act prohibited by statute, and the Attorney General seeks to prosecute for violation of that statute, the preliminary question that must be asked is whether that person is bound by the statute. If not, the person simply does not commit a violation of the statute. The situation is not that the person is immune from prosecution even though there has been an unlawful act;

par conséquent, la pétition qui repose sur un pareil fondement ne peut être accueillie. Qu'on se garde cependant de supposer qu'un citoyen victime de la faute d'un ministre de Sa Majesté est sans recours. Puisque le Souverain ne peut autoriser une faute, l'immunité de Sa Majesté ne constituerait pas un moyen de défense opposable à une action intentée pour un acte illégal accompli par un fonctionnaire de Sa Majesté. . . . Mais à notre avis, aucun précédent n'est nécessaire pour établir qu'un préposé de Sa Majesté est responsable en droit d'un acte délictueux accompli à l'endroit d'un concitoyen, même s'il est accompli sous l'autorité de Sa Majesté — une position qui nous semble reposer sur des principes qui sont trop bien établis pour être mis en question et qui sont de même essentiels au maintien de la dignité de Sa Majesté d'une part, et des droits et libertés du citoyen d'autre part.

La maxime portant que la Reine ne peut mal faire est une fiction juridique qui, en *common law*, vient empêcher que la Reine soit poursuivie devant ses propres tribunaux. Cependant, il n'existe aucune maxime comparable qui porte qu'un mandataire de la Reine ne peut mal faire.

La conclusion qu'un mandataire de l'État est responsable d'un acte illégitime ne règle pas la question de savoir si l'acte est illégitime. Lorsque le caractère illégitime ou dommageable de l'acte se pose sans qu'il faille se rapporter à un texte de loi, l'immunité de l'État relativement à l'application des lois, énoncée à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, ne s'applique pas. Si, par exemple, le mandataire accomplit un acte délictueux, c'est la *common law* qui le qualifie d'illégitime. Le mandataire ne peut se prévaloir d'aucune immunité.

Cependant, si le caractère illégitime trouve sa seule source dans une loi, l'analyse est totalement différente. Sauf pour l'outrage au tribunal, la responsabilité criminelle au Canada exige un renvoi à une loi puisque, aux termes de l'art. 8 du *Code criminel*, nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction en *common law*. Si une personne accomplit un acte interdit par une loi et que le procureur général cherche à intenter des poursuites relativement à la violation de cette loi, il faut se demander à titre préliminaire si cette personne est liée par la loi en question. Si elle n'est pas liée, la personne ne commet tout simplement pas une infraction à la loi. On ne dit pas que la personne ne peut pas être

rather, that there has been no unlawful act under the statute. I have already said that the *Combines Investigation Act* does not bind the Crown. If Uranium Canada and Eldorado share the Crown's immunity, they can have committed no offence under the Act.

Both the majority and the dissent in the 1959 *CBC* case, *supra*, accepted that proposition of law that s. 16 of the *Interpretation Act* extends to agents of the Crown. This Court's decision in *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] S.C.R. 754 also makes it clear that a reference to the Crown in a statute extends to Crown agents. If this were not the interpretation given to s. 16, the section would have no meaning, since the Crown only acts through servants and agents. Crown agents benefit from Crown immunity because they are acting on behalf of the Crown. The critical question, then, is whether Uranium Canada and Eldorado were acting as agents.

Uranium Canada and Eldorado are each, by statute, expressly made "an agent of Her Majesty". Uranium Canada owes its status as a Crown agent to s. 10(4) of the *Atomic Energy Control Act*, which reads:

A company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

Eldorado's agency status derives from the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7; section 3 reads:

Every Company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

The fact that these statutory provisions make each of the respondent Corporations "for all its purposes" an agent of the Crown does not mean, however, that these Companies act as Crown agents in everything they do.

Statutory bodies such as Uranium Canada and Eldorado are created for limited purposes. When a Crown agent acts within the scope of the public

poursuivie même si un acte illégitime a été commis, mais plutôt qu'il n'y a pas eu d'infraction à la loi. J'ai déjà dit que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne lie pas l'État. Si Uranium Canada et Eldorado partagent l'immunité de l'État, elles ne peuvent avoir commis aucune infraction à la Loi.

Dans l'arrêt *Radio-Canada de 1959*, précité, tant les juges formant la majorité que les juges dissidents ont accepté le précepte de droit que l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique aux mandataires de l'État. De même, il ressort clairement de l'arrêt de cette Cour, *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] R.C.S. 754, qu'une mention de l'État dans une loi s'étend aux mandataires de l'État. Si on n'avait pas interprété ainsi l'art. 16, cet article serait dénué de sens puisque l'État agit uniquement par l'intermédiaire de préposés et de mandataires. Les mandataires de l'État bénéficient de l'immunité de l'État parce qu'ils agissent pour le compte de l'État. La question primordiale est alors de savoir si Uranium Canada et Eldorado agissaient en qualité de mandataires.

La loi déclare expressément qu'Uranium Canada et Eldorado sont «mandataire[s] de Sa Majesté». Uranium Canada doit son statut de mandataire de l'État au par. 10(4) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* qui se lit ainsi:

Une compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont elle est investie.

Eldorado doit son statut de mandataire à l'art. 3 de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7, qui dispose:

Chaque compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en cette qualité.

Le fait que ces dispositions législatives font de chaque compagnie intimée un mandataire de l'État «à toutes ses fins» ne signifie pas cependant que ces compagnies agissent en qualité de mandataires de l'État dans tout ce qu'elles font.

La loi crée des organismes comme Uranium Canada et Eldorado à des fins précises. Lorsqu'un mandataire de l'État agit conformément aux fins

purposes it is statutorily empowered to pursue, it is entitled to Crown immunity from the operation of statutes, because it is acting on behalf of the Crown. When the agent steps outside the ambit of Crown purposes, however, it acts personally, and not on behalf of the state, and cannot claim to be immune as an agent of the Crown. This follows from the fact that s. 16 of the *Interpretation Act* works for the benefit of the state, not for the benefit of the agent personally. Only the Crown, through its agents, and for its purposes, is immune from the *Combines Investigation Act*.

This Court recently adopted this approach in *Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339 (the 1983 CBC case), where the CBC sought immunity in relation to charges of showing an obscene film contrary to s. 159(1)(a) of the *Criminal Code*. The CBC is established under the *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11; section 40(1) of that Act provides as follows:

Except as provided in subsection 38(3), the Corporation is, for all purposes of this Act, an agent of Her Majesty, and its power under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty.

This Court upheld the decision of the Ontario Court of Appeal that the CBC could be prosecuted under the *Criminal Code*, notwithstanding it was an agent of the Crown. In the Court of Appeal and here, the key to this result was a Regulation promulgated under the *Broadcasting Act* which prohibited the broadcast of any "obscene, indecent or profane ... presentation". The CBC was charged with breach of the *Criminal Code*, not with breach of the Broadcasting Regulations, but the Regulation was important because the *Broadcasting Act* made the Corporation a Crown agent "for all purposes of this Act", and the Regulation demonstrated that in broadcasting an obscene film the Corporation was not acting for purposes entrusted to it under the Act. This Court expressly adopted the following passage from the judgment of the Ontario Court of Appeal (at p. 353):

publicques qu'il est autorisé légalement à poursuivre, il a le droit de se prévaloir de l'immunité de l'État à l'encontre de l'application des lois parce qu'il agit pour le compte de l'État. Cependant, lorsque le mandataire outrepassé les fins de l'État, il agit personnellement et non pour le compte de l'État, et il ne peut invoquer l'immunité dont bénéficie le mandataire de l'État. Cela découle du fait que l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* s'applique à l'avantage de l'État et non à l'avantage du mandataire personnellement. Seul l'État, par l'intermédiaire de ses mandataires et pour ses propres fins, ne peut être poursuivi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Cette Cour a adopté récemment ce point de vue dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339 (l'arrêt *Radio-Canada de 1983*), où la Société Radio-Canada invoquait l'immunité à l'égard d'une accusation d'avoir présenté un film obscène contrairement à l'al. 159(1)a) du *Code criminel*. La Société Radio-Canada a été créée en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, dont le par. 40(1) se lit ainsi:

Sous réserve des dispositions du paragraphe 38(3), la Société, pour tous les objets de la présente loi, est mandataire de Sa Majesté et ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi.

Cette Cour a maintenu l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario portant que la Société Radio-Canada peut être poursuivie en vertu du *Code criminel* même si elle est un mandataire de l'État. En Cour d'appel et en cette Cour, l'issue reposait sur un règlement promulgué en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, qui interdit de diffuser toute «présentation ... obscène ... , indécent[e] ou blasphématoire ... ». La Société Radio-Canada était accusée d'avoir enfreint le *Code criminel* et non le règlement sur la radiodiffusion, mais le règlement était important parce qu'en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, la Société est mandataire de l'État «pour tous les objets de la présente loi», et le règlement démontrait qu'en présentant un film obscène, la Société ne poursuivait pas les objets que lui conférait la Loi. Cette Cour a adopté expressément le passage suivant de l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (à la p. 353):

In my view, when the Corporation exercises its powers with a view to carrying out the purposes of the *Broadcasting Act*, it acts as agent of Her Majesty and only as agent of Her Majesty. But, when it exercises its powers in a manner inconsistent with the purposes of the Act, it steps outside its agency role. That role subsists only so long as the Corporation's broadcasts are implementing the policy laid down in the Act. This seems to me to be the effect of s. 40(1).

When the present proceedings were before the Ontario Court of Appeal this Court had not rendered judgment in the 1983 *CBC* case. The Court of Appeal distinguished its own decision in that case on the basis that the *Broadcasting Act* makes the CBC a Crown agent "for all purposes of this Act" while the *Atomic Energy Control Act* and the *Government Companies Operation Act* make each of the respondents in this appeal an agent of the Crown "for all its purposes". The Court of Appeal thought the latter words were broader than the words of the *Broadcasting Act*, and under the statutory provisions at issue here "there are no limits on the status of the agency".

With respect, I disagree. The *Broadcasting Act* uses the words "purposes of this Act" in the agency clause because the CBC is established by the *Broadcasting Act* and derives its corporate objects and powers from that Act (ss. 34(1), 39). Uranium Canada and Eldorado, on the other hand, are not created by the *Atomic Energy Control Act* or the *Government Companies Operation Act*, but are incorporated under the *Canada Corporations Act* and receive their corporate objects and powers from that statute and from their letters patent. Under these circumstances, it would be inappropriate for the *Atomic Energy Control Act* or the *Government Companies Operation Act* to refer to the "purposes of this Act" in the agency clauses. For this reason I cannot accept that the difference in wording has the significance the Ontario Court of Appeal attributed to it. In my opinion, any limitations that might be imposed on the CBC's agency status by the words "purposes of this Act" are also imposed on the agency of

[TRADUCTION] À mon avis, lorsque la Société exerce ses pouvoirs en vue de réaliser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, elle agit en sa qualité de mandataire de Sa Majesté et en cette qualité seulement. Mais lorsqu'elle exerce ses pouvoirs d'une façon incompatible avec les objectifs de la Loi, elle n'exerce plus son rôle de mandataire. Ce rôle ne subsiste que dans la mesure où les émissions de la Société mettent en oeuvre la politique énoncée dans la Loi. C'est là, me semble-t-il, l'effet du par. 40(1).

Lorsque la Cour d'appel de l'Ontario a été saisie de la présente affaire, cette Cour n'avait pas encore rendu l'arrêt *Radio-Canada de 1983*. La Cour d'appel a fait la distinction avec sa propre décision dans cette affaire en disant que la *Loi sur la radiodiffusion* fait de la Société Radio-Canada un mandataire de l'État «pour tous les objets de la présente loi», alors que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État* font de chacune des intimées en l'espèce un mandataire de l'État «à toutes ses fins». La Cour d'appel estimait que ces derniers mots sont plus larges que ceux qu'emploie la *Loi sur la radiodiffusion* et que, en vertu des dispositions législatives en question ici [TRADUCTION] «le statut de mandataire ne comporte aucune limite».

Avec égards, je ne suis pas d'accord. La disposition de la *Loi sur la radiodiffusion* qui fait de la Société Radio-Canada un mandataire de l'État emploie les mots «les objets de la présente loi» parce que c'est la *Loi sur la radiodiffusion* qui crée la Société et lui attribue ses objets et ses pouvoirs (par. 34(1) et art. 39). Par contre, Uranium Canada et Eldorado ne sont pas créées par la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ou la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, mais sont dotées de la personnalité morale en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*, et tirent leurs objets et pouvoirs de cette loi et de leurs lettres patentes. Dans ces circonstances, il serait inopportun que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ou la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État* emploient l'expression «les objets de la présente loi» dans les dispositions attributives du statut de mandataire de l'État. C'est pourquoi je ne puis accepter que la différence dans la formulation ait l'importance que lui

Uranium Canada and Eldorado by the words "its purposes". That being so, the 1983 *CBC* case makes the same point as the present one: a Crown agent is entitled to the benefit of the immunity afforded by s. 16 of the *Interpretation Act* only when it acts within the scope of the Crown purposes it is authorized to serve.

I think it is also important to draw a distinction between (i) acts committed in the course of fulfilling Crown purposes but in no way undertaken in order to effect Crown purposes; and (ii) those acts committed which are designed to effect Crown purposes. Whereas the latter situation does invoke Crown immunity, the former does not. I refer, by way of illustration, to *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375 (C.A.). In that case a member of the militia was charged with careless driving under the Ontario *Highway Traffic Act*. At the time, Stradiotto was driving a Department of National Defence vehicle while in his official militia duties. The Ontario Court of Appeal rejected the claim of Crown immunity on the basis that Stradiotto could have effected Crown purposes without violating *The Highway Traffic Act*. I agree with the result reached in *Stradiotto*, but not with the reasoning of the Ontario Court of Appeal. In my view, the reason Crown immunity could not be invoked was that the careless driving was wholly incidental to official militia purposes. The careless driving was in no manner in the furtherance of the Crown purposes of the militia. In driving carelessly, Stradiotto stepped outside Crown purposes and no longer was acting as agent. Accordingly, he could not claim immunity.

Against this background, can it be said that the acts alleged in the indictments here in question fall within the purposes of Uranium Canada and

a attribuée la Cour d'appel de l'Ontario. À mon avis, toute limite que l'expression «les objets de la présente loi» peut imposer au statut de mandataire de la Société Radio-Canada est également imposée au statut de mandataire d'Uranium Canada et d'Eldorado par l'expression «ses fins». Ainsi, l'arrêt *Radio-Canada de 1983* fait ressortir la même chose qu'en l'espèce: un mandataire de l'État ne peut bénéficier de l'immunité prévue à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation* que lorsqu'il agit conformément aux fins de l'État qu'il est autorisé à poursuivre.

c J'estime qu'il est également important de faire la distinction entre (i) les actes accomplis au cours de la réalisation des fins de l'État mais qui ne visent aucunement à réaliser les fins de l'État et (ii) les actes qui visent à réaliser les fins de l'État. Alors que dans ce dernier cas, l'immunité de l'État peut être invoquée, elle ne peut l'être dans le premier cas. Je me rapporte, à titre d'exemple, à l'arrêt *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375 (C.A.). Dans cette affaire, un militaire était accusé d'avoir conduit de manière imprudente contrairement à *The Highway Traffic Act* de l'Ontario. À ce moment, Stradiotto conduisait un véhicule du ministère de la Défense nationale dans le cours de l'exécution de ses fonctions militaires. La Cour d'appel de l'Ontario a rejeté la revendication de l'immunité de l'État pour le motif que Stradiotto aurait pu réaliser les fins de l'État sans enfreindre *The Highway Traffic Act*. Je suis d'accord avec l'issue de l'arrêt *Stradiotto*, mais non avec le raisonnement de la Cour d'appel de l'Ontario. À mon avis, la raison pour laquelle l'immunité de l'État ne pouvait être invoquée tient à ce que la conduite imprudente était purement accessoire aux fins militaires officielles. La conduite imprudente n'avait absolument rien à voir avec l'accomplissement des fins publiques militaires. En conduisant de manière imprudente, Stradiotto a outrepassé les fins de l'État et n'agissait plus en qualité de mandataire. Par conséquent, il ne pouvait pas revendiquer l'immunité.

j Compte tenu de ce qui précède, peut-on dire que les actes reprochés dans les actes d'accusation en l'espèce sont conformes aux fins d'Uranium

Eldorado? I will deal firstly with Uranium Canada.

Section 10(1) of the *Atomic Energy Control Act* provides that the Minister responsible for the Act may:

(b) with the approval of the Governor in Council, utilize, cause to be utilized and prepare for the utilization of atomic energy;

(c) with the approval of the Governor in Council, acquire, or cause to be acquired by purchase, lease, requisition or expropriation, prescribed substances and any mines, deposits or claims of prescribed substances and patent rights relating to atomic energy and any works or property for production or preparation for production of, or for research or investigation with respect to, atomic energy;

Section 10(2)(a) of the Act gives the Minister authority to procure the incorporation of companies under Part I of the *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32, for the purpose of exercising and performing on behalf of the Minister such of the powers conferred upon him by s. 10(1) of the *Atomic Energy Control Act* as the Minister may from time to time direct.

Part I of the *Canada Corporations Act*, referred to in s. 10(2)(a) of the *Atomic Energy Control Act*, deals with the formation of new companies, and makes provision for matters typically dealt with in business corporation statutes, such as the powers and duties of companies, transfer of shares, alteration or reduction of share capital, calls, borrowing powers, and so on.

On June 21, 1971 Uranium Canada was incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act* by the Minister of Energy, Mines and Resources pursuant to his powers under s. 10(2) of the *Atomic Energy Control Act*. The Company's letters patent set out its objects as follows:

(a) to exercise and perform on behalf of the Minister of Energy, Mines & Resources the powers, respon-

Canada et d'Eldorado? Examinons d'abord la situation d'Uranium Canada.

Le paragraphe 10(1) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* prévoit que le Ministre responsable de l'application de la Loi peut:

b) avec l'approbation du gouverneur en conseil, utiliser ou faire utiliser l'énergie atomique, et se préparer à l'utilisation de cette dernière;

c) avec l'approbation du gouverneur en conseil, acquérir ou faire acquérir, par achat, location, réquisition ou expropriation, des substances prescrites et tous gisements, mines ou concessions de substances prescrites et brevets d'invention relatifs à l'énergie atomique, ainsi que tous ouvrages ou biens pour la production, ou la préparation en vue de la production, de l'énergie atomique, ou pour des recherches ou enquêtes la concernant;

L'alinéa 10(2)a) de la Loi donne au Ministre le pouvoir de procurer la constitution en corporation de compagnies sous le régime de la partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, chap. C-32, aux fins d'exercer et d'exécuter, au nom du Ministre, ceux des pouvoirs conférés à ce dernier par le par. 10(1) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* que le Ministre peut déterminer.

La partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes* mentionnée à l'al. 10(2)a) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* traite de la formation de nouvelles compagnies et contient des dispositions concernant les questions dont traitent habituellement les lois relatives aux sociétés par actions, comme les pouvoirs et devoirs des compagnies, le transfert d'actions, la modification ou la réduction du capital-actions, les appels de versements, les pouvoirs d'emprunter, et ainsi de suite.

Le 21 juin 1971, conformément aux pouvoirs que lui accorde le par. 10(2) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a constitué en personne morale Uranium Canada en vertu de la partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Les lettres patentes de la compagnie énoncent ses objets comme suit:

[TRADUCTION] a) exercer ou assumer, selon le cas, au nom du ministre de l'Énergie, des Mines et des

sibilities, duties and obligations that may be imposed upon the Company pursuant to contracts to be entered into with the approval of the Governor in Council pursuant to the authority of Vote L-11c of the Appropriation Act No. 1, 1971;

- (b) to exercise and perform such other powers conferred on the Minister by subsection 1 of section 10 of the Atomic Energy Control Act, 1946, as amended by S.C. 1954, chapter 47, as the Minister may from time to time direct.

By supplementary letters patent issued June 10, 1975, Uranium Canada's objects were amended by adding thereto paragraph (c) which reads:

to negotiate, execute and perform agreements for the purchase, stockpiling and sale of uranium concentrates and to do or procure the doing of anything necessary or incidental thereto, all subject to the approval of the Governor in Council.

Vote L-11c referred to in paragraph (a) of the Company's objects is as follows:

Acquisition in fiscal years 1970-71, 1971-72, 1972-73, 1973-74 and 1974-75 of uranium concentrates in accordance with contracts to be entered into, with the approval of the Governor in Council, with Denison Mines Limited including authority to sell the uranium concentrates acquired under the said contracts and to appoint a sales agent for such purpose.

During the period covered by the charges in this case all the shares of Uranium Canada, except qualifying shares of the directors, were held by the Minister of Energy, Mines and Resources in trust for Her Majesty in right of Canada. All of the Company's directors and officers were senior officials in various departments and branches of government, including External Affairs; Energy, Mines and Resources; Finance; Industry, Trade and Commerce; Justice; the Privy Council Office; and the Natural Sciences and Engineering Research Council. Uranium Canada conducts its affairs in, and has no place of business separate from, the offices of the Department of Energy, Mines and Resources. It has no employees of its

Ressources les pouvoirs, responsabilités, devoirs et obligations qui peuvent être attribués à la compagnie conformément aux contrats qui doivent être passés avec l'approbation du gouverneur en conseil conformément au crédit L-11c de la Loi n° 1 de 1971 portant affectation de crédits;

- b) exercer les autres pouvoirs que confère au Ministre le paragraphe 1 de l'article 10 de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, 1946, modifiée par S.C. 1954, chapitre 47, selon que peut l'ordonner, à l'occasion, le Ministre.

Par lettres patentes supplémentaires en date du 10 juin 1975, les objets d'Uranium Canada ont été modifiés par l'addition de l'alinéa c) qui se lit ainsi:

[TRADUCTION] sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, conclure, signer et exécuter des accords en vue de l'achat, du stockage et de la vente de concentrés d'uranium et accomplir ou faire accomplir tout ce qui est nécessaire ou accessoire à ces fins.

Le crédit L-11c dont il est question à l'alinéa a) des objets de la compagnie est ainsi rédigé:

Acquisition de concentrés d'uranium pendant les années financières 1970-71, 1971-72, 1972-73, 1973-74 et 1974-75, conformément aux contrats approuvés par le gouverneur en conseil et passés avec la Denison Mines Limited, y compris l'autorisation de vendre les concentrés d'uranium acquis conformément auxdits contrats et de nommer un représentant à cette fin.

Durant la période visée par les accusations en l'espèce, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources détenait en fiducie pour Sa Majesté du chef du Canada toutes les actions d'Uranium Canada à l'exception des actions permettant d'exercer les fonctions d'administrateur. Tous les administrateurs et les dirigeants de la compagnie étaient des hauts fonctionnaires de divers ministères et organismes du gouvernement, notamment des Affaires extérieures, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de la Justice, du Bureau du Conseil privé et du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Les affaires d'Uranium Canada sont dirigées à partir des bureaux du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et la compagnie n'a pas de place d'affaires distincte de ces bureaux. Elle ne possède pas ses propres employés. Son actif se chiffre au total à 9 \$ reçus en paie-

own. Its total assets are \$9 received in payment for directors' qualifying shares.

In broad terms, Uranium Canada's corporate functions are to buy and sell uranium and related products with the approval of the Governor in Council, and to exercise such other powers with respect to the acquisition, production and utilization of uranium as the Minister may direct. Uranium Canada is "for all its purposes" an agent of the Crown. The question that arises is whether entering into a conspiracy or arrangement to reduce competition in the production, sale or supply of uranium is within Uranium Canada's corporate objects and "purposes". On this point the Court of Appeal said:

It can be seen that the respondents are charged with doing acts which by their objects they are authorized to perform. Assuming, as we must, for the purposes of the appeal that the respondent companies performed the acts attributed to them in the indictment then the performance of those acts *prima facie* fell within the powers conferred on them by their objects clauses and their authorizing legislation.

I have no doubt marketing arrangements relating to uranium come within the powers conferred by paragraph (c) of Uranium Canada's letters patent. They cannot be said to be incidental to the Company's powers. Such powers, however, are to be exercised "subject to the approval of the Governor in Council". Mr. Justice J. Holland concluded on the basis of the relevant legislation and the affidavits filed on the application that Uranium Canada is a Crown agent incorporated for the single purpose of carrying out the policy of the government of Canada relating to atomic energy, and that in so doing it operated under the directing mind of the Minister of Energy, Mines and Resources, and with the approval of the Governor in Council. Nothing in the records indicates otherwise. Whether Uranium Canada acted with or without government approval is important because the *Atomic Energy Control Act* provides that Uranium Canada is a Crown agent "for all its purposes", not that it is a Crown agent in whatever it does. If Uranium Canada performed the acts complained of in the information with the approval

ment des actions permettant d'exercer les fonctions d'administrateur.

D'une manière générale, les fonctions d'Uranium Canada consistent à acheter et à vendre de l'uranium et des produits connexes avec l'approbation du gouverneur en conseil et à exercer les autres pouvoirs que peut prescrire le Ministre relativement à l'acquisition, à la production et à l'utilisation de l'uranium. Uranium Canada est «à toutes ses fins» un mandataire de l'État. La question qui se pose est de savoir si les objets et les «fins» d'Uranium Canada lui permettent de comploter ou de s'entendre avec une autre personne en vue de diminuer la concurrence dans la production, la vente ou la fourniture de l'uranium. La Cour d'appel a affirmé à ce sujet:

[TRADUCTION] On peut constater que les intimées sont accusées d'avoir accompli des actes qu'elles sont autorisées à accomplir en vertu de leurs objets. Si on présume aux fins de l'appel, comme il faut le faire, que les compagnies intimées ont accompli les actes qui leur sont reprochés dans l'acte d'accusation, alors à première vue, l'accomplissement de ces actes est conforme aux pouvoirs que leur confèrent les dispositions relatives à leurs objets et leurs lois habilitantes.

Je suis convaincu que l'alinéa c) des lettres patentes d'Uranium Canada lui donne le pouvoir de prendre des dispositions relatives à la commercialisation de l'uranium. On ne peut pas dire que ces dispositions sont accessoires aux pouvoirs de la compagnie. Cependant, un tel pouvoir doit être exercé [TRADUCTION] «sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil». Se fondant sur les lois pertinentes et sur les affidavits à l'appui de la requête, le juge J. Holland a conclu qu'Uranium Canada est un mandataire de l'État, constitué à la seule fin d'appliquer la politique du gouvernement canadien en matière d'énergie atomique, et que ce faisant, elle a agi conformément à la volonté du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et avec l'approbation du gouverneur en conseil. Rien dans le dossier ne porte à croire qu'il en est autrement. Il importe de savoir si Uranium Canada a agi avec l'approbation du gouvernement puisque la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* prévoit qu'Uranium Canada est un mandataire de l'État «à toutes ses fins», et non qu'elle est mandataire de l'État pour tout ce qu'elle fait. Si

of the Governor in Council, it acted within "its purposes" and is entitled to immunity as a Crown agent. If, on the other hand, it acted without such approval, it acted outside "its purposes", and beyond the scope of its agency, and cannot claim to be immune on the basis that it entered the alleged combine on behalf of the Crown.

I turn now to the other respondent. Eldorado Mining and Refining (1944) Limited was incorporated by Letters Patent on June 30, 1945, under Part I of *The Companies Act, 1934*. In 1952 the Company's name was changed to Eldorado Mining and Refining Limited, and in 1968 changed again to Eldorado Nuclear Limited—Eldorado Nucléaire Limitée. By 1964-65 (Can.), c. 52, s. 2, the short title of the *Companies Act* was changed to the *Canada Corporations Act*; thereafter Eldorado was incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act*. Eldorado's corporate objects and purposes read in part:

To acquire, own, lease, prospect for, open, explore, develop, work, improve, maintain and manage mines and mineral lands and deposits, and to dig for, raise, crush, wash, smelt, assay, analyze, reduce, amalgamate, refine, pipe, convey and otherwise treat ores, metals and minerals, whether belonging to the company or not, and to render the same merchantable and to sell or otherwise dispose of the same or any part thereof or interest therein;

In 1968, by supplementary letters patent, the following was added to the above description of the Company's objects:

and to purchase, lease, mine, refine, process and sell uranium, zirconium or any other material or equipment relative to the nuclear industry;

All of Eldorado's issued shares are owned by, or held in trust for, Her Majesty in right of Canada. Hence Eldorado comes within the definition of "company" in the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7 (as amended by 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)), which reads:

Uranium Canada a accompli, avec l'approbation du gouverneur en conseil, les actes qui lui sont reprochés dans la dénonciation, elle a agi conformément à «ses fins» et elle a droit à l'immunité à titre de mandataire de l'État. Si, par contre, elle a agi sans cette approbation, elle a outrepassé «ses fins» et la portée de son mandat, et elle ne peut revendiquer l'immunité en disant qu'elle a participé à la prétendue coalition au nom de l'État.

Examinons maintenant la situation de l'autre intimée. Eldorado Mining and Refining (1944) Limited a été constituée par lettres patentes le 30 juin 1945 en vertu de la partie I de la *Loi des compagnies, 1934*. En 1952, le nom de la compagnie est devenu Eldorado Mining and Refining Limited, et a été changé de nouveau en 1968 pour devenir Eldorado Nuclear Limited — Eldorado Nucléaire Limitée. Le titre abrégé de la *Loi des compagnies* est devenu *Loi sur les corporations canadiennes* à 1964-65 (Can.), chap. 52, art. 2; Eldorado fut par la suite constituée en vertu de la partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Les objets et les fins d'Eldorado sont notamment les suivants:

[TRADUCTION] Acquérir, posséder, louer, chercher, ouvrir, explorer, aménager, exploiter, améliorer, entretenir et gérer des mines, des champs et des gisements miniers; chercher, extraire, broyer, débourber, fondre, titrer, analyser, réduire, amalgamer, affiner, abattre, transporter et autrement traiter des minerais, métaux et minéraux, qu'ils appartiennent ou non à la compagnie, les mettre en état d'être livrés au commerce, vendre ou autrement aliéner ces minerais, métaux et minéraux ou une partie de ceux-ci, ou les droits y relatifs;

En 1968, on a, par lettres patentes supplémentaires, ajouté ce qui suit aux objets précités de la compagnie:

[TRADUCTION] et acheter, louer, extraire, affiner, transformer et vendre de l'uranium, du zirconium ou toute autre matière ou installation relatives à l'industrie nucléaire;

Toutes les actions émises d'Eldorado appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou sont détenues en fiducie pour elle. Eldorado est donc une compagnie au sens de la définition de «compagnie» que donne la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7 (modifiée par 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)), qui se lit ainsi:

“Company” means a company incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act*, or a corporation incorporated under the *Canada Business Corporations Act*, all the issued shares of which are owned by or held in trust for Her Majesty in right of Canada except, in the case of a company incorporated under Part I of the *Canada Corporations Act*, shares necessary to qualify other persons as directors;

Section 6 of the same Act provides:

This Act applies to a Company only from the date of the issue of a proclamation by the Governor in Council declaring this Act to be applicable to such Company.

On or about August 1, 1946, the Governor in Council issued a proclamation directing that the *Government Companies Operation Act* be applicable to Eldorado Mining and Refining (1944) Limited, which, as indicated above, subsequently became Eldorado Nuclear Limited. It is s. 3 of the *Government Companies Operation Act* that makes Eldorado “for all its purposes” an agent of Her Majesty.

As with Uranium Canada, agreements relating to the sale and supply of uranium fall within Eldorado’s corporate objects. I note, however, that unlike Uranium Canada, Eldorado’s corporate objects do not restrict it to acting with the approval of the Minister or the Governor in Council. Whatever the *de facto* relationship between Eldorado and the government may be, the Company’s corporate objects clauses and the relevant statutes leave it free to operate without government direction.

Does Eldorado’s independence in any way affect its right to claim Crown immunity? At common law the question whether a person is an agent or servant of the Crown depends on the degree of control which the Crown, through its ministers, can exercise over the performance of his or its duties. The greater the control, the more likely it is that the person will be recognized as a Crown agent. Where a person, human or corporate, exercises substantial discretion, independent of ministerial control, the common law denies Crown

«compagnie» désigne une compagnie constituée en vertu de la Partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou une corporation constituée en vertu de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* dont toutes les actions émises appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou sont détenues en fiducie pour elle, à l’exception, dans le cas d’une compagnie constituée en vertu de la Partie I de la *Loi sur les corporations canadiennes*, des actions permettant à d’autres personnes d’exercer les fonctions d’administrateur;

L’article 6 de la même loi prévoit:

La présente loi ne s’applique à une compagnie qu’à compter de la date où le gouverneur en conseil lance une proclamation déclarant la présente loi applicable à cette compagnie.

Le 1^{er} août 1946 ou vers cette date, le gouverneur en conseil a ordonné par proclamation que la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l’État* s’applique à Eldorado Mining and Refining (1944) Limited qui, comme je l’ai dit, est devenue plus tard Eldorado Nucléaire Limitée. C’est l’article 3 de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l’État* qui fait qu’Eldorado est «à toutes ses fins» mandataire de Sa Majesté.

À l’instar d’Uranium Canada, les objets d’Eldorado lui permettent de passer des accords relatifs à la vente et à la fourniture d’uranium. Je fais cependant remarquer que, contrairement à Uranium Canada, Eldorado n’est pas tenue, en vertu de ses objets, d’agir seulement avec l’approbation du Ministre ou du gouverneur en conseil. Quels que soient les rapports de fait qui puissent exister entre Eldorado Nucléaire et le gouvernement, les dispositions qui prévoient les objets de la compagnie et les lois pertinentes lui permettent de fonctionner sans directives du gouvernement.

L’autonomie d’Eldorado porte-t-elle atteinte de quelque façon à son droit de revendiquer l’immunité de l’État? En *common law*, la question de savoir si une personne est un mandataire ou un préposé de l’État dépend du degré de contrôle que l’État, par ses ministres, peut exercer sur l’exécution de ses fonctions. Plus ce contrôle est sévère, plus la personne est susceptible d’être reconnue comme mandataire de l’État. Lorsqu’une personne, physique ou morale, exerce un pouvoir discrétionnaire important non assujéti au contrôle

agency status. The question is not how much independence the person has in fact, but how much he can assert by reason of the terms of appointment and nature of the official: *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584 at pp. 616-17, and see Hogg, *Liability of the Crown*, 1971, p. 207. While Uranium Canada would easily meet the common law test of Crown agency, since it needs approval of the Governor in Council for what it does, I think it is clear that the common law would not recognize Eldorado as a Crown agent since it does not meet the *de jure* control test. I do not, however, think that this deprives Eldorado of the right of Crown immunity when acting within its corporate purposes.

The position at common law is not that those under *de jure* control are entitled to Crown immunity, but rather that immunity extends to those acting on behalf of the Crown. In *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, the Privy Council found the Board not to be a Crown agent because "there is nothing in the statute which makes the acts of administration his [the Minister's] as distinguished from theirs" (p. 905). *Sheedy* is not an immunity case, rather, the question was whether Crown priority could be asserted in a liquidation. Nevertheless, it does indicate that the *de jure* test applies only in the absence of specific language indicating the body acts on behalf of or as an agent of the Crown. See also *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18 (C.A.). A case such as *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25, is easily distinguishable. In that case the statutory designation of Crown agent was held not to be conclusive, because the statute did not say "for all its purposes". The majority concluded the statute made the Power Corporation an agent only for some

ministériel, la *common law* lui refuse le statut de mandataire de l'État. Il ne s'agit pas de savoir à quel point la personne est autonome en fait, mais de savoir quelle mesure d'autonomie elle peut revendiquer en raison des conditions de sa nomination et de la nature de ses fonctions: *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584, aux pp. 616 et 617; voir également l'ouvrage de Hogg, *Liability of the Crown*, 1971, à la p. 207. Bien qu'Uranium Canada pourrait facilement satisfaire au critère de mandataire de l'État de la *common law*, puisque ses actes doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, il m'apparaît évident que la *common law* ne reconnaîtrait pas à Eldorado le statut de mandataire de l'État puisqu'elle ne répond pas au critère du contrôle de droit. Cependant, je ne crois pas que cela prive Eldorado du droit à l'immunité de l'État lorsqu'elle agit conformément à ses fins.

La *common law* ne dit pas que les personnes assujetties au contrôle de droit ont droit à l'immunité de l'État, mais plutôt que l'immunité s'applique aux personnes qui agissent pour le compte de l'État. Dans l'arrêt *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, le Conseil privé a conclu que le conseil en question n'était pas un mandataire de l'État parce que [TRADUCTION] «il n'y a rien dans la Loi qui fasse une distinction entre les mesures administratives prises par eux et les siennes [celles du Ministre]» (p. 905). L'affaire *Sheedy* ne portait pas sur l'immunité de l'État; il s'agissait plutôt de savoir si le privilège de l'État pouvait être invoqué dans le cas d'une liquidation. Néanmoins, il ressort de cet arrêt que le critère du contrôle de droit s'applique uniquement en l'absence de termes précis qui indiquent que l'organisme agit pour le compte de l'État ou en sa qualité de mandataire de l'État. Voir également l'arrêt *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18 (C.A.). On peut facilement faire la distinction avec l'arrêt *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25. Dans cet arrêt, on a décidé que la désignation de mandataire de l'État contenue dans la loi en question n'était pas concluante parce que cette loi ne précisait pas [TRADUCTION] «à toutes ses fins». La cour à la majorité a conclu que la loi

purposes, not including the matter at issue in that appeal.

This Court's decision in *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, *supra*, is also instructive. The case concerned s. 19 of the *Patent Act*, R.S.C. 1952, c. 203.

The Government of Canada may, at any time, use any patented invention, paying to the patentee such sum as the Commissioner reports to be a reasonable compensation for the use thereof, and any decision of the Commissioner under this section is subject to appeal to the Exchequer Court.

Martland J., speaking for the Court, equated "Government of Canada" with the Crown. Polymer, like Eldorado, was made, for all its purposes, an agent of the Crown, though not under *de jure* control. Nonetheless, Polymer was held entitled to take advantage of s. 19.

In my opinion the Crown, under s. 19, has an unrestricted right to use a patent. It caused the respondent [Polymer] to be incorporated to manufacture, sell and deal in synthetic rubber and made the respondent, for all its purposes, its agent. The use by the respondent of the patent was, in the circumstances, a use by the Crown within s. 19. This being so, there was no infringement by the respondent of such patent [at p. 764].

The "agent for all its purposes" designation was held to be determinative; there was no inquiry into the actual independence of Polymer. I think this case makes it clear that when an enactment refers to the Crown, and a particular body is expressly made a Crown agent for all purposes, the enactment embraces the statutory agent. This applies to the construction of s. 16 of the *Interpretation Act*.

I also note that in the 1959 *CBC* case, *supra*, the *CBC* was by statute an agent:

The Corporation is for all purposes of this Act an agent of Her Majesty and its powers under this Act may be exercised only as an agent of Her Majesty.

As noted in Locke J.'s concurring judgment, the *CBC* was not under the regulation or direction of

en question ne faisait de la société d'énergie un mandataire qu'à certaines fins qui ne comprenaient pas la question en litige dans cet appel.

L'arrêt de cette Cour, *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, précité, est également instructif. Cette affaire portait sur l'art. 19 de la *Loi sur les brevets*, S.R.C. 1952, chap. 203.

Le gouvernement du Canada peut à tout moment se servir d'une invention brevetée, en payant au breveté, pour l'usage de l'invention, la somme que, dans un rapport, le commissaire estime être une indemnité raisonnable; et toute décision rendue par le commissaire sous l'autorité du présent article est sujette à appel devant la Cour de l'Echiquier.

Le juge Martland, s'exprimant au nom de la Cour, a assimilé le «gouvernement du Canada» à l'État. À l'instar d'Eldorado, Polymer était constituée à toutes ses fins mandataire de l'État, même si elle n'était pas assujettie à un contrôle de droit. Néanmoins, on a conclu que Polymer avait le droit de bénéficier de l'art. 19.

[TRADUCTION] Je suis d'avis qu'en vertu de l'art. 19, l'État a le droit absolu d'utiliser un brevet. Il a fait en sorte que l'intimée [Polymer] soit constituée pour fabriquer, vendre et faire le commerce du caoutchouc synthétique et il a fait de l'intimée son mandataire à toutes ses fins. L'utilisation du brevet par l'intimée, dans les circonstances, équivalait à l'utilisation par l'État au sens de l'art. 19. Dans ces conditions, l'intimée n'a pas violé ce brevet [à la p. 764].

On a conclu que la désignation de «mandataire à toutes ses fins» était déterminante; il n'y a pas eu d'enquête quant à l'autonomie réelle de Polymer. À mon avis, cet arrêt établit clairement que, lorsqu'une loi fait mention de l'État et qu'un organisme précis est déclaré expressément mandataire de l'État à toutes fins que ce soit, la loi s'applique également au mandataire. Cela s'applique à l'interprétation de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*.

Je souligne également que dans l'arrêt *Radio-Canada de 1959*, précité, la Société Radio-Canada était mandataire en vertu de la loi:

La Société, pour tous les objets de la présente loi, est mandataire de Sa Majesté et ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi.

Comme le souligne le juge Locke dans ses motifs concordants, la Société Radio-Canada n'était pas

any department of government. Nevertheless, the majority found the CBC entitled to immunity. The dissenting members of the Court agreed that if the Crown had been immune under the *Lord's Day Act*, that immunity would have extended to the CBC.

The major difference between Uranium Canada and Eldorado is that while the former is closely controlled by government, the latter, at least on paper, is not. Yet the statutory provisions making both corporations Crown agents for all their purposes are identical. I do not think it is admissible, without rewriting the statutes, to interpret these identical provisions differently. The status of Crown agents "for all its purposes" gives each such agent the benefit of Crown immunity under s. 16 of the *Interpretation Act*. The draftsmen of the governing statutes of Uranium Canada and Eldorado may well have been thinking of immunity from taxing statutes rather than criminal statutes, but the result is that there is immunity from both as long as the corporations are acting within their respective authorized purposes.

The Attorney General's "lawful Crown purposes" argument has already been met by the conclusion that the two respondents are not bound by the *Combines Investigation Act* when acting within authorized purposes, so they cannot commit a violation of that Act when so acting. One additional point ought to be made. The Attorney General contended that neither respondent was given authority to contravene the *Combines Investigation Act* and therefore Crown immunity was not available; Crown immunity would apply only if there were statutory authority to contravene the *Combines Investigation Act*. With respect, I do not think this is an appropriate form of analysis. Statutory authority to commit an act that would otherwise be illegal, does not, it seems to me, invoke Crown immunity. It gives rise to a defence of statutory justification. A defence of statutory

assujettie à la réglementation ou aux directives d'un ministère du gouvernement. Néanmoins, la Cour a conclu à la majorité que la Société avait le droit de se prévaloir de l'immunité. Les juges dissidents étaient d'accord pour dire que si l'État avait bénéficié de l'immunité à l'égard de la *Loi sur le dimanche*, la Société aurait aussi bénéficié de cette immunité.

La principale différence entre Uranium Canada et Eldorado tient à ce qu'Uranium Canada est étroitement contrôlée par le gouvernement alors qu'Eldorado ne l'est pas, du moins en principe. Cependant, les dispositions législatives qui prévoient que les deux compagnies sont mandataires de l'État à toutes leurs fins sont identiques. Je ne crois pas que l'on puisse interpréter différemment ces dispositions identiques sans procéder à une nouvelle rédaction des lois. Le statut de mandataire de l'État «à toutes ses fins» permet à chacun de ces mandataires de bénéficier de l'immunité de l'État prévue à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*. Il se pourrait bien que les rédacteurs des lois qui régissent Uranium Canada et Eldorado aient eu à l'esprit l'immunité à l'égard des lois fiscales plutôt qu'à l'égard des lois en matière criminelle, mais en définitive, l'immunité s'applique dans les deux cas dans la mesure où ces personnes morales agissent conformément aux fins respectives qu'elles sont autorisées à poursuivre.

On a déjà répondu à l'argument des «fins légitimes de l'État» soumis par le procureur général, en concluant que les deux intimées ne sont pas liées par la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* lorsqu'elles agissent conformément aux fins qu'elles sont autorisées à poursuivre, de sorte qu'elles ne peuvent enfreindre cette loi lorsqu'elles agissent ainsi. Il reste une autre remarque à faire. Le procureur général a fait valoir qu'aucune des intimées n'a été autorisée à enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et que, par conséquent, elles ne peuvent se prévaloir de l'immunité de l'État; l'immunité de l'État ne s'appliquerait que s'il y avait autorisation légale d'enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Avec égards, je ne crois pas que ce soit la bonne façon d'envisager la question. L'autorisation, prévue par la loi, d'accomplir un acte qui serait par ailleurs

justification can be raised by any person, whether or not a Crown agent. This is conceptually and analytically distant from Crown immunity.

IV Were the Prohibition Orders Premature?

There is nothing in the statutory framework or in the letters patent of either Company to suggest that agreements or arrangements to lessen competition in the production, sale or supply of uranium are extraneous to the state purposes for which the two Companies were incorporated.

The Attorney General says, however, the prohibition orders in this case were premature because the question whether either Company exceeded its authority is a factual matter to be determined only upon evidence the Attorney General will lead in proof of the charges at the preliminary inquiry, and at subsequent trial if either Company should be committed for trial.

The Attorney General does not make any positive assertion that Uranium Canada acted without approval of the Governor in Council. If the Attorney General had evidence to this effect, or other evidence tending to show that Uranium Canada or Eldorado acted for other than Crown purposes, he should have so indicated by way of affidavit at the application before J. Holland J. No such evidence was presented there, or alluded to here. This matter has now been before three courts. In my opinion there is no merit in the submission that the prohibition orders were premature. The Attorney General has had ample opportunity to demonstrate, or at least assert categorically, that in entering the allegedly unlawful agreements and combinations the two Companies acted for other than Crown purposes. The Crown is immune from the *Combines Investigation Act*; the respondents are agents of the Crown. *Prima facie*, the conduct

illégal ne donne pas, à mon avis, le droit de se prévaloir de l'immunité de l'État. Cette autorisation permet de soulever en défense la justification légale. La justification légale peut être soulevée

^a comme moyen de défense par toute personne, qu'il s'agisse ou non d'un mandataire de l'État. Sur le plan conceptuel et analytique, on est alors loin de l'immunité de l'État.

^b IV Les ordonnances de prohibition étaient-elles prématurées?

Ni le cadre législatif ni les lettres patentes de l'une ou l'autre des compagnies ne donnent à

^c entendre que des accords ou des arrangements en vue de diminuer la concurrence dans la production, la vente ou la fourniture d'uranium sont étrangers aux fins publiques pour lesquelles les deux compagnies ont été constituées.

^d Le procureur général affirme cependant que les ordonnances de prohibition en l'espèce étaient prématurées parce que la question de savoir si l'une ou l'autre des compagnies a outrepassé ses pouvoirs est une question de fait qui ne peut être tranchée qu'en fonction de la preuve que le procureur général produira à l'appui des accusations au cours de l'enquête préliminaire et du procès qui

^e suivra si l'une ou l'autre des compagnies est renvoyée à son procès.

^f Le procureur général n'affirme pas catégoriquement qu'Uranium Canada a agi sans l'approbation du gouverneur en conseil. Si le procureur général avait possédé des preuves en ce sens ou d'autres preuves qui tendent à démontrer qu'Uranium Canada ou Eldorado ont agi à des fins autres que celles de l'État, il aurait dû l'indiquer au moyen

^g d'un affidavit au moment de la requête devant le juge J. Holland. Aucune preuve de ce genre n'a été présentée à ce moment ou n'a été évoquée en cette Cour. Jusqu'à maintenant, trois cours ont été saisies de cette affaire. À mon avis, l'argument portant que les ordonnances de prohibition étaient prématurées est sans fondement. Le procureur général a eu tout le loisir d'établir, ou du moins d'affirmer de façon catégorique, qu'en passant des accords ou en participant à des coalitions soi-disant illégitimes, les deux compagnies ont agi à des fins autres que celles de l'État. L'État ne peut

complained of is within the scope of Crown purposes for which the Companies were incorporated, which, as found by J. Holland J., are to implement national policy relating to atomic energy in all its aspects. Absent some indication that the Companies acted outside corporate objects for other than Crown purposes, they are immune from the terms of the *Combines Investigation Act* as agents of the Crown, and the Provincial Court Judge lacked jurisdiction to inquire into the charges. I would dismiss the appeals. No costs are sought.

The reasons of McIntyre and Wilson JJ. were delivered by

WILSON J. (*dissenting in part*)—I have had the benefit of reading the reasons for judgment of my colleague, Dickson J., and must respectfully disagree with his conclusion that both Eldorado Nuclear Limited and Uranium Canada Limited are entitled to assert the Crown's immunity from prosecution under s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23. In my view, only Uranium Canada is entitled to assert such immunity.

The history of the proceedings is set out in my colleague's reasons for judgment and it is unnecessary for me to repeat it here. I agree with my colleague's conclusion that by virtue of s. 16 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, the Crown is immune from prosecution under the *Combines Investigation Act*. The issue before the Court however, as I see it, is whether the respondent corporations can at this stage of the proceedings claim the benefit of this immunity by virtue of their status as Crown agents.

Prima facie the resolution of this issue would appear to involve a consideration of the alleged acts of the corporations in light of their authorized objects and purposes. An inquiry would be

être poursuivi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*; les intimées sont mandataires de l'État. À première vue, la conduite reprochée est conforme aux fins publiques pour lesquelles ces compagnies ont été constituées; ces fins, comme l'a conclu le juge J. Holland, consistent à mettre en oeuvre, sous tous ses aspects, la politique nationale relative à l'énergie atomique. En l'absence d'indications que ces compagnies ont outrepassé leurs objets et ont agi à des fins autres que celles de l'État, elles ne peuvent, en qualité de mandataires de l'État, être poursuivies en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, et le juge de la Cour provinciale n'avait pas compétence pour faire enquête sur les accusations. Je suis d'avis de rejeter les pourvois. Les parties n'ont pas demandé de dépens.

Version française des motifs des juges McIntyre et Wilson rendus par

LE JUGE WILSON (*dissidente en partie*)—J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement de mon collègue le juge Dickson et, avec égards, je ne puis souscrire à sa conclusion qu'Eldorado Nucléaire Limitée et Uranium Canada Limitée peuvent toutes deux invoquer l'immunité de l'État à l'encontre d'une poursuite intentée en vertu de l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23. À mon avis, seule Uranium Canada peut invoquer cette immunité.

L'historique des procédures est exposé dans les motifs de jugement de mon collègue et il ne m'est pas nécessaire de le reprendre ici. Je suis d'accord avec la conclusion de mon collègue qu'en application de l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, l'État ne peut être poursuivi en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. J'estime toutefois que la question soumise à cette Cour est de savoir si, à ce stade des procédures, les compagnies intimées peuvent revendiquer cette immunité en vertu de leur statut de mandataires de l'État.

À première vue, il semblerait que pour trancher cette question il faille procéder à un examen des actes reprochés aux compagnies en regard des objets et des fins qu'elles sont autorisées à poursui-

required to determine whether or not such acts were within such objects and purposes. It is submitted on behalf of the respondents, however, that such an inquiry is unnecessary since the respondents are expressed in their governing statutes to be for all their purposes agents of Her Majesty and able to exercise their powers only as such. This, they say, means that no matter what they do in carrying out their purposes, they are entitled to Her Majesty's immunity. Parliament has effectively equated their authority with their capacity and the holding of a preliminary inquiry in these circumstances would be a futile exercise.

Uranium Canada makes its claim to immunity on the basis of s. 10(4) of the *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, which reads:

A company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

Eldorado's claim is based on s. 3(1) of the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7, which states:

Every Company is for all its purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of Her Majesty.

Do these statutory provisions, by making a conclusive legislative pronouncement on the status of the respondents as Crown agents, also provide them with a blanket immunity from prosecution under the *Combines Investigation Act* for any acts which they might perform in furtherance of their statutory mandate? With respect, I do not think so.

In my view the authorities governing the scope of immunity of Crown agents demonstrate that the courts must apply a two-step test in determining whether an agent of the Crown is entitled to assert the Crown's immunity. The first step is to decide whether the agent is authorized, expressly or impliedly, to perform the acts in question. In making this determination it is not enough to say that the purpose for which the acts are performed is an authorized purpose; the Court must also determine that the means which the agent uses to accomplish the purpose are expressly or impliedly

vre. Une enquête serait nécessaire pour déterminer si ces actes sont conformes à ces fins et à ces objets. Cependant, on fait valoir au nom des intimées qu'une telle enquête est inutile puisqu'en vertu des lois qui les régissent les intimées sont, à toutes leurs fins, mandataires de Sa Majesté et ne peuvent exercer leurs pouvoirs qu'en cette qualité. Cela, disent-elles, signifie que quoi qu'elles fassent dans la poursuite de leurs fins elles ont droit à l'immunité dont jouit Sa Majesté. Le Parlement a effectivement assimilé leurs pouvoirs à leur capacité et, dans ces circonstances, la tenue d'une enquête préliminaire serait futile.

Uranium Canada fonde son droit à l'immunité sur le par. 10(4) de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, qui dispose:

Une compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont elle est investie.

Eldorado s'appuie sur le par. 3(1) de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7, qui dispose:

Chaque compagnie est, à toutes ses fins, mandataire de Sa Majesté, et elle ne peut exercer ses pouvoirs qu'en cette qualité.

Ces dispositions législatives, qui prévoient de façon concluante que les intimées sont mandataires de l'État, leur accordent-elles également une immunité générale à l'égard des poursuites engagées en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* pour tous les actes qu'elles peuvent accomplir dans la réalisation du mandat que leur confie la loi? Avec égards, je ne le crois pas.

À mon avis, la jurisprudence relative à l'étendue de l'immunité des mandataires de l'État démontre que les cours doivent appliquer un critère en deux étapes pour déterminer si un mandataire de l'État a le droit d'invoquer l'immunité de l'État. La première étape consiste à décider si le mandataire est autorisé, de façon expresse ou implicite, à accomplir les actes en question. Ce faisant, il ne suffit pas de dire que la fin visée par les actes accomplis est autorisée; la Cour doit également déterminer si les moyens auxquels recourt le mandataire en vue de réaliser cette fin sont autorisés

authorized. If as a matter of statutory interpretation the means are authorized, the agent is entitled to immunity. If, however, there is no such authorization, the Court must move to the second step. The second step is to decide whether or not the agent is, for all intents and purposes, the *alter ego* of the Crown. If because of the degree of control—and by this is meant *de jure* as opposed to *de facto* control—which the Crown is able to exercise over the agent it is impossible for the Court to characterize the agent's act as anything other than the act of the Crown, the agent is entitled to assert Crown immunity whether or not its governing statute authorizes the means by which the agent carries out its statutory purposes. If, however, the Crown does not have that degree of control, the agent will not be entitled to assert the immunity if the means it used are outside the purview of the statute. I turn to the authorities.

In *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375, a member of the Canadian Armed Forces was held not to be immune from prosecution under the Ontario *Highway Traffic Act* even although he was acting under orders in the course of his employment. Evans J.A., writing for the Ontario Court of Appeal, said at p. 377:

The question for determination may be briefly stated: Is a servant of the Crown immune from prosecution under the *Highway Traffic Act* when he drives a motor vehicle in a negligent manner while in the course of carrying out orders which can be obeyed without driving carelessly?

He concluded that he was not. The Court conceded in *Stradiotto* that if the soldier had been ordered to do the very act alleged to constitute the offence, he would be immune from prosecution. Evans J.A. said at p. 379:

In my view, a distinction must be drawn between a breach of the *Highway Traffic Act* which is required to be committed by a soldier in order to carry out a military order and a breach of the statute which a soldier commits during the course of carrying out his duties which duties, however, can be properly discharged without committing a breach of the statute.

In *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] S.C.R. 60, the respondents, who were

de façon expresse ou implicite. Si, sur le plan de l'interprétation législative, ces moyens sont autorisés, le mandataire a droit à l'immunité. Cependant, si cette autorisation n'existe pas, la Cour doit passer à la seconde étape qui consiste à décider si le mandataire est, à toutes fins utiles, l'*alter ego* de l'État. Si, en raison du degré de contrôle—et par cela on entend le contrôle de droit par rapport au contrôle de fait—que l'État peut exercer sur le mandataire, la Cour est dans l'impossibilité de dire que l'acte du mandataire est autre chose que l'acte de l'État, le mandataire a le droit d'invoquer l'immunité de l'État peu importe que la loi qui le régit autorise ou non les moyens auxquels il recourt pour réaliser les fins que lui fixe la loi. Par contre, si l'État n'a pas ce degré de contrôle, le mandataire ne pourra pas invoquer l'immunité si les moyens auxquels il a eu recours outrepassent ceux permis par la loi. Examinons la jurisprudence.

Dans l'arrêt *R. v. Stradiotto*, [1973] 2 O.R. 375, on a décidé qu'un membre des Forces armées canadiennes n'était pas à l'abri de poursuites intentées en vertu de *The Highway Traffic Act* de l'Ontario même s'il agissait conformément à des ordres reçus dans l'exécution de ses fonctions. S'exprimant au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge Evans affirme, à la p. 377:

[TRADUCTION] La question à trancher peut être énoncée brièvement: un préposé de l'État peut-il être poursuivi en vertu de *The Highway Traffic Act* lorsqu'il conduit un véhicule à moteur d'une manière négligente dans l'exécution d'ordres qui peuvent être exécutés sans conduite imprudente?

Il a conclu par l'affirmative. La cour a reconnu dans l'arrêt *Stradiotto* que si le soldat avait reçu l'ordre d'accomplir l'acte même qu'on lui reprochait, il ne pourrait pas être poursuivi. Le juge Evans affirme, à la p. 379:

[TRADUCTION] À mon avis, il faut distinguer entre une infraction à *The Highway Traffic Act* qu'un soldat est obligé de commettre pour obéir à un ordre et une infraction qu'un soldat commet dans l'exécution de ses fonctions alors qu'il peut les exécuter sans enfreindre la loi.

Dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier*, [1969] R.C.S. 60, les intimés, qui

owners of properties bordering on the St. Lawrence River, petitioned for an injunction to restrain the National Harbours Board from carrying out certain works on the river which they claimed would injuriously affect their properties. The Board moved by way of declinatory exception to dismiss the respondents' petition on the ground that, being an agent of the Crown, it was not subject to injunction. The exception was dismissed at trial and the trial judgment was affirmed on appeal. The Board was granted leave to appeal to this Court. Mr. Justice Martland, speaking for the Court, dealt with the argument made on behalf of the Board that it was only capable of acting as a Crown agent and therefore enjoyed all the immunities of the Crown. He said at p. 70:

What is in issue here is the responsibility of a person, whether individual or corporate, who, though a Crown agent, and purporting to act as such, commits an act which is unlawful. My understanding of the law is that a personal liability will result. The liability arises, not because he is an agent of the Crown, but because, though he is an agent of the Crown, the plea of Crown authority will not avail in such event.

After reviewing a number of authorities Martland J. stated at p. 72:

As Choquette J. has pointed out, in the reasons for judgment of the Court of Appeal, s. 3(2) of the *National Harbours Board Act* declares that the Board "shall be and be deemed to be, for all the purposes of this Act, the agent of Her Majesty in right of Canada". (The italicizing is my own.) It is only when the Board is lawfully executing the powers entrusted to it by the Act that it is deemed to be a Crown agent.

I am not prepared to accept the proposition enunciated in *Wheeler v. Public Works Commissioners*, [1903] 2 I.R. 202, that a corporation constituted for the sole purpose of doing acts for the Crown is not capable of doing a wrongful act in its corporate capacity, unless that statement is to be limited in its meaning to say that such a wrongful act is not authorized by its corporate powers. Otherwise the statement subscribes to the theory that a corporation cannot be made liable in tort because its corporate powers do not authorize it to commit a wrong. In my opinion, if a corporation, in the purported carrying out of its corporate purposes, commits a wrongful act, it is liable therefor and it cannot

avaient des propriétés le long du fleuve Saint-Laurent, ont demandé une injonction pour empêcher le Conseil des ports nationaux d'exécuter dans le fleuve certains travaux qui, soutenaient-ils, porteraient gravement atteinte à leurs propriétés. Le Conseil a opposé une exception déclinatoire, demandant que la requête des intimés soit rejetée pour le motif qu'en sa qualité de mandataire de l'État une injonction ne pouvait être décernée contre lui. L'exception a été rejetée en première instance et ce jugement a été confirmé en appel. L'autorisation de pourvoi à cette Cour a été accordée au Conseil. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Martland a examiné l'argument présenté au nom du Conseil portant qu'il ne pouvait agir qu'en sa qualité de mandataire de l'État et qu'il jouissait par conséquent de toutes les immunités de l'État. Il affirme, à la p. 70:

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce de la responsabilité d'une personne, physique ou morale, qui, bien qu'elle soit mandataire de l'État et qu'elle prétende agir en cette qualité, commet un acte illégal. À mon avis, cet acte entraîne en droit une responsabilité personnelle. Il y a une responsabilité non parce qu'elle est mandataire de l'État, mais parce que, bien qu'elle le soit, elle ne peut se prévaloir dans ce cas des pouvoirs de l'État.

Après avoir examiné un bon nombre d'arrêts, le juge Martland affirme, à la p. 72:

[TRADUCTION] Comme l'a fait remarquer le juge Choquette dans les motifs de l'arrêt de la Cour d'appel, le par. 3(2) de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux* déclare que le Conseil, «pour toutes les fins de la présente loi . . . est et est censé être le mandataire de Sa Majesté du chef du Canada». (Les italiques sont de moi.) Ce n'est que lorsque le Conseil exerce légitimement les pouvoirs que la Loi lui accorde qu'il est censé être un mandataire de l'État.

Je ne suis pas disposé à accepter la solution énoncée dans la décision *Wheeler v. Public Works Commissioners*, [1903] 2 I.R. 202, portant qu'une personne morale constituée dans le seul but d'agir pour l'État n'a pas la capacité d'agir illégalement, à moins qu'il faille restreindre le sens de cette déclaration pour dire que les pouvoirs de cette personne morale n'autorisent pas cet acte illégal. Autrement, cet énoncé souscrit à la thèse qu'une personne morale ne peut encourir de responsabilité délictuelle parce que ses pouvoirs ne l'autorisent pas à commettre un acte illégal. À mon avis, si une personne morale qui prétend poursuivre ses buts commet un acte illégal, elle en est responsable et elle ne peut se dégager

escape liability by alleging that it is not responsible for anything done outside its corporate powers. This is true whether it is purporting to act as a Crown agent, or not.

The National Harbour Board's appeal was dismissed.

It has been suggested that there is a distinction to be drawn between the Crown's immunity at common law from an action in tort and its immunity from liability or prosecution under a statute by virtue of s. 16 of the *Interpretation Act* and that the observations of Martland J. in *Conseil des Ports Nationaux* are confined to the former situation. With respect, I think this is to read down the principle applied by the learned justice in the case. The plaintiff, it will be recalled, was not seeking to enjoin the National Harbours Board from commission of a common law tort but from commission of a *délit* as contemplated by arts. 1053 *et seq.* of the *Civil Code*. Any immunity which the National Harbours Board was seeking to assert must accordingly have included immunity from provisions of the *Civil Code*.

Although a number of the cases upon which Martland J. relied involved the liability of public officials for tortious acts at common law, I do not believe that he intended to confine his remarks to common law liability. Rather, he seems to have espoused the broader principle which he quoted from Dicey on *The Law of the Constitution* (10th ed., 1959), p. 193 to the effect that Crown agents are personally liable "for acts done in their official character but in excess of their lawful authority". As an example of such an act he refers to the violation of the *Civil Code* by the Quebec Liquor Commission in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121.

Moreover, I do not believe that it is sound in principle to draw a distinction in the present context between wrongs which are recognized by the common law and those which are created by statute. In *Tobin v. The Queen* (1864), 33 L.J.C.P. 199, Erle C.J. explained the principle that "the

de sa responsabilité en disant qu'elle n'est pas responsable des actes accomplis par dérogation à ses pouvoirs. Cela s'applique peu importe qu'elle prétende ou non agir en qualité de mandataire de l'État.

^a Le pourvoi du Conseil des ports nationaux a été rejeté.

On a laissé entendre qu'il faut faire la distinction entre l'immunité de l'État qui existe en *common law* à l'égard d'une action en responsabilité délictuelle et l'immunité de l'État à l'égard de la responsabilité ou de poursuites en vertu d'une loi, conformément à l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*, et que les observations du juge Martland, dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, ne s'appliquent qu'au premier cas. Avec égards, je crois que c'est là donner une interprétation atténuée au principe appliqué dans ce cas par le savant juge. ^d Le demandeur, on s'en souviendra, cherchait à empêcher le Conseil des ports nationaux de commettre non pas un délit de *common law* mais un délit au sens des art. 1053 et suiv. du *Code civil*. ^e Toute immunité que cherchait à revendiquer le Conseil des ports nationaux devait donc inclure l'immunité à l'égard des dispositions du *Code civil*.

Même si un bon nombre d'affaires sur lesquelles s'est fondé le juge Martland concernaient la responsabilité des fonctionnaires pour des délits de *common law*, je ne crois pas qu'il ait voulu limiter ses observations à la responsabilité en *common law*. Il semble plutôt avoir adopté le principe plus large, tiré de l'ouvrage de Dicey, *The Law of the Constitution* (10^e éd., 1959), à la p. 193, selon lequel les mandataires de l'État sont personnellement responsables [TRADUCTION] «pour les actes qu'ils ont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles mais qui outrepassent leurs pouvoirs légitimes». À titre d'exemple d'un tel acte, il mentionne la violation du *Code civil* par la Commission des liqueurs du Québec dans l'affaire *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

En outre, je ne crois pas qu'il soit bon en principe de faire la distinction, dans le contexte actuel, entre les méfaits reconnus par la *common law* et ceux créés par des textes de loi. Dans *Tobin v. The Queen* (1864), 33 L.J.C.P. 199, le juge en chef Erle a expliqué le principe que [TRADUC-

king can do no wrong” in the following way at p. 205:

The maxim that “the king can do no wrong” is true in the sense that he is not liable to be sued civilly or criminally for a supposed wrong; that which the sovereign does personally the law presumes will not be wrong; that which the sovereign does by command to his servants cannot be a wrong in the sovereign, because if the command be unlawful, it is in law no command, and the servant is responsible for the unlawful act in the same way as if there had been no command.

(Emphasis added.)

The principle thus stated recognizes that the servants and agents of the Crown are under an obligation to obey the law which is enforceable in the courts even if the sovereign’s personal obligation to do so is not enforceable in the same manner. To remove breaches of statute from the ambit of this principle would create an enormous range of executive action which would not be subject to independent judicial control.

Mr. Justice Estey, writing for the Court in the recent decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 339, seems to have approved the reasoning in both *Conseil des Ports Nationaux* and *Stradiotto*. He stated at p. 343:

There is no doubt that in the existing state of the law employees of the Crown are responsible for their own acts done in their official character but in excess of their lawful authority.

And later he says at pp. 351-52:

The appellant is certainly in no better position than a minister of the Crown. It is difficult to believe that after the great constitutional struggles through which we and our forebears have gone to bring to an end the concept of the absolute monarchy we are still faced with the defence of absolute immunity by the monarch’s administration. Borrowing the words of Martland J., in *Conseil des Ports Nationaux*, *supra*: “It is only when the (Corporation) is lawfully executing the powers entrusted to it by the Act that it is deemed to be the Crown agent” (at p. 72). When so acting and thereby enjoying the status of Crown agent the immunities of the Crown flow through to the agent for its benefit. Where, however, the Corporation is not acting “for all purposes of this Act”

TION] «le Roi ne peut mal faire» de la façon suivante, à la p. 205:

[TRADUCTION] La maxime portant que «le Roi ne peut mal faire» est vraie dans ce sens qu’il ne peut être poursuivi ni au civil ni au criminel pour un prétendu méfait, que la loi présume que ce que le souverain fait personnellement ne peut être mal, que ce que le souverain ordonne à ses préposés de faire ne peut être que le bien, car en droit, l’ordre illégal ne constitue pas un ordre et le préposé est responsable de l’acte illégal de la même manière que si aucun ordre n’avait été donné.

(C’est moi qui souligne.)

Le principe ainsi énoncé reconnaît que les préposés et les mandataires de l’État sont tenus d’observer la loi que peuvent faire respecter les cours même si ces dernières ne peuvent forcer le souverain à respecter son obligation personnelle de le faire. Soustraire la violation d’une loi à l’application de ce principe aurait pour effet de créer une gamme considérable d’actes administratifs non assujettis à un contrôle judiciaire indépendant.

S’exprimant au nom de la Cour dans l’arrêt récent *Société Radio-Canada c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 339, le juge Estey semble avoir approuvé le raisonnement adopté dans les arrêts *Conseil des Ports Nationaux* et *Stradiotto*. Il affirme, à la p. 343:

Il n’y a aucun doute que dans l’état actuel du droit, les employés de l’État sont responsables des actes qu’ils accomplissent dans l’exécution de leurs fonctions mais qui outrepassent les pouvoirs que la loi leur accorde.

Et il ajoute, aux pp. 351 et 352:

La situation de l’appelante n’est certes pas meilleure que celle d’un ministre de Sa Majesté. Il est difficile de croire qu’après les grands combats constitutionnels que nous-mêmes et nos ancêtres avons livrés pour mettre fin au concept de la monarchie absolue, nous devons encore affronter l’immunité absolue invoquée comme moyen de défense par l’administration du monarque. Pour reprendre les propos du juge Martland dans l’arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, précité, [TRADUCTION] «Ce n’est que lorsque (la Société) exerce légitimement les pouvoirs que la Loi lui accorde qu’(elle) est censé(e) être un mandataire de l’État» (p. 72). Lorsqu’elle agit ainsi et qu’elle jouit, de ce fait, du statut de mandataire de l’État, les immunités de l’État passent au mandataire à son avantage. Cependant, lorsque la Société n’agit pas «pour tous les objets de la présente loi» ou dans le cadre des

or with reference to "its powers under this Act" the status and the benefits of Crown agency disappear.

The attribution of Crown immunity to the appellant may be an issue in circumstances not here before the Court and hence need not, for the disposition of this appeal, be determined. However, even if Crown immunity may be attributed to the appellant in some circumstances, and the actions of the appellant in such circumstances attributed to the Crown, it does not necessarily follow that the immunities attendant upon the status of Crown agency will flow through to the benefit and protection of the appellant in all circumstances. Here we have the Attorney General of the Province of Ontario prosecuting charges under the federal *Criminal Code* against a corporation established by the Parliament of Canada. The former brings the charges in the course of its duty to enforce the criminal law in the province and the latter is called upon to answer those charges by reason of its corporate existence and responsibilities under the *Broadcasting Act*. There is no authorization given by Parliament in its parent statute for the conduct of the appellant. The law reveals no reason why Her Majesty as the fountainhead of justice should not invoke the powers of the criminal courts to enforce a statute which expressly makes Her Majesty's agents subject to its terms. But even that is not the case before us. There certainly can be no reason in law why the law enforcement agencies should not bring before the criminal court a corporation, however established, or any other person, where the conduct of that person, natural or legal, offends the *Criminal Code* and is not expressly authorized by Act of Parliament. We are not here concerned with whether the same principle would apply to conduct expressly authorized by another legislature acting within its plenary competence.

These cases seem to me to be authority for the proposition that the fact that an individual or a corporation enjoys the status of an agent of the Crown is not conclusive of his right to immunity. The agent will be personally liable for acts carried out beyond the scope of his authority and his authority must be closely examined in order to determine whether the means he used in carrying out his mandate were authorized or not. Following the approach taken by Evans J.A. in *Stradiotto*, I would find that where there is no express authorization to perform the alleged acts, the courts should presume that acts which violate the law are

«pouvoirs que lui confère la présente loi», le statut et les avantages du mandataire de l'État disparaissent.

L'attribution de l'immunité de l'État à l'appelante peut être en cause dans certaines circonstances dont il n'est pas question en l'espèce et la Cour n'a donc pas à en décider aux fins du présent pourvoi. Cependant, même si l'immunité de l'État peut être attribuée à l'appelante dans certaines circonstances et que les actes de l'appelante peuvent alors être attribués à l'État, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'immunité qui accompagne le statut de mandataire de l'État passera dans tous les cas à l'appelante à son avantage et pour sa protection. Ici, le procureur général de la province de l'Ontario poursuit, en vertu du *Code criminel* fédéral, relativement à des accusations portées contre une personne morale créée par le Parlement canadien. Le premier porte les accusations dans l'exécution de son devoir de faire appliquer le droit criminel dans la province et la seconde doit répondre à ces accusations parce qu'elle est dotée de la personnalité morale et en raison des responsabilités que lui impose la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Parlement n'a pas autorisé la conduite de l'appelante dans sa loi constitutive. Il n'existe en droit aucune raison pour laquelle Sa Majesté ne devrait pas, en tant que source de justice, invoquer les pouvoirs des cours criminelles pour faire appliquer une loi qui assujettit expressément le mandataire de Sa Majesté à ses termes. Mais même là, ce n'est pas le cas en l'espèce. Certes, il ne peut y avoir aucune raison en droit d'empêcher les organismes chargés de l'application de la loi de poursuivre au criminel une personne morale, quelle que soit la façon dont elle a été créée, ou toute autre personne lorsque la conduite de cette personne, physique ou morale, enfreint le *Code criminel* et n'est pas permise expressément par une loi du Parlement. Il ne s'agit pas en l'espèce de savoir si le même principe s'appliquerait à une conduite permise expressément par une autre législature qui agit dans le cadre de sa compétence.

Ces arrêts me semblent décider clairement que le fait qu'une personne physique ou morale jouisse du statut de mandataire de l'État n'est pas concluant quant à son droit à l'immunité. Le mandataire est personnellement responsable des actes qui outrepassent ses pouvoirs, et ses pouvoirs doivent faire l'objet d'un examen attentif afin de déterminer si les moyens auxquels il a eu recours dans l'exécution de son mandat étaient autorisés ou non. Suivant la solution adoptée par le juge Evans dans l'arrêt *Stradiotto*, je suis d'avis de conclure qu'en l'absence d'autorisation expresse visant les actes reprochés, les cours doivent présumer que les actes

the unauthorized acts of the agent for which he will be personally liable. The onus should be on the agent to show that he could not carry out his mandate without the commission of such acts.

Without commenting on the correctness of their decision, I think that the majority of this Court in *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] S.C.R. 188, took a similar approach to the question of whether the C.B.C. was entitled to assert Crown immunity from prosecution under the *Lord's Day Act*, R.S.C. 1952, c. 171 (now R.S.C. 1970, c. L-13), for broadcasting on a Sunday. The statutory mandate in that case was to "carry on a national broadcasting service within Canada". The majority treated that as a mandate to broadcast free of any limitation as to time. Since it would frustrate the corporation in the exercise of its mandate if the prohibition in the *Lord's Day Act* applied to it, it had implied authority to broadcast on a Sunday and was entitled to the immunity for so doing.

By applying for an order of prohibition at this stage of the proceedings the respondents in this case have made it impossible for the courts to assess whether or not the acts alleged were necessary to enable the respondents to carry out their statutory mandate.

It has been argued that by confining the scope of the Crown agent's immunity to those acts which were authorized the Court would be destroying the principle of Crown immunity. The argument is that Crown agents do not need immunity when they are carrying out acts within the scope of their authority. Since the Crown can act only through agents, it is said, the restriction of Crown immunity to the authorized acts of agents deprives the immunity of any substance. With respect, I do not think that this is so. In my view the common law authorities demonstrate that where the Crown agent's capacity to act was so circumscribed that any act done in the course of his duties must be viewed as an act of the Crown itself, he was entitled to assert Crown immunity. The test, as set

qui contreviennent à la loi sont des actes non autorisés dont le mandataire est personnellement responsable. Il appartient au mandataire d'établir qu'il ne pouvait pas exécuter son mandat sans accomplir ces actes.

Sans commenter la justesse de la décision, je crois que, dans l'arrêt *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, [1959] R.C.S. 188, cette Cour à la majorité a abordé de la même façon la question de savoir si la Société Radio-Canada pouvait invoquer l'immunité de l'État à l'égard de poursuites intentées en vertu de la *Loi sur le dimanche*, S.R.C. 1952, chap. 171 (maintenant S.R.C. 1970, chap. L-13), pour avoir exploité un service de radiodiffusion le dimanche. Dans cette affaire, la loi attribuait le mandat de «maintenir un service national de radiodiffusion dans les limites du Canada». La Cour à la majorité a considéré qu'il s'agissait d'un mandat de maintenir ce service en tout temps. Puisque l'application à la Société de l'interdiction de la *Loi sur le dimanche* aurait pour effet de l'empêcher d'exécuter son mandat, elle avait implicitement le pouvoir de maintenir ses services le dimanche et avait droit à l'immunité dans ce cas.

Par leurs demandes de prohibition à ce stade des procédures, les intimées en l'espèce ont mis les cours dans l'impossibilité de déterminer si les actes reprochés étaient nécessaires pour leur permettre d'exécuter le mandat que leur attribue la loi.

On a fait valoir qu'en limitant la portée de l'immunité des mandataires de l'État aux actes qui sont autorisés, la Cour anéantirait le principe de l'immunité de l'État. On soutient que les mandataires de l'État n'ont pas besoin de l'immunité lorsqu'ils accomplissent des actes qu'ils ont le pouvoir d'accomplir. Puisque l'État ne peut agir que par l'intermédiaire de mandataires, affirme-t-on, la limitation de l'immunité de l'État aux actes que les mandataires sont autorisés à accomplir fait perdre tout son sens à l'immunité. Avec égards, je ne crois pas que ce soit le cas. À mon avis, la jurisprudence de *common law* démontre que lorsque la capacité d'agir du mandataire de l'État est si restreinte que tout acte accompli dans l'exécution de ses fonctions doit être considéré comme un

out in the House of Lords' decision in *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584, is whether the Crown exercises *de jure* control over the agent. As Lord Reid put it at p. 617:

The question is not how much independence the [agent] in fact enjoys but how much he can assert and insist on by reason of the terms of his appointment or the nature of his office.

I do not see why the common law principle is not equally applicable to individuals or corporations who have been designated by statute as Crown agents. If those agents have the capacity to act for their own purposes as well as for purposes of the Crown, they will be entitled to immunity only to the extent that they act for purposes of the Crown. The fact that they are designated by statute to be Crown agents for all their purposes does not in my view preclude their acting for purposes of their own if they have the capacity to do so. I believe that the authorities bear out this analysis.

In *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25 (B.C.C.A.), the issue was whether a public utility, the sole shareholder of which was the Crown in right of British Columbia, was immune from discovery and inspection in a suit by former shareholders. The utility claimed the immunity on the basis that under s. 6(1) of the governing statute it was stated to be "an agent of Her Majesty the Queen in right of the Province". The Lieutenant-Governor in Council had the power to appoint the directors of the utility and to name someone to exercise all the powers, rights and duties of the Crown as a shareholder.

The utility argued that s. 6(1) made it an agent of the Crown "for all purposes with power to act only as agent". Sheppard J.A. said that he had difficulty with that submission because it added words which were not present in the section. Moreover, he pointed out at p. 31 of his reasons that

acte de l'État lui-même, il a le droit d'invoquer l'immunité de l'État. Le critère, énoncé dans l'arrêt de la Chambre des lords *Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property*, [1954] A.C. 584, est de savoir si l'État exerce sur le mandataire un contrôle de droit. Comme l'affirme lord Reid, à la p. 617:

[TRADUCTION] Il ne s'agit pas de savoir à quel point le [mandataire] est autonome en fait, mais de savoir quelle mesure d'autonomie il peut revendiquer ou faire valoir en raison des conditions de sa nomination ou de la nature de ses fonctions.

Je ne vois pas pourquoi le principe de *common law* n'est pas également applicable aux personnes physiques ou morales que la loi désigne comme mandataires de l'État. Si ces mandataires ont la capacité d'agir à leurs propres fins tout comme aux fins de l'État, ils auront droit à l'immunité dans la mesure seulement où ils agissent aux fins de l'État. À mon avis, le fait que la loi les désigne comme mandataires de l'État à toutes leurs fins ne les empêche pas d'agir à leurs propres fins s'ils ont la capacité de le faire. J'estime que la jurisprudence confirme cette analyse.

Dans l'affaire *British Columbia Power Corp. v. Attorney-General of British Columbia* (1962), 34 D.L.R. (2d) 25 (C.A.C.-B.), il s'agissait de savoir si un service public, dont Sa Majesté du chef de la Colombie-Britannique était le seul actionnaire, pouvait échapper à l'interrogatoire préalable et à une inspection dans des poursuites intentées par d'anciens actionnaires. Le service public a invoqué l'immunité pour le motif que le par. 6(1) de la loi qui le régit prévoit qu'il est [TRADUCTION] «un mandataire de Sa Majesté la Reine du chef de la province». Le lieutenant-gouverneur en conseil avait le pouvoir de nommer les administrateurs du service public et de désigner une personne pour exercer ou assumer, selon le cas, tous les pouvoirs, les droits et les obligations de l'État en sa qualité d'actionnaire.

Le service public a soutenu que le par. 6(1) en faisait un mandataire de l'État [TRADUCTION] «à toutes fins, doté du pouvoir d'agir seulement en qualité de mandataire». Le juge Sheppard a affirmé que cet argument lui causait des problèmes en ce qu'il ajoutait des mots qui ne figurent

even if those words had been in the section “the agency so defined does not necessarily bring the agent within the immunity”. The issue was whether the utility had “by the statute in question become an agent within the prerogative” so as to be entitled to the Crown’s immunity. This had to be determined by the true interpretation of the statute as a whole. Sheppard J.A. said that:

In construing the statute, regard should be had to those tests applied in determining whether or not there is such an agency as to come within the prerogative of the Crown and the immunity from discovery.

He found that the utility was not entitled to the Crown’s immunity.

In the course of his reasons Sheppard J.A. considered whether the corporation had a contractual capacity apart from the Crown and he reviewed the powers of the corporation, including the power to sue and be sued and the power to enter into contracts in its own name. At page 35 he concluded that the utility could aptly be described in the words of Lord Justice Denning (as he then was) in *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18, at p. 24:

In the eye of the law, the corporation is its own master and is answerable as fully as any other person or corporation. It is not the Crown and has none of the immunities or privileges of the Crown. Its servants are not civil servants, and its property is not Crown property. It is as much bound by Acts of Parliament as any other subject of the King. It is, of course, a public authority and its purposes, no doubt, are public purposes, but it is not a government department nor do its powers fall within the province of government.

DesBrisay C.J.B.C., the other member of the majority in the *British Columbia Power Corp.* case, held that since s. 6(1) did not expressly designate the utility as an agent of the Crown for all purposes, it was not entitled to assert Crown immunity from discovery when it was acting pursuant to the directions of the legislature rather than as agent of the Crown. In my view, however, the reasoning of Sheppard J.A. embraces the broader principle that a legislative pronouncement to the effect that a corporation is a Crown agent

pas dans l’article. De plus, il a souligné, à la p. 31 de ses motifs, que même si ces mots avaient figuré dans l’article, [TRADUCTION] «de mandat ainsi défini ne confère pas nécessairement l’immunité au mandataire». Il s’agissait de déterminer si le service public était, [TRADUCTION] «en vertu de la loi en question, devenu un mandataire qui jouit de la prérogative» de manière à avoir droit à l’immunité de l’État. Ce point devait être déterminé au moyen d’une interprétation juste de la loi dans son ensemble. Le juge Sheppard a affirmé ce qui suit:

[TRADUCTION] En interprétant cette loi, on doit tenir compte des critères appliqués pour déterminer si le mandat en présence permet de jouir de la prérogative de l’État et de se soustraire à l’interrogatoire préalable.

Il a conclu que le service public n’avait pas droit à l’immunité de l’État.

Dans ses motifs, le juge Sheppard s’est demandé si, en matière contractuelle, cette personne morale avait une capacité distincte de celle de l’État et il a examiné ses pouvoirs, y compris ceux d’ester en justice et de conclure des contrats en son propre nom. Il a conclu, à la p. 35, qu’on pouvait à bon droit appliquer au service public les mots du lord juge Denning (tel était alors son titre) dans l’arrêt *Tamlin v. Hannaford*, [1950] 1 K.B. 18, à la p. 24:

[TRADUCTION] Aux yeux de la loi, cette personne morale est son propre maître et elle est aussi responsable que toute autre personne physique ou morale. Elle n’est pas l’État et ne jouit pas des immunités et des privilèges de l’État. Ses préposés ne sont pas des fonctionnaires et ses biens ne sont pas les biens de l’État. Elle est assujettie aux lois du Parlement au même titre que les autres citoyens. Certes, elle est un organisme public et ses fins sont indubitablement publiques, mais ce n’est pas un ministère du gouvernement et ses pouvoirs ne sont pas ceux d’un gouvernement.

Le juge en chef DesBrisay, qui faisait également partie de la majorité dans l’arrêt *British Columbia Power Corp.*, a conclu que puisque le par. 6(1) ne désignait pas expressément le service public comme un mandataire de l’État à toutes fins que ce soit, il n’avait pas le droit de revendiquer l’immunité de l’État à l’égard de l’interrogatoire préalable lorsqu’il agissait sur l’ordre de la législature plutôt qu’en sa qualité de mandataire de l’État. À mon avis toutefois, le raisonnement du juge Sheppard englobe le principe plus large qu’une déclara-

for all its purposes does not deprive the corporation of the capacity to act for purposes of its own as opposed to those of the Crown. For example, in *Conseil des Ports Nationaux* the National Harbours Board had been deemed a Crown agent for all the purposes of the *National Harbours Board Act*. This did not prevent the courts from finding that the National Harbours Board was sufficiently independent from the Crown that it could be held personally liable for tortious acts committed in the course of carrying out its mandate and that it could be enjoined from causing the plaintiffs further injury through such acts.

I do not think that *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, and *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] S.C.R. 754, are at all in conflict with this reasoning. In *Sheedy* the Judicial Committee of the Privy Council considered the question whether the Board was entitled to assert the Crown's priority in the collection of debts owed to it by a company in liquidation. The court examined the legislation setting up the Board and found that it was a body with discretionary powers of its own. Accordingly, it determined that the Board could not be described as an agent of the Crown. The court observed at p. 905 that "Even if a Minister of the Crown has power to interfere with them [the Board], there is nothing in the statute which makes the acts of administration his as distinguished from theirs". This observation, in my view, simply confirms that, viewed as a whole, the statute could not be said to have subjected the Board to the *de jure* control of the Crown.

In the *Formea Chemicals* case this Court addressed the question of whether the respondent Crown corporation had infringed the appellant's patent. The majority of the Ontario Court of Appeal (*per* McLennan J.A.) held that *Formea* could not maintain an action of patent infringement against *Polymer* because the latter was immune from suit on the basis that it was an agent

tion dans une loi portant qu'une personne morale est, à toutes ses fins, mandataire de l'État n'enlève pas à cette personne morale la capacité d'agir à ses propres fins plutôt qu'à celles de l'État. Par exemple, dans l'arrêt *Conseil des Ports Nationaux*, le Conseil des ports nationaux avait été réputé mandataire de l'État à toutes les fins de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*. Cela n'a pas empêché les cours de conclure que le Conseil des ports nationaux était suffisamment autonome par rapport à l'État pour être tenu personnellement responsable des dommages causés dans l'exécution de son mandat et qu'on pouvait lui ordonner de cesser de causer par ses actes d'autres dommages aux demandeurs.

Je ne crois pas que les arrêts *Metropolitan Meat Industry Board v. Sheedy*, [1927] A.C. 899, et *Formea Chemicals Ltd. v. Polymer Corporation Ltd.*, [1968] R.C.S. 754, soient vraiment incompatibles avec ce raisonnement. Dans l'affaire *Sheedy*, le Comité judiciaire du Conseil privé a examiné la question de savoir si l'organisme en question avait le droit d'invoquer le privilège de l'État dans le recouvrement des sommes que lui devait une compagnie en liquidation. La cour a examiné la législation établissant cet organisme et a conclu qu'il possédait ses propres pouvoirs discrétionnaires. En conséquence, elle a décidé que l'organisme ne pouvait être décrit comme un mandataire de l'État. La cour fait remarquer, à la p. 905, que [TRADUCTION] «Même si un ministre de Sa Majesté a un pouvoir d'intervention [dans les affaires de l'organisme en question], il n'y a rien dans la Loi qui fasse une distinction entre les mesures administratives prises par eux et les siennes». À mon avis, cette observation confirme simplement qu'on ne peut pas affirmer que, dans son ensemble, la loi assujettit l'organisme à un contrôle de droit par l'État.

Dans l'affaire *Formea Chemicals*, cette Cour a abordé la question de savoir si la société d'État intimée avait violé le brevet de l'appelante. La Cour d'appel de l'Ontario à la majorité (dont les motifs ont été rendus par le juge McLennan) a conclu que *Formea* ne pouvait pas intenter une action pour violation de brevet contre *Polymer* parce que cette dernière échappait à toutes pour-

of the Crown ([1967] 1 O.R. 546). Wells J.A. dissented.

Mr. Justice Martland, writing for this Court, held that Formea's appeal should be dismissed. He said at p. 758:

While I have reached the conclusion that the appeal fails, my reasons are not the same as those of the majority in the Court of Appeal.

It is unnecessary to determine, in the circumstances of the present case, what may be the liability of an agent of the Crown, which, without lawful authority, infringes upon the rights of others. I do not base my decision upon, nor do I adopt the general proposition that an action in tort will not lie as against an agent of the Crown.

Mr. Justice Martland decided the case on the basis that s. 19 of the *Patent Act* which gave the Crown the right to use the patent accrued to the benefit of Polymer because it was a Crown agent. He did not approach the case as a claim of Crown immunity by Polymer but rather as a question of the construction of s. 19 of the *Patent Act* to determine whether the right conferred by it on the Crown was available to Crown agents.

This Court's recent decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. The Queen* deals, in my view, with a somewhat different situation. In that case the question was whether the C.B.C. could assert Crown immunity from prosecution for broadcasting an obscene film. The *Radio (T.V.) Broadcasting Regulations* expressly prohibited the broadcast of any obscene presentation. The Court held that although the C.B.C. was by statute declared to be a Crown agent for all its purposes, it could hardly be within the scope of its purposes to present a film which the regulations prohibited it from broadcasting. The fact that this analysis was apt for the case before the Court does not in my estimation mean that the only way an agent who has been designated by statute as a Crown agent for all purposes can forfeit Crown immunity is by committing an act which lies outside the scope of its statutory purposes.

suites en raison de sa qualité de mandataire de l'État ([1967] 1 O.R. 546). Le juge Wells était dissident.

S'exprimant au nom de cette Cour, le juge Martland a conclu que le pourvoi de Formea devait être rejeté. Voici ce qu'il affirme, à la p. 758:

[TRADUCTION] Même si j'ai conclu que le pourvoi échoue, mes raisons ne sont pas les mêmes que celles de la Cour d'appel à la majorité.

Il n'est pas nécessaire en l'espèce de déterminer quelle peut être la responsabilité d'un mandataire de l'État qui empieète illégalement sur les droits d'autrui. Je ne fonde pas ma décision sur le principe général qu'une action en responsabilité délictuelle ne peut être intentée contre un mandataire de l'État, non plus que j'adopte ce principe.

Le juge Martland a statué sur l'affaire en tenant pour acquis que l'art. 19 de la *Loi sur les brevets*, qui accorde à l'État le droit de faire usage d'un brevet, jouait en faveur de Polymer en sa qualité de mandataire de l'État. Il a abordé l'affaire non pas sous l'aspect d'une revendication d'immunité de l'État par Polymer mais plutôt sous celui d'une question d'interprétation de la *Loi sur les brevets* pour déterminer si le droit que cette loi confère à l'État peut être invoqué par un mandataire de l'État.

L'arrêt récent de cette Cour, *Société Radio-Canada c. La Reine*, concerne, à mon avis, une situation quelque peu différente. Dans cette affaire, il s'agissait de décider si la Société pouvait invoquer l'immunité de l'État à l'encontre d'une poursuite pour avoir diffusé un film obscène. Le *Règlement relatif à la télévision* interdisait de façon expresse la diffusion d'une présentation obscène. La Cour a conclu que même si la loi déclarait que la Société était mandataire de l'État à toutes ses fins, il n'entraînait guère dans ses fins de présenter un film que le Règlement lui interdisait de diffuser. Le fait que cette analyse s'appliquait à l'espèce ne signifie pas à mon avis que la seule façon dont un mandataire que la loi désigne comme mandataire de l'État à toutes ses fins peut perdre l'immunité de l'État est d'accomplir un acte qui outrepassé les fins que la loi lui fixe.

I would approach the issue in the present case by following the path laid out by the authorities already referred to. How then do they apply?

In my view there is nothing in the governing statutes of either of the respondents to indicate that they were expressly or impliedly authorized to carry out their statutory purposes by engaging in violations of the *Combines Investigation Act*. It may be that the respondents could mount a case that the only way in which they could carry out their mandate effectively was through the acts alleged by the Crown. This question is not, however, before the Court at this stage of the proceedings and any resolution of the issue would have to await the outcome of a factual inquiry. It seems to me, therefore, that neither respondent can be said to be entitled at this stage to assert Crown immunity under the first step of the two-step test for immunity *i.e.* express or implied authorization.

Turning to step two—the *de jure* control test—I think that a distinction must be drawn between Uranium Canada and Eldorado. Uranium Canada operates under the direction of the Minister of Energy, Mines and Resources and exercises its powers “subject to the approval of the Governor in Council”. The identity between Uranium Canada and the Crown is accordingly just about as close as it could be. If the Governor in Council approved the alleged illegal acts of Uranium Canada I agree that Uranium Canada should be entitled to the Crown’s immunity.

Eldorado, on the other hand, has a wide measure of latitude with respect to the way in which it exercises its corporate powers. Indeed, I can find nothing in the governing legislation or in its Letters Patent to require it to respond to government directives. It is trite law that a corporation is a separate entity from its shareholders and that it is to the corporation and not the shareholders that the directors’ duties are owed. It seems to me, therefore, that Eldorado’s capacity exceeds its authority as agent of the Crown and that it can have “purposes” of its own. If this is so, I do not believe

Je suis d’avis d’aborder la question litigieuse en l’espèce en suivant la voie tracée par la jurisprudence déjà citée. Comment, alors, s’applique-t-elle?

^a À mon avis, rien dans les lois qui régissent chacune des intimées n’indique qu’elles sont expressément ou implicitement autorisées à enfreindre la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* dans la poursuite des fins que leur fixe la loi. Il se pourrait bien que les intimées établissent qu’elles ne pouvaient exécuter efficacement leur mandat sans accomplir les actes que leur reproche la poursuite. Cependant, cette question n’est pas soumise à la Cour à ce stade des procédures et il faudrait, pour y répondre, attendre l’issue d’une enquête sur les faits. Par conséquent, il me semble qu’on ne peut pas affirmer que l’une ou l’autre des intimées a le droit, à ce stade, d’invoquer l’immunité de l’État en vertu de la première des deux étapes du critère applicable à l’immunité, c.-à-d. l’autorisation expresse ou implicite.

^e Quant à la deuxième étape, savoir le critère du contrôle de droit, j’estime qu’il y a lieu de faire la distinction entre Uranium Canada et Eldorado. Uranium Canada fonctionne sous la direction du ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources et elle exerce ses pouvoirs [TRADUCTION] «sous réserve de l’approbation du gouverneur en conseil». Par conséquent, le lien entre Uranium Canada et l’État est à peu près aussi étroit qu’il peut l’être. Si le gouverneur en conseil a approuvé les actes illégaux qu’aurait accomplis Uranium Canada, j’estime qu’Uranium Canada doit avoir droit à l’immunité de l’État.

^h Par contre, Eldorado a beaucoup de latitude dans la façon d’exercer les pouvoirs qu’elle possède comme personne morale. En effet, je ne vois rien dans la loi qui la régit ou dans ses lettres patentes qui exige qu’elle se conforme aux directives gouvernementales. Il est bien connu qu’une personne morale est une entité distincte de ses actionnaires et que les administrateurs ont des obligations envers la personne morale elle-même et non envers les actionnaires. Il me semble donc que la capacité d’Eldorado excède ses pouvoirs comme mandataire de l’État et qu’elle peut avoir des «fins» qui lui sont

that its agency status is conclusive of its right to immunity.

The corporate powers of Eldorado are found in its Letters Patent and Supplementary Letters Patent and in *The Companies Act, 1934*, 1934 (Can.), c. 33, pursuant to which it was incorporated. Under its principal objects it has the usual powers of a mining company in relation to the exploration for and development of mines and minerals. These powers were expanded by Supplementary Letters Patent in 1968 to add:

and to purchase, lease, mine, refine, process and sell uranium, zirconium or any other material or equipment relative to the nuclear industry.

It also has extensive ancillary powers under both *The Companies Act, 1934* and the *Government Companies Operation Act*, R.S.C. 1970, c. G-7, including the power to contract in its own name, employ its own officers and servants, and sue and be sued in its own name.

There is nothing in the Letters Patent, Supplementary Letters Patent or the governing statutes to permit the government or the Minister to interfere with the operation of the corporation. I note, for example, that pursuant to s. 73 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, "the Governor in Council may make regulations with respect to the conditions upon which an agency corporation may undertake contractual commitments". An "agency corporation" means a corporation named in Schedule C of the Act and Uranium Canada is a Schedule C corporation. Eldorado, however, is a "proprietary corporation" or a Schedule D corporation for purposes of the Act and no similar powers of interference in corporate operations is authorized in respect of this type of Crown corporation. Article 8 of the *Financial Administration Act* provides the government only with a certain element of fiscal, as opposed to operational, control over proprietary or Schedule D corporations. It is, in my view, quite unrealistic to treat Eldorado either as a matter of fact or a

propres. Si c'est le cas, je ne crois pas que son statut de mandataire soit déterminant quant à son droit à l'immunité.

^a Les pouvoirs d'Eldorado en tant que personne morale sont prévus dans ses lettres patentes, ses lettres patentes supplémentaires et la *Loi des compagnies, 1934*, 1934 (Can.), chap. 33, en vertu de laquelle elle a été constituée. Ses principaux objets ^b comportent les pouvoirs habituels que possède une société minière relativement à l'exploration et à l'exploitation de mines et de minéraux. En 1968, on a, par lettres patentes supplémentaires, augmenté ces pouvoirs en ajoutant ce qui suit:

^c [TRADUCTION] et acheter, louer, extraire, affiner, transformer et vendre de l'uranium, du zirconium ou toute autre matière ou installation relatives à l'industrie nucléaire.

^d Elle possède également de larges pouvoirs accessoires en vertu de la *Loi des compagnies, 1934* et de la *Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État*, S.R.C. 1970, chap. G-7, dont le pouvoir de ^e contracter en son propre nom, celui d'employer ses propres fonctionnaires et préposés et celui d'ester en justice en son propre nom.

^f Rien dans les lettres patentes, les lettres patentes supplémentaires ou les lois qui la régissent ne permet au gouvernement ou au Ministre de s'ingérer dans le fonctionnement de cette société. Je remarque, par exemple, qu'en vertu de l'art. 73 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, «Le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles une corporation de mandataire peut entreprendre des engagements contractuels». Une «corporation de mandataire» désigne une personne morale dont le nom figure à l'annexe C de la Loi, et Uranium Canada est une personne morale nommée à l'annexe C. Cependant, Eldorado est une «corporation de propriétaire» dont le nom figure à l'annexe D ^g aux fins de la Loi, et aucun pouvoir semblable d'ingérence dans leurs affaires n'est accordé à l'égard de ce type de sociétés d'État. L'article 8 de la *Loi sur l'administration financière* ne confère ^h au gouvernement qu'un certain élément de contrôle fiscal, plutôt qu'opérationnel, sur les corporations de propriétaires ou personnes morales nom-

matter of law as the *alter ego* of the Crown in exercising all its powers.

In my view the preceding analysis is in accordance not only with authority but with sound policy. It seems to me that when Parliament wishes to give the executive the special powers and immunities it requires to carry out particular government responsibilities, it should do so in clear and unequivocal terms and not rely on either the common law doctrine of Crown immunity or s. 16 of the *Interpretation Act*. I think this is particularly true when it wishes to authorize illegal acts. I see no reason why the Court should contribute to a weakening of Parliamentary control over the executive branch of government by holding that a statutorily conferred agency status is conclusive of the agent's right to immunity.

I have serious doubts that Parliament ever intended the respondents to have a *carte blanche* to engage in illegal activities on behalf of the Crown and to encourage other citizens to do likewise. The words of Taschereau J., dissenting in *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General of Ontario, supra*, at p. 195 come readily to mind:

I am quite satisfied that it never entered the mind of Parliament that C.B.C. could not be reached by the statute, while all the other private stations, not agents of the Crown, and which are now on an equal footing with the appellant, would be amenable to the law.

We might ask in this case whether Parliament ever contemplated that the respondents would go about the implementation of their statutory purposes by means of an illegal conspiracy with others, counting on the protection of their Crown immunity and leaving their co-conspirators to the full rigours of the law. In the case of Uranium Canada we at least have the comfort of knowing that the corporation is incapable of acting without the approval of the Governor in Council. With respect to Eldorado we have no comfort at all.

mées à l'annexe D. Il est, à mon avis, tout à fait irréaliste de considérer Eldorado en fait ou en droit comme l'*alter ego* de l'État dans l'exercice de tous ses pouvoirs.

a

J'estime que l'analyse qui précède est conforme non seulement à la jurisprudence mais aussi à des principes sains. Il me semble que si le Parlement veut accorder à l'exécutif les immunités et pouvoirs spéciaux dont il a besoin pour assumer certaines responsabilités gouvernementales, il doit le faire en termes clairs et non équivoques, et non se fonder sur la doctrine de *common law* de l'immunité de l'État ou sur l'art. 16 de la *Loi d'interprétation*. J'estime que cela est particulièrement vrai lorsqu'il veut autoriser des actes illégaux. Je ne vois pas pourquoi la Cour devrait contribuer à affaiblir le contrôle du Parlement sur l'exécutif en décidant que le statut de mandataire conféré par la loi est déterminant quant au droit du mandataire à l'immunité.

d

Je doute sérieusement que le Parlement ait jamais eu l'intention de permettre sans réserve aux intimées de s'adonner au nom de l'État à des activités illégales et d'encourager d'autres citoyens à faire de même. Les mots du juge Taschereau, dissident dans l'arrêt *Canadian Broadcasting Corporation v. Attorney-General for Ontario*, précité, à la p. 195, nous viennent promptement à l'esprit:

f

[TRADUCTION] Je suis tout à fait convaincu que le Parlement n'a jamais eu l'intention de soustraire la Société Radio-Canada à l'application de cette loi alors que toutes les autres stations privées, qui ne sont pas mandataires de l'État et qui sont maintenant sur le même pied que l'appelante, pourraient y être assujetties.

h

On pourrait se demander en l'espèce si le Parlement a jamais envisagé que les intimées réaliseraient les fins que leur fixe la loi au moyen d'un complot illégal avec d'autres personnes, en comptant sur la protection que leur offre l'immunité de l'État et en laissant leurs complices subir toute la rigueur de la loi. Dans le cas d'Uranium Canada, nous avons au moins le réconfort de savoir que cette société est incapable d'agir sans l'approbation du gouverneur en conseil. Dans le cas d'Eldorado, nous n'avons aucun réconfort.

j

For the reasons given I would dismiss the appeal with respect to Uranium Canada and allow it with respect to Eldorado.

Appeals dismissed, MCINTYRE and WILSON JJ. dissenting in part.

Solicitor for the appellant: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondent Eldorado Nuclear Ltd.: Aird & Berlis, Toronto.

Solicitors for the respondent Uranium Canada Ltd.: Gowling & Henderson, Ottawa.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter le pourvoi quant à Uranium Canada et de l'accueillir quant à Eldorado.

Pourvois rejetés, les juges MCINTYRE et WILSON sont dissidents en partie.

Procureur de l'appelante: Roger Tassé, Ottawa.

Procureurs de l'intimée Eldorado Nucléaire Ltée: Aird & Berlis, Toronto.

Procureurs de l'intimée Uranium Canada Ltée: Gowling & Henderson, Ottawa.

James Stephen Wilson *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*.

File No.: 16931.

1983: March 14; 1983: December 15.

Present: Laskin C.J. and Dickson, Estey, McIntyre and Chouinard JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR MANITOBA

Courts — Collateral proceedings — Superior court wiretap authorizations — Evidence obtained pursuant to authorizations found inadmissible by inferior court — Whether or not superior court can be collaterally attacked in any court and in particular by an inferior court — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 178.12(1)(b),(g), 178.13(1)(b), 178.14, 178.16(1)(a), 178.16(3)(b).

Appellant was acquitted in provincial court on the collapse of the Crown's case following the judge's ruling that the Crown's wiretap evidence was inadmissible as illegally obtained. The ruling was based on the information obtained from the cross-examination of the deponent of the affidavits that were made in support of the applications for authorization to wiretap in the Court of Queen's Bench. The authorizations were valid on their face and the trial judge did not open the sealed packets. The Manitoba Court of Appeal allowed an appeal from the acquittals and ordered a new trial. At issue here is whether or not a judge of an inferior court can look behind the apparently valid order of a superior court and rule the evidence obtained under that order inadmissible.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Laskin C.J. and Estey and McIntyre JJ.: A court order that has not been varied or set aside on appeal cannot be collaterally attacked and must receive full effect according to its terms. This rule has not been altered with respect to wiretap authorizations by Part IV.1 of the *Code* except to the extent that a trial judge must consider the admissibility of wiretap evidence, but without going beyond the face of the authorization. In the absence of the right of appeal from an authorization, and given the inapplicability of *certiorari*, any application for review of an authorization must be made to the court that made it. As it is not always practical or

James Stephen Wilson *Appellant*;

et

Sa Majesté La Reine *Intimée*.

^a N° du greffe: 16931.

1983: 14 mars; 1983: 15 décembre.

^b Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Dickson, Estey, McIntyre et Chouinard.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Tribunaux — Procédures indirectes — Autorisations d'écoute électronique accordées par une cour supérieure — Une cour inférieure juge irrecevable la preuve obtenue en vertu de ces autorisations — L'ordonnance d'une cour supérieure peut-elle être attaquée indirectement devant une cour quelconque et, en particulier, devant une cour inférieure? — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 178.12(1)(b),(g), 178.13(1)(b), 178.14, 178.16(1)(a), 178.16(3)(b).

^c Un juge de la Cour provinciale ayant déclaré irrecevables pour cause d'illégalité des preuves obtenues par écoute électronique, le ministère public n'avait plus aucune preuve à l'appui des accusations et l'appelant a été acquitté. La décision a été fondée sur les renseignements recueillis au cours du contre-interrogatoire de l'auteur des affidavits appuyant les demandes d'autorisation d'écoute électronique présentées devant la Cour du Banc de la Reine. Les autorisations sont valides en apparence et le juge du procès n'a pas ouvert les paquets scellés. La Cour d'appel du Manitoba a accueilli un appel contre les acquittements et a ordonné la tenue d'un nouveau procès. La question litigieuse en l'espèce est de savoir si un juge d'une cour inférieure peut vérifier une ordonnance apparemment valide d'une cour supérieure et conclure à l'irrecevabilité de la preuve obtenue en vertu de cette ordonnance.

^d *Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

^e *Le* juge en chef Laskin et les juges Estey et McIntyre: Une ordonnance d'une cour qui n'a été ni modifiée ni infirmée en appel ne peut faire l'objet d'une attaque indirecte, mais doit recevoir son plein effet. En ce qui concerne les autorisations d'écoute électronique, la partie IV.1 du *Code* n'apporte aucune modification à cette règle, sauf dans la mesure où un juge du procès doit déterminer la recevabilité de preuves obtenues par écoute électronique. Toutefois, il est obligé à cette fin de s'en tenir à ce que dit l'autorisation. En l'absence d'un droit d'appel contre une autorisation et vu l'inapplicabilité du *certiorari*, toute demande de révision d'une auto-

possible to apply for review to the same judge who made the order, another judge of the same court can review an *ex parte* order if: 1) he has the power to discharge the order, 2) he acts with the consent of, or in the event of the unavailability of, the judge who made the order, and 3) he hears the motion *de facto* as to both the facts and the law involved. A judge reviewing a wiretap authorization must, in addition, not substitute his discretion for that of the authorizing judge.

Per Dickson and Chouinard JJ.: Subsections 178.16(1) and 176.16(3) in combination require a trial judge to go behind an apparently valid authorisation to consider its validity and therefore have modified the rule that a court order not be impeached except by appeal, by action to set aside or by prerogative writ. These subsections make no distinction between information on the face of the record and information *dehors* the record, and to restrict a trial judge to considering only the former as a matter of statutory interpretation would unnecessarily fetter his ability to determine admissibility. Section 178.16, too, makes no suggestion as to review of an authorization by anyone but the trial judge and s. 178.14 contemplates that the packet be opened by any judge of a superior court of criminal jurisdiction or by a judge as defined by s. 482. The common law doctrine that the authorization could only be reviewed by the Court making it, and preferably by the actual judge, was therefore overridden. Further, it was implicit in the language of ss. 176.16(1) and (3)(b) that an inferior court judge could attack a superior court's authorization.

Prima facie evidence of fraud, non-disclosure or misleading disclosure are valid reasons for opening the sealed packet. Once a foundation for opening the packet is established, a trial judge within the contemplation of s. 178.14 can open the packet and make a full review for compliance with Part IV.1. Section 178.16(3)(b) grants a discretion to cure non-substantive defects, but substantive defects in the application render the evidence inadmissible. The trial judge cannot decide that he would have exercised his discretion differently from the authorizing judge.

risation doit être adressée à la cour qui l'a accordée. Comme il n'est pas toujours pratique ni possible d'adresser une demande de révision au juge qui a rendu l'ordonnance, un autre juge de la même cour peut réviser une ordonnance rendue *ex parte*: (1) s'il a le pouvoir d'annuler l'ordonnance, (2) s'il agit avec le consentement du juge qui a rendu l'ordonnance ou si ce dernier ne peut siéger, et (3) s'il reprend au complet l'audition de la demande, à la fois sur le plan du droit et celui des faits en cause. De plus, le juge qui procède à la révision d'une autorisation d'écoute électronique ne doit pas substituer son appréciation à celle du juge qui a accordé l'autorisation.

Les juges Dickson et Chouinard: Les paragraphes 178.16(1) et 176.16(3) ont pour effet cumulatif d'exiger du juge du procès qu'il vérifie une autorisation apparemment valide afin de déterminer si elle l'est en réalité. Cela constitue donc une modification de la règle selon laquelle une ordonnance d'une cour ne peut être attaquée si ce n'est par voie d'appel, d'action en annulation ou de bref de prérogative. Ces paragraphes ne font pas de distinction entre ce qui est manifeste à la lecture du dossier et ce qui est en dehors du dossier et si, par voie d'interprétation législative, le juge du procès était limité à l'examen des seuls cas qui relèvent de la première catégorie, cela aurait pour effet d'entraver inutilement sa capacité de décider de la recevabilité. Suivant l'art. 178.16, seul le juge du procès peut entreprendre la révision d'une autorisation et, aux termes de l'art. 178.14, le paquet peut être ouvert par tout juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou par un juge défini à l'art. 482. Ne s'applique donc pas la doctrine de *common law* suivant laquelle l'autorisation ne peut être révisée que par la cour qui l'a accordée et, de préférence, par le même juge. De plus, il se dégage implicitement du texte du par. 176.16(1) et de l'al. 176.16(3)(b) qu'un juge d'une cour inférieure peut attaquer une autorisation émanant d'une cour supérieure.

Une preuve *prima facie* de fraude, de non-divulgateion ou de déclaration trompeuse justifie l'ouverture du paquet scellé. Du moment qu'il y a un motif de le faire, un juge du procès visé à l'art. 178.14 peut ouvrir le paquet et procéder à un examen complet afin de déterminer si les exigences de la partie IV.1 ont été respectées. L'alinéa 178.16(3)(b) confère un pouvoir discrétionnaire de réparer les vices de forme ou de procédure, mais, si la demande est entachée d'un vice de fond, cela entraîne l'irrecevabilité de la preuve. Le juge du procès ne peut conclure que, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il n'aurait pas agi de la même façon que le juge qui a accordé l'autorisation.

The deponent of an affidavit supporting an authorization request can be cross-examined to determine if the pre-conditions of s. 178.13(b) have been met. The questions can be put so as not to disclose information considered confidential by the judge and yet uncover any basis on which to argue invalidity.

The trial judge here was not authorized to order the opening of the sealed packet. The trial should have been adjourned to allow an application under s. 178.14 for an order to open the packet and the judge acting under that section would determine if the packet should be opened. The trial judge, however, would examine the packet's contents and decide if the authorization was valid. The ruling by the trial judge that admitting evidence obtained from unlawful wiretaps would bring the administration of justice into disrepute was irrelevant here. Section 178.16(2) does not deal with primary evidence of this kind but rather with derivative evidence.

Poje v. Attorney General for British Columbia, [1953] 1 S.C.R. 516, affirming *sub nom. Canadian Transport (U.K.) Ltd. v. Alsbury*, [1953] 1 D.L.R. 385; *Royal Trust Co. v. Jones*, [1962] S.C.R. 132; *Re Donnelly and Acheson and The Queen* (1976), 29 C.C.C. (2d) 58, considered; *Pashko v. Canadian Acceptance Corp. Ltd.* (1957), 12 D.L.R. (2d) 380; *Gibson v. Le Temps Publishing Co.* (1903), 6 O.L.R. 690; *Clark v. Phinney* (1896), 25 S.C.R. 633; *Maynard v. Maynard*, [1951] S.C.R. 346; *Badar Bee v. Habib Merican Noordin*, [1909] A.C. 615; *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363; *R. v. Wong (No. 1)* (1976), 33 C.C.C. (2d) 506; *Charette v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 785, affirming *R. v. Parsons* (1977), 37 C.C.C. (2d) 497; *Dickie v. Woodworth* (1883), 8 S.C.R. 192; *Stewart v. Braun*, [1924] 3 D.L.R. 941; *Re Stewart and The Queen* (1976), 30 C.C.C. (2d) 391, affirming (1975), 23 C.C.C. (2d) 306; *Re Turangan and Chui and The Queen* (1976), 32 C.C.C. (2d) 254, affirming (1976), 32 C.C.C. (2d) 249; *Bidder v. Bridges* (1884), 26 Ch. D. 1; *Boyle v. Sacker* (1888), 39 Ch. D. 249; *Gulf Islands Navigation Ltd. v. Seafarers' International Union* (1959), 18 D.L.R. (2d) 625; *R. v. Dass* (1979), 47 C.C.C. (2d) 194; *R. v. Gill* (1980), 56 C.C.C. (2d) 169; *R. v. Ho* (1976), 32 C.C.C. (2d) 339; *Re Miller and Thomas and The Queen* (1976), 23 C.C.C. (2d) 257; *Goldman v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 976; *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128; *R. v. Newall (No.1)* (1982), 67 C.C.C. (2d) 431; *R. v.*

L'auteur d'un affidavit produit à l'appui d'une demande d'autorisation peut être contre-interrogé afin de déterminer si l'on a satisfait aux conditions préalables que pose l'al. 178.13(1)b). Il est possible de formuler des questions qui éviteront la divulgation de renseignements que le juge estime confidentiels et qui permettront en même temps de découvrir un fondement pour un argument d'invalidité.

En l'espèce, le juge du procès n'était pas autorisé à ordonner l'ouverture du paquet scellé. Il lui aurait fallu ajourner le procès afin de permettre que soit présentée une demande fondée sur l'art. 178.14 visant à obtenir une ordonnance qui aurait autorisé l'ouverture du paquet et c'est le juge saisi de cette demande qui aurait statué sur l'opportunité d'ouvrir le paquet. Le juge du procès doit toutefois examiner le contenu du paquet et décider de la validité de l'autorisation. La conclusion du juge du procès que l'admission de la preuve obtenue illégalement par écoute électronique aurait pour effet de ternir l'image de la justice n'est pas pertinente en l'espèce. Le paragraphe 178.16(2) ne porte pas sur une preuve principale de ce genre, mais plutôt sur la preuve dérivée.

Jurisprudence: arrêts examinés: *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516, confirmant *sub nom. Canadian Transport (U.K.) Ltd. v. Alsbury*, [1953] 1 D.L.R. 385; *Royal Trust Co. v. Jones*, [1962] R.C.S. 132; *Re Donnelly and Acheson and The Queen* (1976), 29 C.C.C. (2d) 58; arrêts mentionnés: *Pashko v. Canadian Acceptance Corp. Ltd.* (1957), 12 D.L.R. (2d) 380; *Gibson v. Le Temps Publishing Co.* (1903), 6 O.L.R. 690; *Clark v. Phinney* (1896), 25 R.C.S. 633; *Maynard v. Maynard*, [1951] R.C.S. 346; *Badar Bee v. Habib Merican Noordin*, [1909] A.C. 615; *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363; *R. v. Wong (No. 1)* (1976), 33 C.C.C. (2d) 506; *Charette c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 785, confirmant *R. v. Parsons* (1977), 37 C.C.C. (2d) 497; *Dickie v. Woodworth* (1883), 8 R.C.S. 192; *Stewart v. Braun*, [1924] 3 D.L.R. 941; *Re Stewart and The Queen* (1976), 30 C.C.C. (2d) 391, confirmant (1975), 23 C.C.C. (2d) 306; *Re Turangan and Chui and The Queen* (1976), 32 C.C.C. (2d) 254, confirmant (1976), 32 C.C.C. (2d) 249; *Bidder v. Bridges* (1884), 26 Ch. D. 1; *Boyle v. Sacker* (1888), 39 Ch. D. 249; *Gulf Islands Navigation Ltd. v. Seafarers' International Union* (1959), 18 D.L.R. (2d) 625; *R. v. Dass* (1979), 47 C.C.C. (2d) 194; *R. v. Gill* (1980), 56 C.C.C. (2d) 169; *R. v. Ho* (1976), 32 C.C.C. (2d) 339; *Re Miller and Thomas and The Queen* (1976), 23 C.C.C. (2d) 257; *Goldman c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 976; *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128;

Johnny and Billy (1981), 62 C.C.C. (2d) 33; *R. v. Bradley* (1980), 19 C.R. (3d) 336; *Re Royal Commission Inquiry into the Activities of Royal American Shows Inc. (No.3)* (1978), 40 C.C.C. (2d) 212; *Re Zaduk and The Queen* (1977), 37 C.C.C. (2d) 1; *R. v. Haslam* (1977), 36 C.C.C. (2d) 250; *Re Regina and Kozak* (1976), 32 C.C.C. (2d) 235; *R. v. Kalo, Kalo and Vonschober* (1975), 28 C.C.C. (2d) 1; *R. v. Blacquiére* (1980), 57 C.C.C. (2d) 330; *Re Regina and Collos* (1977), 37 C.C.C. (2d) 405, reversing on other grounds (1977), 34 C.C.C. (2d) 313; *R. v. Robinson* (1977), 39 C.R.N.S. 158; *R. v. Hollyoake* (1975), 27 C.C.C. (2d) 63; *R. v. Crease (No. 2)* (1980), 53 C.C.C. (2d) 378; *R. v. Cardoza* (1981), 61 C.C.C. (2d) 412; *R. v. Gabourie* (1976), 31 C.C.C. (2d) 471; *R. v. Hancock and Proulx* (1976), 30 C.C.C. (2d) 544, referred to.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal, [1982] 2 W.W.R. 91, 13 Man. R. (2d) 155, 65 C.C.C. (2d) 507, allowing an appeal from appellant's acquittals by Dubiński Prov. Ct. J. Appeal dismissed.

Robert L. Pollack, for the appellant.

John D. Montgomery, Q.C., for the respondent.

The judgment of Laskin C.J. and Estey and McIntyre JJ. was delivered by

MCINTYRE J.—The appellant was charged with nine counts relating to betting. He was tried before Dubiński, Provincial Court Judge in the Manitoba Provincial Court. The Crown's case depended on evidence obtained by wiretap for which it had procured four authorizations under the provision of Part IV.1 of the *Criminal Code* from judges of the Court of Queen's Bench of Manitoba. Each authorization contained the following words:

AND UPON hearing read the affidavit of Detective Sergeant Anton Cherniak;

AND UPON being satisfied that it is in the best interests of the administration of justice to grant this authorization and that other investigative procedures have been tried and have failed, that other investigative procedures are unlikely to succeed, and that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the undermentioned offences using only other investigative procedures;

R. v. Newall (No. 1) (1982), 67 C.C.C. (2d) 431; *R. v. Johnny and Billy* (1981), 62 C.C.C. (2d) 33; *R. v. Bradley* (1980), 19 C.R. (3d) 336; *Re Royal Commission Inquiry into the Activities of Royal American Shows Inc. (No. 3)* (1978), 40 C.C.C. (2d) 212; *Re Zaduk and The Queen* (1977), 37 C.C.C. (2d) 1; *R. v. Haslam* (1977), 36 C.C.C. (2d) 250; *Re Regina and Kozak* (1976), 32 C.C.C. (2d) 235; *R. v. Kalo, Kalo and Vonschober* (1975), 28 C.C.C. (2d) 1; *R. v. Blacquiére* (1980), 57 C.C.C. (2d) 330; *Re Regina and Collos* (1977), 37 C.C.C. (2d) 405, infirmant pour d'autres motifs (1977), 34 C.C.C. (2d) 313; *R. v. Robinson* (1977), 39 C.R.N.S. 158; *R. v. Hollyoake* (1975), 27 C.C.C. (2d) 63; *R. v. Crease (No. 2)* (1980), 53 C.C.C. (2d) 378; *R. v. Cardoza* (1981), 61 C.C.C. (2d) 412; *R. v. Gabourie* (1976), 31 C.C.C. (2d) 471; *R. v. Hancock and Proulx* (1976), 30 C.C.C. (2d) 544.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Manitoba, [1982] 2 W.W.R. 91, 13 Man. R. (2d) 155, 65 C.C.C. (2d) 507, qui a accueilli un appel de l'acquittement de l'appelant par le juge Dubiński de la Cour provinciale. Pourvoi rejeté.

Robert L. Pollack, pour l'appelant.

John D. Montgomery, c.r., pour l'intimée.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Estey et McIntyre rendu par

LE JUGE MCINTYRE—L'appelant a subi son procès devant le juge Dubiński de la Cour provinciale du Manitoba relativement à neuf chefs d'accusation en matière de paris. Les accusations étaient fondées sur des preuves obtenues par écoute électronique en vertu de quatre autorisations accordées par des juges de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, conformément à la partie IV.1 du *Code criminel*. Chacune de ces autorisations contient les mots suivants:

[TRADUCTION] LECTURE FAITE de l'affidavit du sergent-détective Anton Cherniak;

ÉTANT CONVAINCU que l'octroi de cette autorisation sert au mieux l'administration de la justice, que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, ou ont peu de chance de succès, et que l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative aux infractions mentionnées ci-après en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête;

At trial, on cross-examination of the police officer Cherniak who is referred to in the authorizations, evidence was given that Cherniak had had the sole direction of the investigation and that he had made the applications for the authorizations. He said that the interceptions were made under the authorizations, that they were the sole investigations made and that no other investigation was done or ordered by him after the first authorization. He was unaware of any other investigating steps. It is evident that counsel for the appellant by this line of cross-examination was attempting to ascertain whether or not the above-quoted words from the authorization were true and whether the prescriptions of s. 178.13(1)(b) of the *Code* had been satisfied. That section reads:

178.13 (1) An authorization may be given if the judge to whom the application is made is satisfied.

(b) that other investigative procedures have been tried and have failed, other investigative procedures are unlikely to succeed or the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

No objection was taken by the Crown to this line of examination.

On the basis of the cross-examination of the police officer, the trial judge made the following finding:

"No other investigative procedures had been tried and failed, that there was no evidence that investigative procedures were likely to succeed, nor that there was any urgency."

As a result, the trial judge held that the interceptions of the private communications of the appellant had not been lawfully made as required by s. 178.16 of the *Criminal Code* and he ruled the evidence obtained by the wiretaps inadmissible. The case for the Crown collapsed and the appellant was acquitted on all counts.

On appeal to the Manitoba Court of Appeal, the Crown argued that the provincial court judge was without jurisdiction to go behind the authorizations and thereby make a collateral attack upon the order of a superior court. The appeal was

Lors de son contre-interrogatoire au cours du procès, le policier Cherniak, dont il est question dans les autorisations, a témoigné qu'il était seul responsable de l'enquête et que c'est lui qui avait demandé les autorisations. Il a déclaré que les interceptions ont été faites en vertu des autorisations, qu'il s'agissait là des seules enquêtes effectuées et qu'aucune autre enquête n'a été effectuée ou ordonnée par lui après la première autorisation. Il n'était au fait d'aucune autre méthode d'enquête. Il est évident que par ce contre-interrogatoire, l'avocat de l'appelant tentait de déterminer la véracité de l'extrait précité de l'autorisation et si on avait rempli les conditions prescrites par l'al. 178.13(1)(b) du *Code*, dont voici le texte:

178.13 (1) Une autorisation peut être donnée si le juge auquel la demande est présentée est convaincu

b) que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, ou ont peu de chance de succès, ou que l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

Le ministère public ne s'est pas objecté à ce genre de contre-interrogatoire.

Se fondant sur le témoignage rendu par le policier au cours de son contre-interrogatoire, le juge du procès a conclu ce qui suit:

[TRADUCTION] «Aucune autre méthode d'enquête n'avait été essayée ni n'avait échoué, rien n'indiquait que d'autres méthodes d'enquête avaient peu de chance de succès ni qu'il s'agissait d'un cas urgent.»

En définitive, le juge du procès a estimé que les interceptions des communications privées de l'appelant n'avaient pas été faites légalement comme l'exige l'art. 178.16 du *Code criminel* et il a conclu à l'irrecevabilité de la preuve obtenue par écoute électronique. Le ministère public n'ayant plus aucune preuve à l'appui des accusations, l'appelant a été acquitté relativement à chacun des chefs.

En appel devant la Cour d'appel du Manitoba, le ministère public a fait valoir que le juge de la Cour provinciale n'avait pas compétence pour vérifier les autorisations et ainsi attaquer indirectement l'ordonnance d'une cour supérieure. L'appel

allowed and a new trial was ordered. Monnin J.A. (as he then was), with whom Matas J.A. concurred, held that an authorization granted by a superior court judge could not be collaterally attacked in a provincial court. O'Sullivan J.A.,^a concurring in the result, went further and said that: "In my opinion, where there is an authorization granted by a superior court of record, it cannot be collaterally attacked in any court and it cannot be attacked at all in an inferior court."^b A further argument was advanced by the appellant Wilson that there was no evidence of proper notice of intention to adduce wiretap evidence as required under s. 178.16(4) of the *Code*. This argument was rejected in the Court of Appeal and, on an acknowledgment that there was some five months' notice given, it was rejected in this Court as well.^c The only remaining issue then is whether or not the trial judge erred in law in refusing to admit the wiretap evidence.^d

In the Manitoba Court of Appeal, Monnin J.A. said:

The record of a superior court is to be treated as absolute verity so long as it stands unreversed.

I agree with that statement. It has long been a fundamental rule that a court order, made by a court having jurisdiction to make it, stands and is binding and conclusive unless it is set aside on appeal or lawfully quashed. It is also well settled in the authorities that such an order may not be attacked collaterally—and a collateral attack may be described as an attack made in proceedings other than those whose specific object is the reversal, variation, or nullification of the order or judgment. Where appeals have been exhausted and other means of direct attack upon a judgment or order, such as proceedings by prerogative writs or proceedings for judicial review, have been unavailing, the only recourse open to one who seeks to set aside a court order is an action for review in the High Court where grounds for such a proceeding exist. Without attempting a complete list, such

a été accueilli et un nouveau procès ordonné. Le juge Monnin (c'était alors son titre), aux motifs duquel a souscrit le juge Matas, a conclu qu'une autorisation accordée par un juge d'une cour supérieure ne peut être attaquée indirectement devant une cour provinciale. Le juge O'Sullivan, qui a souscrit quant à l'issue, est allé encore plus loin, affirmant: [TRADUCTION] «Selon moi, une autorisation accordée par une cour d'archives supérieure ne peut être attaquée indirectement devant une cour et ne peut absolument pas être attaquée devant une cour inférieure.» L'appelant Wilson a soumis un autre argument selon lequel rien n'indiquait qu'on avait, conformément au par. 178.16(4) du *Code*, donné un préavis en bonne et due forme de l'intention de produire des éléments de preuve obtenus par écoute électronique. La Cour d'appel a rejeté cet argument et, comme on a reconnu qu'il y a eu un préavis d'environ cinq mois, cette Cour l'a rejeté également. La seule question qui reste donc à trancher est celle de savoir si le juge du procès a commis une erreur de droit en refusant d'admettre la preuve obtenue par écoute électronique.^e

En Cour d'appel du Manitoba, le juge Monnin a affirmé:

[TRADUCTION] Le dossier d'une cour supérieure doit être considéré comme la vérité absolue tant qu'il n'a pas été infirmé.^f

Je suis d'accord avec cette affirmation. Selon un principe fondamental établi depuis longtemps, une ordonnance rendue par une cour compétente est valide, concluante et a force exécutoire, à moins d'être infirmée en appel ou légalement annulée. De plus, la jurisprudence établit très clairement qu'une telle ordonnance ne peut faire l'objet d'une attaque indirecte; l'attaque indirecte peut être décrite comme une attaque dans le cadre de procédures autres que celles visant précisément à obtenir l'infirmité, la modification ou l'annulation de l'ordonnance ou du jugement. Lorsqu'on a épuisé toutes les possibilités d'appel et que les autres moyens d'attaquer directement un jugement ou une ordonnance, comme par exemple les procédures par brefs de prerogative ou celles visant un contrôle judiciaire, se sont révélés inefficaces, le seul recours qui s'offre à une personne qui veut

grounds would include fraud or the discovery of new evidence.

Authority for these propositions is to be found in many cases. A particularly clear statement of the law, together with reference to many of the authorities, is to be found in *Canadian Transport (U.K.) Ltd. v. Alsbury*, [1953] 1 D.L.R. 385, a judgment of the British Columbia Court of Appeal. In that case striking employees picketed the wharf where a vessel was waiting to take on cargo. The shipowner secured an *ex parte* injunction in the Supreme Court restraining the defendant and others from picketing. The injunction was disobeyed and contempt proceedings were commenced against the defendant. At first instance before the Chief Justice of the Supreme Court of British Columbia the defendants contended that an attachment for contempt should not issue for the reason that the injunction order, made by a judge of the Supreme Court, was a nullity and could not therefore form the basis for a contempt order. This collateral attack was rejected by the Chief Justice, attachment issued, and penalties for contempt including fines and imprisonment were imposed. In the Court of Appeal the appeal was dismissed with one dissent and, at p. 406, Sidney Smith J.A. said:

First it was said that the injunction order of Clyne J. was a nullity that could be ignored with impunity, and could form no basis for contempt proceedings. Many objections were levelled at this learned Judge's order, chief among them being: (1) that it was based on improper and inadmissible evidence; (2) that the injunction was in conflict with the *Trade-unions Act* and the *Laws Declaratory Act*; (3) that the injunction was in permanent form and no Court could grant a permanent injunction *ex parte*.

To this the general answer is made that the order of a Superior Court is *never* a nullity; but, however wrong or irregular, still binds, cannot be questioned collaterally, and has full force until reversed on appeal. This seems to

faire annuler l'ordonnance d'une cour est une action en révision devant la Haute Cour, lorsqu'il y a des motifs de le faire. Sans vouloir en dresser une liste complète, de tels motifs comprendraient la fraude ou la découverte de nouveaux éléments de preuve.

Ces propositions sont appuyées par beaucoup d'arrêts. L'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, *Canadian Transport (U.K.) Ltd. v. Alsbury*, [1953] 1 D.L.R. 385, contient un énoncé particulièrement clair du droit applicable et mentionne un bon nombre de décisions. Dans cette affaire, des grévistes faisaient du piquetage sur un quai où un navire attendait d'être chargé. Le propriétaire du navire a obtenu en Cour suprême une injonction *ex parte* empêchant le défendeur et d'autres personnes de faire du piquetage. L'injonction n'a pas été respectée et des procédures pour outrage au tribunal ont été entamées contre le défendeur. En première instance, devant le juge en chef de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, les défendeurs ont soutenu qu'un bref de contrainte par corps ne devait pas être décerné parce que l'injonction, accordée par un Juge de la Cour suprême, était entachée de nullité et, par conséquent, ne pouvait donner lieu à une ordonnance pour outrage au tribunal. Le Juge en chef a repoussé cette attaque indirecte, décerné un bref de contrainte par corps et imposé des amendes et une peine d'emprisonnement pour outrage au tribunal. L'appel formé devant la Cour d'appel a été rejeté, un juge étant dissident. Le juge Sidney Smith de la Cour d'appel affirme ce qui suit, à la p. 406:

[TRADUCTION] On a d'abord soutenu que l'injonction du juge Clyne était entachée de nullité, qu'on pouvait l'ignorer impunément et qu'elle ne pouvait donner lieu à des procédures pour outrage au tribunal. L'ordonnance du savant juge a soulevé de nombreuses objections, mais ce qu'on lui reproche surtout c'est: (1) qu'elle était fondée sur une preuve irrégulière et irrecevable, (2) que l'injonction allait à l'encontre de la *Trade-unions Act* et de la *Laws Declaratory Act* et (3) qu'elle constituait une injonction permanente, ce qu'aucune cour ne peut faire *ex parte*.

À cela on répond de manière générale que l'ordonnance d'une cour supérieure n'est *jamais* entachée de nullité; mais si erronée ou si irrégulière qu'elle puisse être, elle a quand même force exécutoire, elle ne peut

be established by the authorities cited by counsel for the Attorney-General, viz., *Scott v. Bennett* (1871), L.R. 5 H.L. 234 at p. 245; *Revell v. Blake* (1873), L.R. 8 C.P. 533 at p. 544; *Scotia Construction Co. v. Halifax*, [1935] 1 D.L.R. 316, S.C.R. 124; and to these I might add *Re Padstow* (1882), 20 Ch.D. 137 at p. 145, and *Hughes v. Northern Elec. etc. Co.* (1915), 21 D.L.R. 358 at pp. 362-3, 50 S.C.R. 626 at pp. 652-3. To these general authorities may be added the more specific line of cases holding that an injunction, however wrong, must be obeyed until it is set aside, as shown by the authorities cited in Kerr on Injunctions, 6th ed., p. 668, and 7 Hals., p. 32, which include the authoritative decision in *Eastern Trust Co. v. MacKenzie, Mann & Co.*, 22 D.L.R. 410 at pp. 418-9, [1915] A.C. 750 at p. 761, where a party was held to be rightly committed for disobeying an injunction, later set aside. Other authorities for holding that an injunction, though wrong, must be obeyed till set aside, are *Leberry v. Braden* (1900), 7 B.C.R. 403, and *Bassel's Lunch Ltd. v. Kick*, [1936], 4 D.L.R. 106 at p. 110, O.R. 445 at p. 456, 67 Can. C.C. 131 at p. 135.

Bird J.A., who wrote a separate concurring judgment, made the following comments, at p. 418:

The order under review is that of a Superior Court of Record, and is binding and conclusive on all the world until it is set aside, or varied on appeal. No such order may be treated as a nullity.

and later, at pp. 418-19:

In *Eastern Trust Co. v. MacKenzie, Mann & Co.*, 22 D.L.R. at p. 418, [1915] A.C. at p. 760, Sir George Farwell, speaking for their Lordships of the Judicial Committee, said: "(The injunction) was, or course, interlocutory, not final, but it is binding on all parties to the order so long as it remains undischarged."

Duff C.J.C., approved the same principle in *Scotia Construction Co. v. Halifax*, [1935], 1 D.L.R. 316, S.C.R. 124, and expressed the principle in these terms (p. 317 D.L.R., p. 128 S.C.R.) "In any case, no appeal was attempted, and whether appealable or not, it was a judgment of a Court of general jurisdiction, possessing ... authority to pronounce conclusively, subject to appeal if the law gave an appeal, upon any question of its own jurisdiction."

In my opinion these submissions must be rejected.

être attaquée indirectement et a plein effet tant qu'elle n'est pas infirmée en appel. C'est ce que semble établir la jurisprudence citée par le substitut du procureur général; voir les arrêts *Scott v. Bennett* (1871), L.R. 5 H.L. 234, à la p. 245, *Revell v. Blake* (1873), L.R. 8 C.P. 533, à la p. 544, *Scotia Construction Co. v. Halifax*, [1935] 1 D.L.R. 316, R.C.S. 124, auxquels je pourrais ajouter les arrêts *Re Padstow* (1882), 20 Ch.D. 137, à la p. 145 et *Hughes v. Northern Elec. etc. Co.* (1915), 21 D.L.R. 358, aux pp. 362 et 363, 50 R.C.S. 626, aux pp. 652 et 653. À cette jurisprudence générale on peut ajouter la série d'arrêts plus précis établissant qu'une injonction, si erronée soit-elle, doit être respectée jusqu'à ce qu'elle soit annulée, comme le démontrent les arrêts cités dans Kerr on Injunctions, 6^e éd., à la p. 668, et dans 7 Hals., à la p. 32, au nombre desquels figure l'arrêt qui fait autorité, *Eastern Trust Co. v. MacKenzie, Mann & Co.*, 22 D.L.R. 410, aux pp. 418 et 419, [1915] A.C. 750, à la p. 761, où on a conclu que c'était à bon droit qu'une partie avait été incarcérée pour avoir désobéi à une injonction qui a été annulée par la suite. Les affaires *Leberry v. Braden* (1900), 7 B.C.R. 403 et *Bassel's Lunch Ltd. v. Kick*, [1936], 4 D.L.R. 106, à la p. 110, O.R. 445, à la p. 456, 67 Can. C.C. 131, à la p. 135, établissent elles aussi qu'une injonction, quoique erronée, doit être respectée jusqu'à ce qu'elle soit annulée.

Le juge Bird, qui a rédigé des motifs concordants, fait les observations suivantes, à la p. 418:

[TRADUCTION] Il s'agit en l'espèce d'une ordonnance d'une cour d'archives supérieure, qui, jusqu'à ce qu'elle soit annulée ou modifiée en appel, est concluante et a force exécutoire pour tous. Une telle ordonnance ne peut être considérée comme entachée de nullité.

Et il ajoute, aux pp. 418 et 419:

[TRADUCTION] Dans l'arrêt *Eastern Trust Co. v. MacKenzie, Mann & Co.*, 22 D.L.R., à la p. 418, [1915] A.C., à la p. 760, sir George Farwell, s'exprimant au nom des lords du Comité judiciaire, a affirmé: «(L'injonction) est, bien entendu, interlocutoire et non définitive, mais, tant qu'elle n'aura pas été levée, elle lie toutes les parties à l'ordonnance.»

Le juge en chef Duff a approuvé le même principe dans l'arrêt *Scotia Construction Co. v. Halifax*, [1935], 1 D.L.R. 316, R.C.S. 124, en l'énonçant en ces termes (p. 317 D.L.R.; p. 128, R.C.S.): «En tout cas, on n'a pas essayé d'interjeter appel et qu'il fût ou non susceptible d'être porté en appel, c'était un jugement d'une cour de juridiction générale dotée ... sous réserve de tout droit d'appel prévu par la loi, du pouvoir de statuer péremptoirement sur n'importe quelle question relevant de sa propre compétence.»

À mon avis, ces arguments doivent être rejetés.

On appeal to this Court, *sub nom. Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 S.C.R. 516, the appeal was dismissed. The question of a collateral attack upon a court order was not specifically dealt with. Kerwin J. expressed no opinion on the matter, but Estey J. in a short concurring judgment said at p. 528:

I agree the appeal should be dismissed. The learned Chief Justice, in my opinion, upon this record had jurisdiction to hear the motion. I am in respectful agreement with the conclusions of the majority of the learned judges in the Court of Appeal, both with respect to the objections taken to the order as made by Mr. Justice Clyne and the findings of the learned Chief Justice. In view of the foregoing it is unnecessary to determine the nature and character of the contempt.

The case was referred to in *Pashko v. Canadian Acceptance Corp. Ltd.* (1957), 12 D.L.R. (2d) 380, in the British Columbia Court of Appeal.

In addition to these authorities and those referred to in judgments of the majority in the *Canadian Transport* case, reference may be made as well to the words of Osler J.A. in *Gibson v. Le Temps Publishing Co.* (1903), 6 O.L.R. 690, at pp. 694-95, where a judgment was attacked on the basis of a deficiency in service during the earlier proceedings which gave rise to the judgment. Osler J.A. said:

If the judgment in the Quebec action is to be regarded as a judgment against a corporation or body corporate, and therefore not capable of being the foundation of an action thereon against a partnership firm of the same name, that is an objection which should have been taken on the motion to enter summary judgment, and it appears not to have been then taken. This was the substantial ground of defence to the action, and, so far as I can see, it was not brought to the attention of the Court at the proper stage and has never been decided. A similar difficulty attends the objection as to the service of the writ on the manager. On the motion for judgment it might have been shewn (unless the defendants had done something to waive the objection) that the requirements of Rule 224 had not been complied with, and therefore that there had never been an effective service of the writ upon the firm, the person served not being, in

Le pourvoi formé devant cette Cour a été rejeté sous l'intitulé *Poje v. Attorney General for British Columbia*, [1953] 1 R.C.S. 516. La Cour n'a pas traité explicitement de la question de l'attaque indirecte contre l'ordonnance d'une cour. Le juge Kerwin est resté muet sur la question, mais le juge Estey, dans de brefs motifs concordants, a affirmé à la p. 528:

[TRADUCTION] Je suis d'accord que le pourvoi doit être rejeté. À l'examen du dossier en l'espèce, j'estime que le savant Juge en chef avait compétence pour entendre la requête. Avec égards, je partage les conclusions de la majorité des savants juges de la Cour d'appel, tant à l'égard des exceptions opposées à l'ordonnance rendue par le juge Clyne qu'à l'égard des conclusions du savant juge en chef. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire de déterminer la nature et le caractère de l'outrage au tribunal.

Cet arrêt a été mentionné par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Pashko v. Canadian Acceptance Corp. Ltd.* (1957), 12 D.L.R. (2d) 380.

En plus de cette jurisprudence et de celle mentionnée par la majorité dans l'arrêt *Canadian Transport*, on peut aussi mentionner les propos du juge Osler dans l'arrêt *Gibson v. Le Temps Publishing Co.* (1903), 6 O.L.R. 690, aux pp. 694 et 695, où un jugement était attaqué en raison d'un vice de signification au début des procédures à l'origine du jugement. Le juge Osler a affirmé ce qui suit:

[TRADUCTION] Si le jugement rendu dans l'action intentée au Québec doit être considéré comme un jugement contre une société ou une personne morale, qui ne peut, par conséquent, donner lieu à une action contre une société de personnes ayant la même raison sociale, il s'agit là d'une exception qu'on aurait dû opposer à la requête en inscription d'un jugement sommaire, ce qui paraît ne pas avoir été fait. C'était le moyen de défense principal contre l'action et, à ce que je puis constater, il n'a pas été porté à l'attention de la cour à l'étape appropriée et il n'a fait l'objet d'aucune décision. L'exception relative à la signification du bref au gérant bute contre une difficulté analogue. Face à la requête en jugement, on aurait pu démontrer (à moins que la défenderesse n'ait fait quelque chose pour renoncer à l'exception) qu'on ne s'était pas conformé aux exigences de la règle 224 et que pour cette raison il n'y avait

fact, a partner, and not having been informed by the prescribed notice that he was served as manager: Snow's Annual Practice, 1902, p. 655; Yearly Practice, 1904, p. 504. Or the firm might have moved to set aside the faulty service on the manager: *Nelson v. Pastorino* (1883), 49 L.T.N.S. 564. Neither of these courses was taken and there is now a judgment against a partnership firm, which stands unimpeached, and which cannot be attacked in a collateral proceeding. While it stands, the plaintiff has the right to enforce it by any means open to him under Rule 228.

Further authority in support of the rule against collateral attack may be found in *Clark v. Phinney* (1896), 25 S.C.R. 633; *Maynard v. Maynard*, [1951] S.C.R. 346; *Badar Bee v. Habib Merican Noordin*, [1909] A.C. 615; and particularly in *Royal Trust Co. v. Jones*, [1962] S.C.R. 132. In that case the validity of a codicil to a will was upheld in proceedings in the Supreme Court of British Columbia. The trial judgment was affirmed in the Court of Appeal. The unsuccessful party brought a new action to set aside this judgment which succeeded notwithstanding the confirmation on appeal of the earlier judgment. No appeal was taken and the trustee proceeded for a period of fifteen years to administer the estate on the basis that the codicil was invalid. On an application for directions on a matter which did not directly involve the validity of the codicil and which involved parties not in the first proceeding, the Court of Appeal on its own motion declared that the trial judge, Manson J., who had declared the codicil invalid and set aside the earlier judgment, was without jurisdiction to do so and reversed his judgment. On appeal to this Court the appeal was allowed. Cartwright J. (as he then was) said, at p. 145:

An examination of the authorities leads me to the conclusion that it has long been settled in England that the proper method of impeaching a judgment of the High Court on the ground of fraud or of seeking to set it aside on the ground of subsequently discovered evidence is by action, whether or not the judgment which is attacked has been affirmed or otherwise dealt with by the Court of Appeal or other appellate tribunal.

jamais eu signification réelle du bref à la société, la personne ayant reçu signification n'étant pas réellement un associé et n'ayant pas reçu l'avis prescrit que la signification lui était faite en sa qualité de gérant: Snow's Annual Practice, 1902, p. 655, Yearly Practice, 1904, p. 504. La société aurait pu aussi demander l'annulation de la signification incorrecte au gérant: *Nelson v. Pastorino* (1883), 49 L.T.N.S. 564. On n'a fait ni l'un ni l'autre, si bien qu'il y a maintenant un jugement contre une société de personnes, dont la validité est incontestée et qui ne peut être attaqué indirectement. Tant que ce jugement est valide, le demandeur a le droit de le faire respecter par tous les moyens que la règle 228 met à sa disposition.

Le principe qui interdit les attaques indirectes est appuyé également par les arrêts *Clark v. Phinney* (1896), 25 R.C.S. 633; *Maynard v. Maynard*, [1951] R.C.S. 346; *Badar Bee v. Habib Merican Noordin*, [1909] A.C. 615 et particulièrement par l'arrêt *Royal Trust Co. v. Jones*, [1962] R.C.S. 132. Dans cette affaire, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a confirmé la validité d'un codicille et le jugement de première instance a été confirmé par la Cour d'appel. Malgré cette confirmation par la Cour d'appel, la partie qui avait échoué a intenté, avec succès, une action en annulation du premier jugement. Aucun appel n'a été interjeté et le fiduciaire a administré la succession pendant quinze ans en tenant pour acquise l'invalidité du codicille. Après avoir reçu une demande de directives au sujet d'une question qui ne concernait pas directement la validité du codicille et qui mettait en cause des personnes qui n'avaient pas été parties aux procédures initiales, la Cour d'appel, agissant de son propre chef, a déclaré que le juge Manson, qui avait déclaré invalide le codicille et annulé le premier jugement, n'avait pas compétence pour le faire et elle a infirmé son jugement. Le pourvoi devant cette Cour a été accueilli. Le juge Cartwright (alors juge puîné) affirme, à la p. 145:

[TRADUCTION] Un examen de la jurisprudence m'amène à conclure qu'il est établi depuis longtemps en Angleterre que la façon dont il faut procéder pour attaquer un jugement de la Haute Cour pour cause de fraude, ou pour en obtenir l'annulation en raison de la découverte subséquente d'éléments de preuve, consiste à intenten une action à cet effet, peu importe que la Cour d'appel ou un autre tribunal d'appel ait ou non confirmé le jugement attaqué ou en ait disposé autrement.

The first judgment had therefore been properly challenged by a direct action. The second judgment, not having been appealed or directly challenged, was binding. Cartwright J. said, at p. 146:

It follows that Manson J. had jurisdiction to entertain the action which was brought before him and his judgment in that action, not having been appealed from or otherwise impeached, is a valid judgment of the Court binding upon all those who were parties to it.

The cases cited above and the authorities referred to therein confirm the well-established and fundamentally important rule, relied on in the case at bar in the Manitoba Court of Appeal, that an order of a court which has not been set aside or varied on appeal may not be collaterally attacked and must receive full effect according to its terms.

The authorizations in question here are all orders of a superior court. Unless Parliament has altered or varied the rule above-described, it would apply in this case. It would then follow that in this action to determine the guilt or innocence of the accused the trial judge was in error in entertaining a collateral attack on the validity of the authorizations and, in effect, going behind them. Support for this view, with some qualifications for cases where there has been a defect on the face of the authorization or fraud, is to be found in *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363 (Ont. C.A.), where Zuber J.A., at pp. 371-72, said:

Ordinarily the trial Court is obliged to simply accept the authorization at face value. Cases in which a trial Court could decline to accept the authorization would be rare indeed and, without attempting to set out an exhaustive list, would include cases in which the authorization was defective on its face, or was vitiated by reason of having been obtained by a fraud. However, even an authorization that was said to be defective on its face may attract the curative provisions of s. 178.16(2)(b) [now s. 178.16(3)(b)].

In the case at bar, the trial judge preferred to follow the reasoning of Meredith J., of the British Columbia Supreme Court, in *R. v. Wong (No. 1)* (1976), 33 C.C.C. (2d) 506, where he asserted a

Le premier jugement avait donc été attaqué régulièrement au moyen d'une action directe. Le second jugement, n'ayant fait l'objet d'aucun appel ni d'aucune attaque directe, liait les parties. Le juge Cartwright affirme, à la p. 146:

[TRADUCTION] Il s'ensuit que le juge Manson pouvait connaître de l'action intentée devant lui et que son jugement, n'ayant été ni porté en appel ni autrement attaqué, est un jugement valide qui lie toutes les parties au litige.

Les arrêts déjà cités ainsi que la jurisprudence qui y est mentionnée confirment la règle bien établie et fondamentalement importante sur laquelle la Cour d'appel du Manitoba s'est fondée en l'espèce. Cette règle porte qu'une ordonnance d'une cour, qui n'a été ni annulée ni modifiée en appel, ne peut faire l'objet d'une attaque indirecte et doit être appliquée intégralement.

Les autorisations dont il est question en l'espèce sont toutes des ordonnances d'une cour supérieure. À moins que le Parlement n'ait de quelque façon modifié la règle précitée, elle s'applique en l'espèce. Il s'ensuit alors que, dans cette action visant à déterminer la culpabilité ou l'innocence de l'accusé, le juge du procès a eu tort de connaître d'une attaque indirecte portant sur la validité des autorisations et, en fait, de les vérifier. Sous réserve du cas où l'autorisation est à première vue entachée d'un vice et du cas où elle a été obtenue par la fraude, ce point de vue est appuyé par l'arrêt *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363 (C.A. Ont.), où le juge Zuber affirme, aux pp. 371 et 372:

[TRADUCTION] Normalement, la cour de première instance doit simplement accepter l'autorisation telle quelle. Les cas où une cour de première instance pourrait refuser d'accepter l'autorisation seraient rares et, sans tenter de dresser une liste exhaustive, comprendraient ceux où elle est à première vue entachée d'un vice ainsi que ceux où elle a été obtenue par la fraude. Cependant, même une autorisation que l'on prétend entachée d'un vice à première vue peut bénéficier des dispositions réparatrices de l'al. 178.16(2)(b) [l'actuel al. 178.16(3)(b)].

En l'espèce, le juge du procès a préféré suivre le raisonnement du juge Meredith de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, qui, dans la décision *R. v. Wong (No. 1)* (1976), 33 C.C.C.

broader power in the trial judge to go behind the authorization.

The question then is: has Parliament by the enactment of Part IV.1 of the *Criminal Code* altered the rule which would render the authorizations immune from collateral attack? In my opinion, the answer must be no.

Section 178.16(1) deals with the admissibility of evidence obtained under the authority of the authorization. Subsection (3) gives the trial judge a discretion to admit evidence that is inadmissible under subs. (1) "by reason only of a defect of form or an irregularity in procedure not being a substantive defect or irregularity, in the application for or the giving of the authorization". The trial judge may be required to determine whether he will admit under subs. (3) evidence otherwise inadmissible under the provisions of Part IV.1 of the *Code*. This step, it would seem, would require some examination of the procedures followed in obtaining the authorization in order to determine whether evidence has been rendered inadmissible only by a defect or an irregularity of a non-substantive nature.

It is my opinion that the trial judge in reaching a conclusion on this subject is limited to a consideration of defects and irregularities which are apparent on the face of the authorization and he may not go behind it. Such a step would involve a collateral attack upon the authorization. It would require, in my opinion, much clearer statutory language than that employed in subs. (3) of s. 178.16 to permit such a step in the face of the clearly established rule. I find additional support for this view in the fact that once an authorization is granted s. 178.14 provides that all documents connected with it, save the authorization itself, be sealed in a packet and kept in the custody of the court, to be opened only for the purposes of a renewal or by an order of a judge of a superior court of criminal jurisdiction or a judge defined in s. 482 of the *Code*. Many trial judges will not fall into either of those categories and accordingly will not have authority to direct the opening of the sealed packet. It follows that a trial judge *qua* trial judge has not, and was not intended to have, access to the materials necessary to review the granting

(2d) 506, a reconnu au juge du procès un pouvoir plus étendu de vérifier l'autorisation.

La question est donc la suivante: le Parlement a-t-il, par l'adoption de la partie IV.1 du *Code criminel*, modifié la règle selon laquelle les autorisations ne peuvent faire l'objet d'une attaque indirecte? À mon avis, la réponse doit être «non».

Le paragraphe 178.16(1) traite de l'admissibilité de la preuve obtenue en vertu d'une autorisation. Le paragraphe (3) investit le juge du procès du pouvoir discrétionnaire d'admettre en preuve ce qui est irrecevable en vertu du par. (1), lorsque l'irrecevabilité «tient non pas au fond mais uniquement à un vice de forme ou de procédure dans la demande d'interception ou dans l'autorisation». Le juge du procès peut avoir à déterminer s'il admettra en vertu du par. (3) des éléments de preuve qui seraient par ailleurs irrecevables aux termes de la partie IV.1 du *Code*. Cela, semble-t-il, nécessiterait un certain examen de la procédure suivie pour obtenir l'autorisation, afin d'établir si l'irrecevabilité de la preuve tient uniquement à un vice de forme ou de procédure.

J'estime qu'en statuant sur cette question, le juge du procès doit s'en tenir aux vices de forme et de procédure qui sont manifestes à la lecture de l'autorisation et qu'il ne peut la vérifier. S'il le faisait, cela constituerait une attaque indirecte contre l'autorisation. Étant donné la règle bien établie, il faudrait, selon moi, des dispositions législatives beaucoup plus claires que le par. 178.16(3) pour autoriser une telle vérification. Ce point de vue s'appuie en outre sur le fait que, une fois l'autorisation accordée, l'art. 178.14 prévoit que tous les documents qui s'y rapportent, sauf l'autorisation elle-même, doivent être scellés dans un paquet qui doit être gardé par le tribunal. Ce paquet ne pourra être ouvert qu'aux fins d'un renouvellement ou conformément à l'ordonnance d'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou d'un juge défini à l'art. 482 du *Code*. Un bon nombre de juges du procès ne relèvent de ni l'une ni l'autre catégorie et, par conséquent, ils n'ont pas le pouvoir d'ordonner l'ouverture du paquet scellé. Il s'ensuit qu'un juge du procès, à ce titre, n'a pas et on n'a pas voulu qu'il ait accès aux

of the authorization. This makes any collateral attack on the authorization a virtual impossibility.

It should be observed as well that subs. (3) of s. 178.16 gives no power to go behind the authorization and no power to vary or question it. It merely provides that if in the performance of his task of determining the admissibility of evidence the trial judge forms the opinion that a relevant, private communication is inadmissible because of subs. (1) of s. 178.16 he may, if the admissibility results only because of a defect in form or an irregularity in procedure which is not substantive in the giving of the authorization, admit the evidence notwithstanding subs. (1). This subsection gives a power to the trial judge in appropriate circumstances to admit evidence despite its inadmissibility under the authorization, but it includes no power to attack the authorization itself. I have not overlooked the fact that this Court in *Charette v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 785, approved the judgment of Dubin J.A. in the Ontario Court of Appeal in *R. v. Parsons* (1977), 37 C.C.C. (2d) 497, and that Dubin J.A. said in that case, at pp. 501-02:

A voir dire is not held to pass on the sufficiency of the evidence, but only to determine questions of admissibility. In cases such as these, initial issues as to the admissibility of the tendered evidence immediately arise. In order to render evidence of intercepted private communications admissible when Crown counsel relies upon an authorization, Crown counsel must first satisfy the trial Judge that the statutory conditions precedent have been fulfilled, *i.e.*, that the interceptions were lawfully made, and that the statutory notice was given. In a case where the Crown relies upon an authorization it is for the trial Judge to pass upon such matters as the validity of the authorization, and that the investigation authorized had been carried out in the manner provided for in the authorization. He must be satisfied that the authorization includes either as a named or unnamed person any of the parties to the communication, and, as I have said, that the statutory notice has been complied with.

In my view, these words do not support the notion that the trial judge may go behind the authorization. They indicate that consideration of the validity of the authorization on the part of the trial judge is limited to matters appearing on its face,

documents nécessaires pour examiner l'octroi de l'autorisation. Toute attaque indirecte contre l'autorisation devient dès lors quasi impossible.

Il faut noter également que le par. 178.16(3) n'habilite ni à vérifier l'autorisation ni à la modifier ou à la mettre en doute. Il prévoit simplement que si, en s'acquittant de sa tâche de déterminer la recevabilité de la preuve, le juge du procès décide qu'une communication privée pertinente est irrecevable en raison du par. 178.16(1), il peut, si l'irrecevabilité tient uniquement à un vice de forme ou de procédure dont l'autorisation est entachée, admettre cette preuve nonobstant le par. (1). Ce paragraphe confère au juge du procès le pouvoir, dans des circonstances appropriées, d'admettre des éléments de preuve malgré leur irrecevabilité en vertu de l'autorisation, mais il ne confère aucun pouvoir d'attaquer l'autorisation elle-même. Je n'ignore pas que cette Cour, dans l'arrêt *Charette c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 785, a approuvé l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario *R. v. Parsons* (1977), 37 C.C.C. (2d) 497, où le juge Dubin a affirmé, aux pp. 501 et 502:

[TRADUCTION] On ne tient pas un voir dire pour déterminer le caractère suffisant de la preuve, mais seulement pour résoudre les questions de recevabilité. Dans des cas comme celui qui nous occupe, il se pose immédiatement des questions quant à la recevabilité de la preuve produite. Pour que soit recevable une preuve qui consiste en des communications privées interceptées par suite d'une autorisation, le substitut du procureur général doit en premier lieu convaincre le juge du procès qu'on a satisfait aux conditions préalables imposées par la loi, c.-à-d. que les interceptions ont été faites légalement et que l'avis exigé par la loi a été donné. Lorsque le ministère public invoque une autorisation, il appartient au juge du procès de déterminer notamment si cette autorisation est valide et si l'enquête autorisée a été menée de la manière prévue dans ladite autorisation. Le juge doit être convaincu que l'autorisation vise, nommément ou d'une autre manière, les parties à la communication et, je le répète, il doit être convaincu que le préavis exigé par la loi a été donné.

À mon avis, ce passage n'appuie pas l'idée que le juge du procès peut vérifier l'autorisation. Il en ressort plutôt que, lorsque le juge du procès examine la validité d'une autorisation, il doit se limiter aux questions qui sont manifestes à sa lecture,

and it is my opinion that Dubin J.A. did not in that case assert a power in the trial judge to do more.

Since no right of appeal is given from the granting of an authorization and since prerogative relief by *certiorari* would not appear to be applicable (there being no question of jurisdiction), any application for review of an authorization must, in my opinion, be made to the court that made it. There is authority for adopting this procedure. An authorization is granted on the basis of an *ex parte* application. In civil matters, there is a body of jurisprudence which deals with the review of *ex parte* orders. There is a widely recognized rule that an *ex parte* order may be reviewed by the judge who made it. In *Dickie v. Woodworth* (1883), 8 S.C.R. 192, Ritchie C.J. said, at p. 195:

The judge having in the first instance made an *ex parte* order, it was quite competent for him to rescind that order, on its being shown to him that it ought not to have been granted, and when rescinded it was as if it had never been granted . . .

This view is reflected in the words of Mathers C.J.K.B. in the case of *Stewart v. Braun*, [1924] 3 D.L.R. 941 (Man. K.B.), at p. 945:

But it frequently happens that Judges and judicial officers are called upon to make orders *ex parte*, where only one side is represented and where the order granted is not the result of a deliberate judicial decision after a hearing and argument. An application to rescind or vary an *ex parte* order is neither an appeal nor an application in the nature of an appeal and therefore the Judge or officer by whom such an order has been made, has since the Judicature Act, as he had before, the right to rescind or vary it . . .

Such power of review has been asserted and exercised in respect of authorizations to intercept private communications in *Re Stewart and The Queen* (1975), 23 C.C.C. (2d) 306 (County Court, Ottawa-Carleton Judicial District (Ont.)), application for *certiorari* dismissed: (1976), 30 C.C.C. (2d) 391 (Ont.H.C.); *Re Turangan and Chui and The Queen* (1976), 32 C.C.C. (2d) 249

et j'estime que le juge Dubin, dans cet arrêt, n'a pas reconnu au juge du procès un pouvoir d'en faire davantage.

^a Puisqu'il n'y a aucun droit d'appel contre l'octroi d'une autorisation et puisqu'il ne paraît pas y avoir lieu à *certiorari* (en l'absence d'une question de compétence), toute demande de révision d'une autorisation doit, selon moi, être adressée à la cour qui l'a accordée. Cette procédure est appuyée par la jurisprudence. Une autorisation est accordée par suite d'une demande *ex parte*. Il existe en matière civile un corps de jurisprudence qui porte sur la révision d'ordonnances rendues *ex parte*. Suivant ^b une règle généralement acceptée, une ordonnance *ex parte* peut faire l'objet d'une révision par le juge qui l'a rendue. Dans l'arrêt *Dickie v. Woodworth* (1883), 8 R.C.S. 192, le juge en chef Ritchie affirme, à la p. 195:

[TRADUCTION] Le juge de première instance ayant rendu une ordonnance *ex parte*, il avait pleinement compétence pour l'annuler du moment qu'on lui prouvait qu'elle n'aurait pas dû être accordée et, une fois ^c annulée, c'était comme si elle n'avait jamais été accordée . . .

Ce point de vue se dégage des propos du juge en chef Mathers de la Cour du Banc du Roi dans ^d l'arrêt *Stewart v. Braun*, [1924] 3 D.L.R. 941 (B.R. Man.), à la p. 945:

[TRADUCTION] Mais il arrive souvent que les juges et les officiers judiciaires soient appelés à rendre des ordonnances *ex parte*; dans ces cas, une seule partie est ^e représentée et l'ordonnance ne résulte pas d'une décision judiciaire mûrement pesée et rendue à l'issue d'une audience et de débats. Une demande d'annulation ou de modification d'une ordonnance *ex parte* n'étant ni un ^f appel ni l'équivalent d'un appel, le juge ou l'officier qui l'a rendue a, depuis l'adoption de *The Judicature Act*, tout comme il l'avait avant son adoption, le droit d'annuler ou de modifier ladite ordonnance . . .

Ce pouvoir de révision a été invoqué et exercé à ^g l'égard d'autorisations d'intercepter des communications privées dans les décisions suivantes: *Re Stewart and The Queen* (1975), 23 C.C.C. (2d) 306 (Cour de comté d'Ottawa-Carleton (Ont.)), demande de *certiorari* rejetée: (1976), 30 C.C.C. (2d) 391 (H.C. Ont.); *Re Turangan and Chui and The Queen* (1976), 32 C.C.C. (2d) 249

(B.C.S.C.), appeal dismissed for lack of jurisdiction (1976), 32 C.C.C. (2d) 254 (B.C.C.A.)

The exigencies of court administration, as well as death or illness of the authorizing judge, do not always make it practical or possible to apply for a review to the same judge who made the order. There is support for the proposition that another judge of the same court can review an *ex parte* order. See, for example, *Bidder v. Bridges* (1884), 26 Ch.D. 1 (C.A.), and *Boyle v. Sacker* (1888), 39 Ch.D. 249 (C.A.) In the case of *Gulf Islands Navigation Ltd. v. Seafarers' International Union* (1959), 18 D.L.R. (2d) 625 (B.C.C.A.), Smith J.A. said, at pp. 626-27:

After considering the cases, which are neither as conclusive nor as consistent as they might be, I am of opinion that the weight of authority supports the following propositions as to one Judge's dealings with another Judge's *ex parte* order: (1) He has power to discharge the order or dissolve the injunction; (2) he ought not to exercise this power, but ought to refer the motion to the first Judge, except in special circumstances, *e.g.*, where he acts by consent or by leave of the first Judge, or where the first Judge is not available to hear the motion; (3) if the second Judge hears the motion, he should hear it *de novo* as to both the law and facts involved.

I would accept these words in the case of review of a wiretap authorization with one reservation. The reviewing judge must not substitute his discretion for that of the authorizing judge. Only if the facts upon which the authorization was granted are found to be different from the facts proved on the *ex parte* review should the authorization be disturbed. It is my opinion that, in view of the silence on this subject in the *Criminal Code* and the confusion thereby created, the practice above-described should be adopted.

An application to challenge an authorization should be brought as soon as possible. In most cases, because of the requirement for reasonable notice of intention to adduce wiretap evidence, it may be that the application can be made before trial. Otherwise, defence counsel wishing to challenge an authorization may, in accordance with

(C.S.C.-B.), appel rejeté pour cause d'incompétence (1976), 32 C.C.C. (2d) 254 (C.A.C.-B.)

Les exigences de l'administration judiciaire ainsi que le décès ou la maladie du juge qui a accordé l'autorisation font qu'il n'est pas toujours pratique ou possible d'adresser une demande de révision au juge qui a rendu l'ordonnance. Il ressort de la jurisprudence qu'un autre juge de la même cour peut réviser une ordonnance rendue *ex parte*. Voir, par exemple, les arrêts *Bidder v. Bridges* (1884), 26 Ch.D. 1 (C.A.) et *Boyle v. Sacker* (1888), 39 Ch.D. 249 (C.A.) Dans l'arrêt *Gulf Islands Navigation Ltd. v. Seafarers' International Union* (1959), 18 D.L.R. (2d) 625 (C.A.C.-B.), le juge Smith affirme, aux pp. 626 et 627:

[TRADUCTION] Examen fait des arrêts, qui ne sont ni aussi concluants ni aussi uniformes qu'ils pourraient l'être, j'estime qu'il y a une jurisprudence prépondérante qui appuie les propositions suivantes relativement à la révision par un juge d'une ordonnance rendue *ex parte* par un autre juge: (1) il a le pouvoir d'annuler l'ordonnance ou l'injonction; (2) plutôt que d'exercer ce pouvoir, il devrait déférer la demande au premier juge, sauf dans des circonstances spéciales, par exemple, lorsqu'il agit avec le consentement ou l'autorisation du premier juge, ou lorsque celui-ci ne peut entendre la demande; (3) si le second juge entend la demande, il doit en reprendre l'audition au complet à la fois sur le plan du droit et celui des faits en cause.

J'estime qu'à une seule restriction près, ce passage s'applique à la révision d'une autorisation d'écoute électronique. Le juge chargé de la révision ne doit pas substituer son appréciation à celle du juge qui a accordé l'autorisation. Il n'y a lieu de toucher à l'autorisation que s'il appert que les faits sur lesquels on s'est fondé pour l'accorder diffèrent de ceux prouvés dans le cadre de la révision *ex parte*. À mon avis, compte tenu du mutisme du *Code criminel* sur ce point et de la confusion qui en résulte, il convient de suivre la pratique déjà décrite.

Une demande visant à contester une autorisation doit être présentée dans les plus brefs délais. Le plus souvent, à cause de l'exigence d'un préavis raisonnable de l'intention de produire des éléments de preuve obtenus par écoute électronique, il se peut qu'une demande à cet effet puisse être présentée avant le procès. Sinon, l'avocat de la défense

the suggestion made by O'Sullivan J.A. in the case at bar, have to apply for an adjournment for this purpose.

It may be argued that where a trial judge happens to be of the same court that made the authorization order (as was the case in *Wong (No. 1)*, *supra*) an application to review the authorization could be made to him directly, rather than incurring extra expense and needless delay by instituting completely separate proceedings. There may be some merit to this argument but, if such a review were undertaken, it would be done by the judge in his capacity as a judge of the court that made the original order and not in his capacity as trial judge.

In the case at bar, the trial judge held the wiretap evidence to be inadmissible and at the same time he stated that he did not need to go behind the authorizations. In my opinion, he did go behind the authorizations even though he did not consider it necessary to open the sealed packets. In so doing, for the reasons discussed above, he exceeded his jurisdiction. I am in substantial agreement with the Manitoba Court of Appeal that the trial judge was in error in refusing to admit the evidence which was tendered by the Crown. I would therefore dismiss the appeal and confirm the order for a new trial.

The reasons of Dickson and Chouinard JJ. were delivered by

DICKSON J.—The issue is whether a trial judge, who is a provincial court judge, can look behind an apparently valid wiretap authorization given by a superior court judge and rule intercepted private communications inadmissible in evidence.

I The Facts and Judicial History

The appellant, James Stephen Wilson, was tried before Dubiensi Prov. Ct. J. of the Manitoba Provincial Court (Criminal Division) on nine counts, all related to betting. The Crown sought to

qui souhaite contester une autorisation peut, comme l'a proposé en l'espèce le juge O'Sullivan de la Cour d'appel, avoir à demander un ajournement à cette fin.

^a On peut soutenir que, lorsque le juge du procès est de la même cour que celle qui a rendu l'ordonnance portant autorisation (comme c'était le cas dans l'affaire *Wong (No. 1)*, précitée), ce juge ^b pourrait être saisi directement d'une demande de révision de l'autorisation, ce qui permettrait d'éviter les frais supplémentaires et les retards inutiles qu'entraîneraient des procédures tout à fait distinctes. Bien que cet argument puisse avoir un ^c certain bien-fondé, si le juge devait entreprendre une telle révision, il le ferait en sa qualité de juge de la cour qui a rendu l'ordonnance initiale et non en sa qualité de juge du procès.

^d En l'espèce, le juge du procès a conclu à l'irrecevabilité de la preuve obtenue par écoute électronique, déclarant en même temps qu'il n'avait pas à vérifier les autorisations. Mais, selon moi, il a bel et bien vérifié les autorisations même s'il n'a pas ^e jugé nécessaire d'ouvrir les paquets scellés. Ce faisant, pour les raisons déjà énoncées, il a outrepassé sa compétence. Pour l'essentiel, je partage l'avis de la Cour d'appel du Manitoba que le juge ^f du procès a commis une erreur en refusant d'admettre la preuve produite par le ministère public. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de confirmer l'ordonnance portant nouveau procès.

^g Version française des motifs des juges Dickson et Chouinard rendus par

LE JUGE DICKSON—La question est de savoir si ^h le juge du procès, en l'occurrence un juge de la cour provinciale, peut vérifier une autorisation d'écoute électronique apparemment valide donnée par un juge d'une cour supérieure et conclure à l'irrecevabilité en preuve de communications ⁱ privées interceptées.

I Les faits et l'historique des procédures judiciaires

L'appelant, James Stephen Wilson, a subi son procès devant le juge Dubiensi de la Cour provinciale du Manitoba (Division criminelle) relativement à neuf chefs d'accusation se rapportant tous

adduce wiretap evidence. Dubiensi Prov. Ct. J. ruled the evidence inadmissible as having been illegally obtained. The Crown's case collapsed and Wilson was acquitted on all nine counts. The issue on appeal is whether Dubiensi Prov. Ct. J. exceeded his jurisdiction in refusing to admit the intercepted communications in evidence.

The tapes were made pursuant to four authorizations, obtained from judges of the Manitoba Court of Queen's Bench, concerning the accused Wilson and authorizing interceptions at named addresses. In each of the authorizations the following words appear:

AND UPON hearing read the affidavit of Detective Sergeant Anton Cherniak;

AND UPON being satisfied that it is in the best interests of the administration of justice to grant this authorization and that other investigative procedures have been tried and have failed, that other investigative procedures are unlikely to succeed, and that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the undermentioned offences using only other investigative procedures;

Counsel for Wilson concedes all four authorizations are valid on their face. Police Inspector Anton Cherniak testified as to the manner in which the authorizations had been obtained. Cherniak said, in respect of the first authorization:

... while in company with Mr. John Guy [a Crown counsel and designated agent] we attended in judges chambers before Mr. Justice Hunt. Mr. Justice Hunt was supplied with an application. He appeared to read it. He was supplied with an affidavit. He appeared to read it. He was then supplied with an authorization. He appeared to read it and he then applied his signature, in my presence, to the authorization.

Testimony with respect to the other authorizations was virtually the same. On cross-examination, Inspector Cherniak added that he might have been asked a number of questions. Wilson's counsel spent considerable time cross-examining Cherniak about the matters referred to in ss. 178.12(1)(g) and 178.13(1)(b) of the *Criminal Code*:

aux paris. Le ministère public a cherché à produire des éléments de preuve obtenus par écoute électronique. Le juge Dubiensi les a déclarés irrecevables pour le motif qu'ils avaient été illégalement obtenus. Le ministère public n'ayant plus aucune preuve à l'appui des accusations, Wilson a été acquitté relativement à chacun des neuf chefs. La question sur laquelle porte le pourvoi est de savoir si le juge Dubiensi a outrepassé sa compétence en refusant d'admettre en preuve les communications interceptées.

Les enregistrements ont été faits en vertu de quatre autorisations accordées par des juges de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba. Chacune de ces autorisations, qui visent l'accusé Wilson et permettent des interceptions aux adresses indiquées, contient les mots suivants:

[TRADUCTION] LECTURE FAITE de l'affidavit du sergent-détective Anton Cherniak;

ÉTANT CONVAINCU que l'octroi de cette autorisation sert au mieux l'administration de la justice, que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, ou ont peu de chance de succès, et que l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative aux infractions mentionnées ci-après en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête;

L'avocat de Wilson reconnaît que les quatre autorisations sont toutes valides à première vue. L'inspecteur de police Anton Cherniak a témoigné concernant la manière dont les autorisations ont été obtenues. Il a affirmé relativement à la première autorisation:

[TRADUCTION] ... accompagnés de M^e John Guy [substitut du procureur général et représentant désigné], nous avons comparu devant le juge Hunt siégeant en chambre. On lui a présenté une demande qu'il a paru lire. On lui a remis un affidavit qu'il a paru lire. Puis on lui a présenté une autorisation. Il a paru la lire, après quoi il y a apposé sa signature en ma présence.

Le témoignage quant aux autres autorisations est quasi identique. Au cours de son contre-interrogatoire, l'inspecteur Cherniak a ajouté qu'on lui avait peut-être posé un certain nombre de questions. L'avocat de Wilson a passé beaucoup de temps à contre-interroger Cherniak sur les points visés aux al. 178.12(1)(g) et 178.13(1)(b) du *Code criminel*:

178.12 (1) An application for an authorization shall be made *ex parte* and in writing . . .

and shall be accompanied by an affidavit which may be sworn on the information and belief of a peace officer or public officer deposing to the following matters, namely:

(g) whether other investigative procedures have been tried and have failed or why it appears they are unlikely to succeed or that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

178.13 (1) An authorization may be given if the judge to whom the application is made is satisfied

(a) that it would be in the best interests of the administration of justice to do so; and

(b) that other investigative procedures have been tried and have failed, other investigative procedures are unlikely to succeed or the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

The questions related to the actual state of facts at the time the authorizations were applied for and not to the contents of the affidavits. The Crown made no objection to this line of questioning. On the basis of Cherniak's testimony at trial, Dubiński Prov. Ct. J. decided none of the three alternative pre-conditions of s. 178.13(1)(b) had been met at the time the authorizations were given: (i) no other investigative procedures had been tried and failed, (ii) there was no evidence other investigative procedures were unlikely to succeed, (iii) there was no urgency. The judge concluded that the improper granting of the authorizations was not due to any error on the part of the authorizing judges, but due to the fault of the police.

My whole problem was that the evidence that was before me, as presented by the police, was quite different from the evidence that would appear to have been given and upon which the authorizations were based.

He further commented:

I am inclined to say the police have developed a pattern of application based on routine.

178.12 (1) Une demande d'autorisation doit être présentée *ex parte* et par écrit . . .

et il doit y être joint une déclaration assermentée d'un agent de la paix ou d'un fonctionnaire public pouvant être faite sur la foi de renseignements tenus pour véridiques et indiquant ce qui suit:

(g) si d'autres méthodes d'enquête ont ou non été essayées, si elles ont ou non échoué, ou pourquoi elles paraissent avoir peu de chance de succès, ou si, étant donné l'urgence de l'affaire, il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

178.13 (1) Une autorisation peut être donnée si le juge auquel la demande est présentée est convaincu

(a) que l'octroi de cette autorisation servirait au mieux l'administration de la justice; et

(b) que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, ou ont peu de chance de succès, ou que l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait pas pratique de mener l'enquête relative à l'infraction en n'utilisant que les autres méthodes d'enquête.

Les questions portaient sur la situation de fait au moment où les autorisations ont été demandées et non pas sur la teneur des affidavits. Le ministère public ne s'est pas opposé à ce genre de questions. Se fondant sur le témoignage rendu par Cherniak au procès, le juge Dubiński a conclu qu'au moment de l'octroi des autorisations, on n'avait satisfait à aucune des trois conditions préalables énoncées à l'al. 178.13(1)(b): (i) aucune autre méthode d'enquête n'avait été essayée ni n'avait échoué, (ii) rien n'indiquait que d'autres méthodes d'enquête avaient peu de chance de succès, (iii) il ne s'agissait pas d'un cas urgent. Le juge a conclu que l'irrégularité de l'octroi des autorisations était attribuable non pas à une erreur quelconque de la part des juges qui les ont accordées, mais à la faute de la police.

[TRADUCTION] Ce qui m'embarrassait c'était que la preuve que m'avait soumise la police différait sensiblement de celle sur laquelle les autorisations semblaient se fonder.

Il ajoute:

[TRADUCTION] Je suis porté à dire que la police a adopté une méthode de demande routinière.

It would be carrying it too far to say Dubiensi Prov. Ct. J. concluded the authorizations had been obtained by fraud, but, at least, he assumed there had been insufficient or false information in the affidavits. This determination was reached without examination of the affidavits. They remain in sealed packets, pursuant to s. 178.14 of the *Code*, and Dubiensi Prov. Ct. J., as a provincial court judge, had no authority to order the opening of the packets. The judge decided the interceptions of private communications had not been lawfully made and to admit the evidence would bring the administration of justice into disrepute. He therefore excluded the evidence.

The Crown appealed the acquittals to the Manitoba Court of Appeal, which unanimously allowed the appeal and ordered a new trial. Monnin J.A., as he then was, and Matas J.A. concurring, concluded that an authorization issued by a superior court could not be collaterally challenged in a provincial court. In separate reasons, O'Sullivan J.A. said that an authorization granted in a superior court could not be collaterally attacked in any court and could not be attacked at all in an inferior court.

In the Manitoba Court of Appeal and in this Court counsel for Wilson argued, as an additional point, that the requirement under s. 178.16(4) to give notice of intention to adduce wiretap evidence had not been proven at trial. The Manitoba Court of Appeal rejected this argument. In this Court we gave our opinion on the day of hearing that notice had been sufficiently proven. Thus, the only outstanding issue is the trial judge's treatment of the authorizations.

II The Reviewability of Authorizations

An authorization to intercept a private communication is an *ex parte* order which may be made by a judge of a superior court of criminal jurisdiction, as defined in s. 2 of the *Criminal Code*, or a judge, as defined in s. 482. That means

Il serait exagéré de dire que le juge Dubiensi a conclu que les autorisations ont été obtenues par la fraude, mais, à tout le moins, il a présumé que les affidavits contenaient des renseignements insuffisants ou faux. Il a tiré cette conclusion sans avoir examiné les affidavits. Ils sont demeurés dans des paquets scellés comme l'exige l'art. 178.14 du *Code*, et le juge Dubiensi, en sa qualité de juge d'une cour provinciale, n'avait pas le pouvoir d'ordonner l'ouverture des paquets. Le juge a décidé que les communications privées n'avaient pas été interceptées légalement et qu'on ne saurait les recevoir en preuve sans ternir l'image de la justice. Il les a donc écartées.

Le ministère public en a appelé des acquittements devant la Cour d'appel du Manitoba qui, à l'unanimité, a accueilli l'appel et ordonné un nouveau procès. Le juge Monnin (c'était alors son titre), aux motifs duquel a souscrit le juge Matas, a conclu qu'une autorisation délivrée par une cour supérieure ne peut être attaquée indirectement devant une cour provinciale. Dans des motifs distincts, le juge O'Sullivan a affirmé qu'une autorisation accordée par une cour supérieure ne peut être attaquée indirectement devant une cour et ne peut absolument pas être attaquée devant une cour inférieure.

En Cour d'appel du Manitoba et en cette Cour, l'avocat de Wilson a fait valoir en outre qu'on n'avait pas prouvé au procès qu'il y a eu respect du par. 178.16(4) qui exige un préavis de l'intention de produire des éléments de preuve obtenus par écoute électronique. La Cour d'appel du Manitoba a rejeté cet argument. Au cours de l'audience en cette Cour, nous avons exprimé l'opinion qu'on avait donné une preuve suffisante du préavis. Ainsi, la seule question qui demeure en litige porte sur la manière dont le juge du procès a traité les autorisations.

i II Les autorisations sont-elles susceptibles de révision?

Une autorisation d'intercepter une communication privée constitue une ordonnance *ex parte* qui peut être rendue par un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle au sens de l'art. 2 du *Code criminel*, ou par un juge visé à l'art. 482. Cela

that in Manitoba authorizations may be obtained from judges of the Court of Appeal, the Court of Queen's Bench, or a County Court. The designations in other provinces are slightly different; I will use the Manitoba references in the following discussion.

To what extent, if any, and in what manner are authorizations reviewable? The Manitoba Court of Appeal identified two problems in the present case: (i) an inferior court had refused to accept the validity of superior court authorizations, and (ii) collateral attack. I will deal with the latter point first.

(A) Collateral Attack

In dealing with the issue of collateral attack I will, for the moment, put to one side the question of a trial judge assessing an authorization given by a higher court. I will assume that the trial judge is of the same court, or a higher court, than the judge who gave the authorization.

The collateral attack issue is this: in the absence of an actual application to set aside the authorization, can a trial judge, *qua* trial judge, consider the validity of an authorization in order to determine the admissibility of evidence? O'Sullivan J.A., as I indicated, expressed the view that a superior court authorization could not be collaterally attacked in any court. That was perhaps implicit in the judgment of Monnin J.A. In the earlier case of *R. v. Dass* (1979), 47 C.C.C. (2d) 194 (Man. C.A.), Huband J.A., speaking for a five judge Court, said this, at p. 214:

A question arose as to whether objection could be taken in this Court, to evidence flowing from an interception which had been authorized by a Court order made by a Justice of the Manitoba Court of Queen's Bench There is a well-recognized rule that the orders of a superior Court cannot be made the subject of a collateral attack: see *Re Sproule* (1886), 12 S.C.R. 140 at p. 193. In this instance, however, defence counsel does not complain that an application to intercept communications was made. He does not complain that an

signifie qu'au Manitoba des autorisations peuvent être accordées par un juge de la Cour d'appel, un juge de la Cour du Banc de la Reine ou un juge d'une cour de comté. Les appellations dans les autres provinces sont légèrement différentes, mais, aux fins de la présente analyse, j'emploierai celles du Manitoba.

Dans quelle mesure, s'il y a lieu, et de quelle manière les autorisations peuvent-elles être révisées? La Cour d'appel du Manitoba a cerné deux problèmes: (i) celui d'une cour inférieure qui a refusé de reconnaître la validité d'autorisations émanant d'une cour supérieure, et (ii) celui d'une attaque indirecte. J'examinerai d'abord le second point.

(A) L'attaque indirecte

Dans mon étude de la question de l'attaque indirecte, j'ignorerai pour le moment la question du juge du procès qui examine une autorisation donnée par une cour d'instance supérieure. Je tiendrai pour acquis que le juge du procès est de la même cour ou d'une cour d'instance supérieure par rapport au juge qui a accordé l'autorisation.

La question de l'attaque indirecte peut se formuler de la façon suivante: en l'absence d'une requête en annulation de l'autorisation, un juge du procès peut-il, à ce titre, examiner la validité de cette autorisation afin de déterminer sa recevabilité en preuve? Le juge O'Sullivan, comme je l'ai déjà souligné, a exprimé l'avis qu'une autorisation émanant d'une cour supérieure ne peut être attaquée indirectement devant une cour. Cela se dégage peut-être implicitement des motifs du juge Monnin. Dans l'arrêt antérieur *R. v. Dass* (1979), 47 C.C.C. (2d) 194 (C.A. Man.), le juge Huband, s'exprimant au nom de la cour qui était composée de cinq juges, affirme, à la p. 214:

[TRADUCTION] On s'est demandé si, en cette cour, on peut s'objecter à l'admission d'éléments de preuve découlant d'une interception autorisée par une ordonnance émanant d'un juge de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba . . . Il existe une règle bien établie selon laquelle les ordonnances d'une cour supérieure ne peuvent faire l'objet d'une attaque indirecte: voir *Re Sproule* (1886), 12 R.C.S. 140, à la p. 193. En l'espèce, toutefois, l'avocat de la défense ne se plaint pas de ce qu'on a demandé l'autorisation d'intercepter des com-

order was granted. He does not complain as to the terms or the wording of the order, except for the substitution of one location for another as previously discussed. The complaint is not as to the order itself, but rather as to the means by which the order was implemented. The issue raised is therefore not an attack on the order itself, and consequently it is an appropriate subject-matter for the consideration of this Court on appeal. [Emphasis added.]

The exception was, however, a broad qualification. There had been a renewal of the authorization in which a new location had been added; the Court of Appeal concluded that was improper; to that extent the renewal was invalid, and any communications intercepted at the new location should not have been admitted in evidence. (Nonetheless, s. 613(1)(b)(iii) was applied.) Despite its asseveration to the contrary, it is hard to conclude that the Manitoba Court of Appeal did not, in effect, collaterally attack the authorization in *Dass*.

I accept the general proposition that a court order, once made, cannot be impeached otherwise than by direct attack by appeal, by action to set aside, or by one of the prerogative writs. This general rule is, however, subject to modification by statute. In my view, Parliament has indeed modified the rule in the enactment of two provisions of Part IV.1 of the *Criminal Code*, ss. 178.16(1) and 178.16(3)(b):

178.16 (1) A private communication that has been intercepted is inadmissible as evidence against the originator of the communication or the person intended by the originator to receive it unless

- (a) the interception was lawfully made; or
- (b) the originator thereof or the person intended by the originator to receive it has expressly consented to the admission thereof;

but evidence obtained directly or indirectly as a result of information acquired by interception of a private communication is not inadmissible by reason only that the private communication is itself inadmissible as evidence.

(3) Where the judge or magistrate presiding at any proceedings is of the opinion that a private communication that, by virtue of subsection (1), is inadmissible as evidence in the proceedings

Il ne se plaint pas de ce qu'une ordonnance a été accordée. Il ne se plaint pas des termes ou de la formulation de l'ordonnance, sauf pour ce qui est de la substitution d'un lieu à un autre, comme je l'ai déjà dit. La plainte vise non pas l'ordonnance elle-même, mais plutôt la façon dont elle a été exécutée. La question soulevée n'attaque donc pas l'ordonnance elle-même et, par conséquent, elle se prête à un examen par cette cour dans le cadre de l'appel. [C'est moi qui souligne.]

L'exception était cependant d'une portée très large. On avait renouvelé l'autorisation dans laquelle un nouveau lieu avait été ajouté; la Cour d'appel a conclu que cela était irrégulier, que dans cette mesure le renouvellement était invalide et que les communications interceptées au nouveau lieu n'auraient pas dû être admises en preuve. (On a néanmoins appliqué le sous-al. 613(1)(b)(iii).) Même si elle affirme le contraire, il est difficile de conclure que la Cour d'appel du Manitoba n'a pas en réalité attaqué indirectement l'autorisation dans l'arrêt *Dass*.

J'accepte la thèse générale portant qu'une fois rendue, l'ordonnance d'une cour peut être mise en question autrement que par une attaque directe au moyen d'un appel, d'une requête en annulation ou d'un bref de prérogative. Cette règle générale peut toutefois être modifiée par voie législative. À mon avis, le Parlement a effectivement modifié la règle en adoptant deux dispositions de la partie IV.1 du *Code criminel*, savoir le par. 178.16(1) et l'al. 178.16(3)(b):

178.16 (1) Une communication privée qui a été interceptée est inadmissible en preuve contre son auteur ou la personne à laquelle son auteur la destinait à moins

- a) que l'interception n'ait été faite légalement, ou
- b) que l'auteur de la communication privée ou la personne à laquelle son auteur la destinait n'ait expressément consenti à ce qu'elle soit admise en preuve,

toutefois les preuves découlant directement ou indirectement de l'interception d'une communication privée ne sont pas inadmissibles du seul fait que celle-ci l'est.

(3) Par dérogation au paragraphe (1), le juge ou magistrat qui préside à une instance quelconque peut déclarer admissible en preuve une communication privée qui serait irrecevable en vertu du paragraphe (1), s'il estime

(a) is relevant to a matter at issue in the proceedings, and

b) is inadmissible as evidence therein by reason only of a defect of form or an irregularity in procedure, not being a substantive defect or irregularity, in the application for or the giving of the authorization under which such private communication was intercepted,

he may, notwithstanding subsection (1), admit such private communication as evidence in the proceedings.

The present s. 178.16(3) was formerly, with slightly different wording, s. 178.16(2).

(i) Invalidity on the Face of the Authorization

On what basis can a trial judge assess the validity? This Court has been receptive to the view that a trial judge can collaterally attack an authorization. In *Charette v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 785, affirming, *sub nom. R. v. Parsons* (1977), 37 C.C.C. (2d) 497 (Ont. C.A.), the trial judge had concluded the superior court authorization was invalid on its face and refused to admit the evidence obtained pursuant to it. The Ontario Court of Appeal disagreed, holding the authorization was valid on its face, but the Court accepted the submission that the trial judge had jurisdiction to consider the validity of the authorization. In *Charette* this Court adopted the reasons of Dubin J.A., which included the following passage at pp. 501-02:

A *voir dire* is not held to pass on the sufficiency of the evidence, but only to determine questions of admissibility. In cases such as these, initial issues as to admissibility of the tendered evidence immediately arise. In order to render evidence of intercepted private communications admissible when Crown counsel relies upon an authorization, Crown counsel must first satisfy the trial Judge that the statutory conditions precedent have been fulfilled, *i.e.*, that the interceptions were lawfully made, and that the statutory notice was given. In a case where the Crown relies upon an authorization it is for the trial Judge to pass upon such matters as the validity of the authorization, and that the investigation authorized had been carried out in the manner provided for in the authorization. He must be satisfied that the authorization includes either as a named or unnamed person any

a) qu'elle concerne un des points en litige; et

b) que l'irrecevabilité tient non pas au fond mais uniquement à un vice de forme ou de procédure dans la demande d'interception ou dans l'autorisation qui a été accordée à cet effet.

L'actuel par. 178.16(3) était autrefois le par. 178.16(2) dont la formulation était légèrement différente.

c) (i) L'invalidité à première vue de l'autorisation

Sur quoi le juge du procès peut-il se fonder pour déterminer la validité d'une autorisation? Cette Cour s'est montrée réceptive à l'avis que le juge du procès peut attaquer indirectement une autorisation. Dans l'affaire *Charette c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 785, confirmant sous l'intitulé *R. v. Parsons* (1977), 37 C.C.C. (2d) 497 (C.A. Ont.), le juge du procès avait conclu que l'autorisation accordée par la cour supérieure était invalide à première vue et a refusé d'admettre la preuve obtenue en application de cette autorisation. La Cour d'appel de l'Ontario n'a pas partagé cet avis; elle a conclu que l'autorisation était valide à première vue, mais elle a retenu l'argument portant que le juge du procès avait compétence pour en examiner la validité. Dans l'arrêt *Charette*, cette Cour a fait siens les motifs du juge Dubin de la Cour d'appel, qui affirme notamment, aux pp. 501 et 502:

[TRADUCTION] On ne tient pas un *voir dire* pour déterminer le caractère suffisant de la preuve, mais seulement pour résoudre les questions de recevabilité. Dans des cas comme celui qui nous occupe, il se pose immédiatement des questions quant à la recevabilité de la preuve produite. Pour que soit recevable une preuve qui consiste en des communications privées interceptées par suite d'une autorisation, le substitut du procureur général doit en premier lieu convaincre le juge du procès qu'on a satisfait aux conditions préalables imposées par la loi, *c.-à-d.* que les interceptions ont été faites légalement et que l'avis exigé par la loi a été donné. Lorsque le ministère public invoque une autorisation, il appartient au juge du procès de déterminer notamment si cette autorisation est valide et si l'enquête autorisée a été menée de la manière prévue dans ladite autorisation. Le

of the parties to the communication, and, as I have said, that the statutory notice has been complied with.

The determination of whether the statutory conditions precedent have been fulfilled rests exclusively with the trial Judge and are properly determined in a *voir dire*. [Emphasis added.]

The trial judge has the responsibility of deciding upon the admissibility of evidence. Section 178.16(1) says that, absent consent, evidence of a private communication can only be introduced if the interception was lawful. Absent consent, an interception is only lawful if made pursuant to an authorization given in accordance with Part IV.I of the *Criminal Code*. The fact that an authorization purports to be made under Part IV.I is insufficient. Section 178.16(3)(b) gives the trial judge discretion to admit unlawfully obtained evidence if there is a non-substantive defect in form or irregularity in procedure in the giving of the authorization. The corollary would seem to be that if the defect or irregularity is substantive, there is no such discretion and the evidence is inadmissible. If a court order authorizing the interception were conclusive, even if it did not comply with Part IV.I, there would be no need for the curative provisions of s.178.16(3)(b). The combination of ss. 178.16(1)(a) and 178.16(3)(b) requires the trial judge to consider whether the authorization was valid. The fact that it amounts to what might be called a collateral attack is no bar.

(ii) Going Behind an Apparently Valid Authorization

Does the same *rationale* apply when the question is one of going behind an apparently valid authorization? In the present case Dubiensi, Prov. Ct. J. claimed he was not going behind the authorizations. In my view that position is untenable. When a trial judge rules evidence inadmissible because the authorization, although valid on its face, was not lawfully obtained, it can scarcely be said that he is not going behind the authorization. He is not necessarily declaring the authoriza-

juge doit être convaincu que l'autorisation vise, nommément ou d'une autre manière, les parties à la communication et, je le répète, il doit être convaincu que le préavis exigé par la loi a été donné.

^a Il appartient exclusivement au juge du procès de déterminer si on a satisfait aux conditions préalables qu'impose la loi et c'est au cours d'un voir dire qu'il doit le faire. [C'est moi qui souligne.]

^b C'est au juge du procès qu'il incombe de décider de la recevabilité de la preuve. Le paragraphe 178.16(1) édicte que, en l'absence de consentement, une communication privée ne peut être produite en preuve que si elle a été interceptée légalement. En l'absence de consentement, une interception n'est légale que si elle est faite conformément à une autorisation accordée en vertu de la partie IV.1 du *Code criminel*. Il ne suffit pas qu'une autorisation soit apparemment donnée en vertu de la partie IV.1. L'alinéa 178.16(3)(b) confère au juge du procès le pouvoir discrétionnaire d'admettre des éléments de preuve obtenus illégalement dans le cas où l'octroi de l'autorisation n'est entaché que d'un vice de forme ou de procédure. Il paraît s'ensuivre que, s'il s'agit d'un vice de fond, il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire et la preuve est irrecevable. Si une ordonnance d'une cour autorisant l'interception était concluante, même si elle n'était pas conforme à la partie IV.1, les dispositions réparatrices de l'al. 178.16(3)(b) seraient dès lors inutiles. Les alinéas 178.16(1)(a) et 178.16(3)(b) ont pour effet cumulatif d'exiger du juge du procès qu'il détermine si l'autorisation est valide. Le fait que cela corresponde à ce qu'on pourrait appeler une attaque indirecte ne constitue pas un empêchement.

^h (ii) La vérification d'une autorisation apparemment valide

ⁱ En va-t-il de même lorsqu'il s'agit de vérifier une autorisation apparemment valide? En l'espèce, le juge Dubiensi a affirmé qu'il ne vérifiait pas les autorisations. À mon avis, cette affirmation est insoutenable. Quand un juge du procès conclut à l'irrecevabilité d'une preuve parce que l'autorisation, bien que valide à première vue, n'a pas été obtenue légalement, on ne saurait sûrement pas prétendre qu'il n'a pas vérifié cette autorisation. Il ne la déclare pas nécessairement invalide à toutes

tion invalid for all purposes; he is not actually setting it aside; but he is, for the purpose of determining the admissibility of evidence, going behind the authorization. Is there jurisdiction to do so?

I am of the view that ss. 178.16(1)(a) and 178.16(3)(b) apply to give the trial judge authority to go behind an apparently valid authorization. There is nothing in the language of the sections justifying a distinction between that which appears on the face of the record and that which is *dehors* the record. There is nothing limiting the trial judge to an examination only of what appears on the face of the authorization. To impose such a restriction as a matter of statutory interpretation would unnecessarily fetter his ability to determine whether the wiretap evidence is admissible. In many cases wiretap evidence may be the only evidence against the accused. It must be noted that not only does s. 178.16(3)(b) refer to defects or irregularities in the giving of the authorization, but also in the application for the authorization. Once again, since s. 178.16(3)(b), in effect, gives a discretion to cure for non-substantive defects or irregularities it would seem to follow as a necessary inference that substantive defects or irregularities in the application for the authorization will result in the evidence being inadmissible. In *R. v. Gill* (1980), 56 C.C.C. (2d) 169 (B.C.C.A.), Lambert J.A. expressed this view at p. 176:

Subsection (2)(b) [now 178.16(3)(b)] of that section contemplates that any defect or irregularity in the application for or the giving of the authorization may make a private communication inadmissible, and that if it is inadmissible and if the defect or irregularity is a substantive one, then there is no discretion in the trial Judge to admit the private communication.

I think that s. 178.16 defines its own concepts and that if, in the application for the authorization, or in the giving of the authorization, there is a substantive defect or irregularity, then the interception cannot be regarded as being lawfully made within the meaning of s. 178.16(1)(a). A private communication intercepted under such an authorization would be inadmissible. In reaching that conclusion, I disagree on this narrow point with the reasons of Anderson J. of the Supreme Court of British Columbia in *Re Miller and Thomas and The Queen* (1976), 23 C.C.C. (2d) 257, 59 D.L.R. (3d) 679, 32 C.R.N.S. 192, and with the reasons of McDonald J.

fins que ce soit, il ne l'annule pas vraiment, mais il la vérifie pour déterminer la recevabilité de la preuve. A-t-il compétence pour le faire?

a

J'estime que les al. 178.16(1)(a) et 178.16(3)(b) confèrent au juge du procès le pouvoir de vérifier une autorisation apparemment valide. Rien dans ces alinéas ne justifie une distinction entre ce qui est manifeste à la lecture du dossier et ce qui est en dehors du dossier. Il n'y a rien qui limite le juge du procès à un examen de ce qui est manifeste à la lecture de l'autorisation. L'imposition d'une telle restriction par voie d'interprétation législative aurait pour effet d'entraver inutilement sa capacité de décider de la recevabilité de la preuve obtenue par écoute électronique. Il peut arriver, dans bien des cas, que cette preuve soit la seule qui existe contre l'accusé. Il faut noter que l'al. 178.16(3)(b) parle non seulement des vices de forme ou de procédure dans l'autorisation elle-même, mais aussi de ceux dans la demande d'autorisation. Je le répète, puisque l'al. 178.16(3)(b) a pour effet d'accorder un pouvoir discrétionnaire de remédier aux vices de forme ou de procédure, il paraît s'ensuivre nécessairement que des vices de fond dans la demande d'autorisation rendent la preuve inadmissible. C'est l'avis qu'a exprimé le juge Lambert dans l'arrêt *R. v. Gill* (1980), 56 C.C.C. (2d) 169 (C.A.C.-B.), à la p. 176:

b

[TRADUCTION] Suivant l'al. (2)(b) [l'actuel al. 178.16(3)(b)] de cet article, tout vice dans la demande d'autorisation ou dans l'autorisation elle-même peut rendre inadmissible une communication privée, auquel cas, s'il s'agit d'un vice de fond, le juge du procès n'a pas le pouvoir discrétionnaire d'admettre cette communication.

c

J'estime que l'art. 178.16 définit ses propres notions et que si la demande d'autorisation ou l'autorisation elle-même est entachée d'un vice de fond, alors l'interception ne peut être considérée comme ayant été faite légalement au sens de l'al. 178.16(1)(a). Une communication privée interceptée en vertu d'une telle autorisation serait irrecevable. Donc, sur ce point précis, je suis en désaccord avec les motifs rendus par le juge Anderson de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Re Miller and Thomas and The Queen* (1976), 23 C.C.C. (2d) 257, 59 D.L.R. (3d) 679, 32 C.R.N.S. 192, et ceux rendus par le juge McDonald de la Cour

d

e

f

g

h

of the Alberta Supreme Court, Trial Division, in *Re Donnelly and Acheson and The Queen* (1976), 29 C.C.C. (2d) 58, [1976] W.W.D. 100.

A view similar to that of Lambert J.A. was expressed by Meredith J. in *R. v. Wong (No. 1)* (1976), 33 C.C.C. (2d) 506 (B.C.S.C.), a case relied upon by Dubiensi Prov. Ct. J. *Wong (No. 1)* involved, as does the present case, a question of compliance with s. 178.13(1)(b).

Notwithstanding what has been said by D.C. McDonald, J., in the case cited above, it seems to me to follow by necessary inference that a substantive defect of form or irregularity in procedure in an application for or the giving of the authorization may render the evidence of the communication intercepted as a result, inadmissible as unlawful. Thus, it seems to me that as I am the Judge who must rule on the admissibility of evidence in this case, I must consider whether there has been a substantive defect of form or irregularity in procedures as might render the evidence inadmissible. I do not think that such an examination requires that the *ex parte* order by which the authorization was granted be reviewed or set aside. [At pp. 509-10].

R. v. Ho (1976), 32 C.C.C. (2d) 339 (Vancouver Co. Ct. (B.C.)) is to the same effect. See Krever J. in *Re Stewart and The Queen* (1976), 30 C.C.C. (2d) 391 (Ont. H.C.), at p. 400. See also Manning, *The Protection of Privacy Act*, (1974) at pp. 135-37; Bellemare, *La révision d'une autorisation en écoute électronique* (1979), 39 R. du B. 496.

As noted in the above-quoted passages, there is a contrary view, expressed most strongly by McDonald J. in *Re Donnelly and Acheson and The Queen* (1976), 29 C.C.C. (2d) 58 (Alta. S.C.), and by Anderson J. in *Re Miller and Thomas and The Queen* (1976), 23 C.C.C. (2d) 257 (B.C.S.C.) I will refer specifically to the arguments raised by McDonald J. in *Donnelly and Acheson*, considerably influenced by the wording of s. 178.14:

178.14 (1) All documents relating to an application made pursuant to section 178.12 or subsection 178.13(3) are confidential and, with the exception of the authori-

suprême de l'Alberta, Division de première instance, dans la décision *Re Donnelly and Acheson and The Queen* (1976), 29 C.C.C. (2d) 58, [1976] W.W.D. 100.

Le juge Dubiensi s'est fondé sur la décision *R. v. Wong (No. 1)* (1976), 33 C.C.C. (2d) 506 (C.S.C.-B.), où le juge Meredith exprime un avis semblable à celui du juge Lambert. Dans cette affaire, tout comme dans la présente espèce, la question était de savoir si l'on s'était conformé à l'al. 178.13(1)(b).

[TRADUCTION] Nonobstant ce qu'a dit le juge D.C. McDonald dans la décision précitée, il me semble s'en suivre nécessairement qu'un vice de fond dans une demande d'autorisation ou dans l'autorisation elle-même peut rendre irrecevable pour cause d'illégalité la communication interceptée par suite de cette autorisation. Ainsi, il me semble que, puisque je suis le juge à qui il incombe de décider de la recevabilité de la preuve en l'espèce, je me dois de déterminer s'il y a un vice de fond qui est de nature à rendre la preuve irrecevable. Je ne crois pas qu'un tel examen nécessite la révision ou l'annulation de l'ordonnance *ex parte* accordant l'autorisation. [aux pp. 509 et 510].

Le jugement *R. v. Ho* (1976), 32 C.C.C. (2d) 339 (Cour de comté de Vancouver (C.-B.)) va dans le même sens. Voir les motifs du juge Krever dans l'affaire *Re Stewart and The Queen* (1976), 30 C.C.C. (2d) 391 (H.C. Ont.), à la p. 400. Voir aussi Manning, *The Protection of Privacy Act* (1974), aux pp. 135 à 137; Bellemare, *La révision d'une autorisation en écoute électronique* (1979), 39 R. du B. 496.

Comme on a pu le constater dans les passages précités, il y a un point de vue contraire qui est exprimé le plus énergiquement par le juge McDonald dans l'affaire *Re Donnelly and Acheson and The Queen* (1976), 29 C.C.C. (2d) 58 (C.S. Alb.) et le juge Anderson dans l'affaire *Re Miller and Thomas and The Queen* (1976), 23 C.C.C. (2d) 257 (C.S.C.-B.) Je me rapporterai particulièrement aux points soulevés par le juge McDonald dans l'affaire *Donnelly and Acheson*, qui tiennent dans une large mesure de la formulation de l'art. 178.14:

178.14 (1) Tous les documents relatifs à une demande faite en application de l'article 178.12 ou du paragraphe 178.13(3) sont confidentiels et, à l'exception de l'autori-

zation, shall be placed in a packet and sealed by the judge to whom the application is made immediately upon determination of such application, and such packet shall be kept in the custody of the court in a place to which the public has no access or in such other place as the judge may authorize and shall not be

(a) opened or the contents thereof removed except

(i) for the purpose of dealing with an application for renewal of the authorization, or

(ii) pursuant to an order of a judge of a superior court of criminal jurisdiction or a judge as defined in section 482; and

(b) destroyed except pursuant to an order of a judge referred to in subparagraph (a)(ii).

(2) An order under subsection (1) may only be made after the Attorney General or the Solicitor General by whom or on whose authority the application was made for the authorization to which the order relates has been given an opportunity to be heard.

McDonald J. started with the assumption that, but for s. 178.16(2)(b) (now 3(b)), he would have thought "lawfully made" in s. 178.16(1)(a) meant in accordance with an apparently valid authorization. He conceded that s. 178.16(2)(b) appeared to imply that the evidence was inadmissible if there were a substantive defect in form or irregularity in procedure in the application for the authorization. He declined, however, to draw this inference, at the same time acknowledging that this relegated portions of s. 178.16(2)(b) to mere surplusage. He sought to avoid three consequences he asserted would flow if s. 178.16(2)(b) were interpreted to enable a trial judge to go behind an apparently valid authorization.

(1) That which was on its face lawfully done, pursuant to an order (*i.e.*, the authorization) of a Judge of a superior or district Court, would be held to have been unlawful. The trial Judge would retrospectively render unlawful that which had appeared to be lawful. I should think that a statute which is said to give a trial Judge such a power should be scrutinized very carefully to determine whether such a power has in fact been given by Parliament.

(2) The contents of the affidavit would be disclosed to public view even though it might reveal investigations not only which led to the prosecution of the accused but

sation, doivent être placés dans un paquet scellé par le juge auquel la demande est faite dès qu'une décision est prise au sujet de cette demande; ce paquet doit être gardé par le tribunal, en un lieu auquel le public n'a pas accès ou en tout autre lieu que le juge peut autoriser et il ne doit pas

a) être ouvert et son contenu ne doit pas être enlevé, si ce n'est

(i) pour traiter d'une demande de renouvellement de l'autorisation, ou

(ii) en application d'une ordonnance d'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou d'un juge défini à l'article 482; ni

b) être détruit, si ce n'est en application d'une ordonnance d'un juge mentionné au sous-alinéa a)(ii).

(2) Une ordonnance prévue au paragraphe (1) ne peut être rendue qu'après que le procureur général ou le solliciteur général qui a demandé l'autorisation à laquelle les documents visés par l'ordonnance se rapportent, ou sur l'ordre de qui cette demande a été faite, a eu la possibilité de se faire entendre.

Au départ, le juge McDonald a tenu pour acquis que, n'eût été l'al. 178.16(2)(b) (l'actuel al. (3)b)), il aurait cru que les mots «faite légalement» à l'al. 178.16(1)a) signifiaient «conformément à une autorisation apparemment valide». Il a concédé que l'al. 178.16(2)(b) semblait donner à entendre que la preuve est inadmissible si la demande d'autorisation est entachée d'un vice de fond. Il a toutefois refusé de conclure que c'est le cas, reconnaissant en même temps que cela avait pour effet de rendre superflues certaines parties de l'al. 178.16(2)(b). Il a cherché à éviter trois conséquences qui, selon lui, résulteraient si on interprétait l'al. 178.16(2)(b) de manière à permettre à un juge du procès de vérifier une autorisation apparemment valide.

[TRADUCTION] (1) Ce qui à première vue a été fait légalement, en conformité avec une ordonnance (c.-à-d. l'autorisation) d'un juge d'une cour supérieure ou de district, serait jugé illégal. Le juge du procès rendrait rétrospectivement illégal ce qui avait semblé légal. J'estime qu'une loi, dont on dit qu'elle confère un tel pouvoir à un juge du procès, doit être scrutée très minutieusement afin de déterminer si le Parlement a effectivement conféré ce pouvoir.

(2) Le contenu de l'affidavit serait divulgué au public, même s'il peut y être question non seulement des enquêtes qui ont abouti aux poursuites contre l'accusé, mais

also those which might relate to continuing or concluded investigations of other persons not yet charged or tried. I should think that a statute which is said to enable a trial Judge to do an act with such a consequence should be held to do so only if that power is given expressly or by necessary inference.

(3) The *Protection of Privacy Act*, 1973-74, c. 50, amended both the *Criminal Code* and the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38.

7.2(1) Subject to subsection (2), where a servant of the Crown, by means of an electromagnetic, acoustic, mechanical or other device, intentionally intercepts a private communication, in the course of his employment, the Crown is liable for all loss or damage caused by or attributable to such interception, and for punitive damages in an amount not exceeding \$5,000 to each person who incurred such loss or damage.

(2) The Crown is not liable under subsection (1) for loss or damage or punitive damages referred to therein where the interception complained of

- (a) was lawfully made;
- (b) was made with the consent, express or implied, of the originator of the private communication or of the person intended by the originator thereof to receive it; or
- (c) was made by an officer or servant of the Crown in the course of random monitoring that is necessarily incidental to radio frequency spectrum management in Canada.

Whatever interpretation is placed upon the words "lawfully made" in s. 178.16(1)(a) of the *Criminal Code* must surely be given also to s. 7.2(2)(a) of the *Crown Liability Act*, both those provisions having been created by the same statute. It would follow as well that where the issue arises not as one of the admissibility of an intercepted communication (or derivative evidence at a trial but as one of liability under the *Crown Liability Act*, the contention of the defence would entail that liability would flow from an act of interception which when done by a servant of the Crown had been done pursuant to an authorization which on its face made the interception lawful. [At pp. 64 and 65.]

With respect, I do not find these three arguments to be wholly persuasive. As to the third consequence, a majority of this Court was not convinced

a aussi d'enquêtes, en cours ou terminées, sur d'autres personnes qui n'ont pas encore été inculpées ou qui n'ont pas encore subi leur procès. Selon moi, on doit conclure qu'une loi, dont on dit qu'elle habilite un juge du procès à accomplir un acte ayant une pareille conséquence, n'a cet effet que si elle confère ce pouvoir expressément ou par déduction nécessaire.

(3) La *Loi sur la protection de la vie privée*, 1973-74, chap. 50 a modifié à la fois le *Code criminel* et la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38.

7.2 (1) Sous réserve du paragraphe (2), lorsqu'un préposé de la Couronne, au moyen d'un dispositif électromagnétique, acoustique, mécanique ou autre, intercepte intentionnellement une communication privée dans l'exercice de ses fonctions, la Couronne est responsable de la totalité des pertes ou dommages causés par cette interception ou qui lui sont attribuables, et de dommages-intérêts punitifs n'excédant pas \$5,000 envers chaque personne qui a subi ces pertes ou dommages.

(2) La Couronne n'est pas responsable, en vertu du paragraphe (1), des pertes ou dommages ni des dommages-intérêts punitifs y mentionnés lorsque l'interception ayant fait l'objet de la plainte

- a) a été légalement faite;
- b) a été faite avec le consentement, exprès ou tacite, de l'auteur de la communication privée ou de la personne à laquelle son auteur la destinait; ou
- c) a été faite par un fonctionnaire ou préposé de la Couronne à l'occasion d'un contrôle au hasard nécessairement accessoire à la régulation du spectre des fréquences de radiocommunication au Canada.

g Quelle que soit l'interprétation que l'on donne aux mots «faite légalement» qui figurent à l'al. 178.16(1)a) du *Code criminel*, elle doit sûrement s'appliquer aussi à l'al. 7.2(2)a) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, les deux dispositions ayant été créées par la même loi. Il s'ensuivrait également que, si la question soulevée concerne non pas la recevabilité dans un procès d'une communication interceptée (ou d'un élément de preuve dérivée), mais la responsabilité en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, la défense plaiderait que la responsabilité découle d'une interception faite par un préposé de la Couronne en vertu d'une autorisation qui, à première vue, la rendait légale. [Aux pp. 64 et 65.]

j Avec égards, j'estime que ces trois arguments ne sont pas globalement convaincants. Pour ce qui est de la troisième conséquence, cette Cour à la majoi-

by an argument along the same line in *Goldman v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 976, at pp. 998-99. Mr. Justice McDonald's first and third consequences are related. It does not necessarily follow that a determination of "not lawfully made" for the purposes of admissibility makes an interception unlawful for all purposes under Part IV.1. The evidence may be inadmissible yet there might be a defence to a criminal or civil proceeding arising from the interception. That question does not arise in this case and need not be decided here. The second consequence predicted by McDonald J. tends to overstatement. The affidavit would not need to be made public in order to rule evidence inadmissible; selected aspects only could be made public. As Stanley A. Cohen suggests in his work *Invasion of Privacy: Police and Electronic Surveillance in Canada* (1983), the integrity of the packet might be preserved "through initial judicial screening, and, if necessary, judicial editing" (p. 155). Due regard to the confidentiality provisions of s. 178.14 is not inconsistent with ruling evidence inadmissible under s. 178.16.

I therefore conclude that s. 178.16(1)(a) and 178.16(3)(b) do enable a trial judge to go behind an apparently valid authorization.

(iii) Examining the Contents of the Sealed Packet

In most cases it will be necessary to examine the contents of the sealed packet in order to determine whether there was a defect or irregularity in the application for the authorization.

In the present case Dubiński Prov. Ct. J. ruled that the requirements of s. 178.13(1)(b) had not been met, without examining the contents of the sealed packet. In this respect he followed Meredith J. in *Wong (No. 1)*, *supra*, and in my view fell into error. It is important to note that s. 178.13 does not require that the authorization contain a list of the reasons which prompted the judge to give the authorization. In order finally to determine wheth-

rité a rejeté un argument analogue dans l'arrêt *Goldman c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 976, aux pp. 998 et 999. Les première et troisième conséquences mentionnées par le juge McDonald sont apparentées. Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'une décision portant qu'une interception «n'a pas été faite légalement», aux fins de la recevabilité, rend cette interception illégale à toutes les fins envisagées à la partie IV.1. La preuve ainsi obtenue peut être irrecevable et pourtant il pourrait y avoir un moyen de défense contre des procédures criminelles ou civiles découlant de l'interception. Cette question ne se pose pas en l'espèce et nous n'avons donc pas à la trancher. Quant à la seconde conséquence que prédit le juge McDonald, elle tend à l'exagération. Il ne serait pas nécessaire, pour juger un élément de preuve inadmissible, de rendre public l'affidavit; il serait possible de n'en rendre publics que certains aspects. Comme le laisse entendre Stanley A. Cohen dans son ouvrage *Invasion of Privacy: Police and Electronic Surveillance in Canada* (1983), l'intégrité du paquet pourrait être préservée [TRADUCTION] «au moyen d'un tri judiciaire initial et, si l'accès est nécessaire, au moyen d'une sélection judiciaire» (à la p. 155). Le respect des dispositions de l'art. 178.14 relatives au caractère confidentiel n'est nullement incompatible avec une décision d'irrecevabilité en vertu de l'art. 178.16.

Je conclus donc que les al. 178.16(1)(a) et 178.16(3)(b) permettent au juge du procès de vérifier une autorisation apparemment valide.

(iii) L'examen du contenu du paquet scellé

Dans la plupart des cas, un examen du contenu du paquet scellé sera nécessaire afin de déterminer si la demande d'autorisation est entachée d'un vice quelconque.

En l'espèce, le juge Dubiński, sans avoir examiné le contenu du paquet scellé, a décidé qu'on n'avait pas satisfait aux exigences de l'al. 178.13(1)(b). En cela, il a suivi le raisonnement du juge Meredith dans la décision *Wong (No. 1)*, précitée, et a, selon moi, commis une erreur. Il importe de noter que l'art. 178.13 n'exige pas que l'autorisation énumère les motifs qui ont incité le juge à l'accorder. Pour déterminer, somme toute, si

er other investigative procedures had been tried and failed, other investigative procedures were unlikely to succeed, or that there was urgency, it would be necessary to examine the affidavits. This would enable the trial judge to say whether the apparent conflict between the evidence at trial and what can be assumed to have been said in the affidavits is actual. It may be that the comparison will give rise to clarification, showing that one of the three pre-conditions had been met. For example, in the present case little was said in the testimony at trial as to whether other investigative procedures were unlikely to succeed. If one were to examine the affidavits, there might be an explanation that would satisfy the requirements of s. 178.12(1)(g) and 178.13(1)(b) and hence make the authorizations valid. I therefore conclude *Dubienski Prov. Ct. J.* could not properly decide the interceptions were not lawfully made without examining the contents of the sealed packets.

If this case had been before a superior court trial judge would it have been proper for the judge to order the opening of the sealed packet under s.178.14? Most of the cases have assumed that only rarely is this proper; there appears to be a reticence to go behind an apparently valid authorization; *R. v. Gill, supra*; *Re Stewart and The Queen, supra*; *R. v. Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128 (Yale Co. Ct. (B.C.)); *R. v. Newall (No. 1)* (1982), 67 C.C.C. (2d) 431 (B.C.S.C.); *R. v. Johnny and Billy* (1981), 62 C.C.C. (2d) 33 (B.C.S.C.); *R. v. Bradley* (1980), 19 C.R. (3d) 336 (Que. S.C.); *Re Royal Commission Inquiry into the Activities of Royal American Shows Inc. (No. 3)* (1978), 40 C.C.C. (2d) 212 (Alta. S.C.); *Re Zaduk and The Queen* (1977), 37 C.C.C. (2d) 1 (Ont. H.C.); *R. v. Haslam* (1977), 36 C.C.C. (2d) 250 (Nfld. District Ct.); *Re Regina and Kozak* (1976), 32 C.C.C. (2d) 235 (B.C.S.C.); *contra—R. v. Kalo, Kalo and Vonschober* (1975), 28 C.C.C. (2d) 1 (Peel Co. Ct. (Ont.)) It is not necessary to decide whether this restricted view of s. 178.14 is correct. There is a broad consensus that *prima facie* evidence of fraud or non-disclosure is a valid reason for opening the packet. Misleading disclosure would be in the same category. The present case is one in which

d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, si elles avaient peu de chance de succès ou s'il y avait urgence, il serait nécessaire d'examiner les affidavits. Cela permettrait au juge du procès de décider si le conflit apparent entre la preuve produite au procès et ce qu'on peut supposer avoir été dit dans les affidavits, est réel. Il est possible que la comparaison apporte des éclaircissements, en démontrant que l'une des trois conditions préalables a été remplie. En l'espèce, par exemple, les témoignages rendus au procès ne précisent guère si d'autres méthodes d'enquête avaient peu de chance de succès. Un examen des affidavits pourrait éventuellement fournir une explication qui satisferait aux exigences des al. 178.12(1)g) et 178.13(1)b), rendant ainsi les autorisations valides. Je conclus donc que le juge *Dubienski* ne pouvait à bon droit conclure à l'illégalité des interceptions sans examiner le contenu des paquets scellés.

Si la présente affaire s'était déroulée devant un juge d'une cour supérieure, celui-ci aurait-il pu à bon droit ordonner l'ouverture du paquet scellé en vertu de l'art. 178.14? La plupart des décisions présument que cela ne peut se faire que rarement; *R. v. Gill*, précitée; *Re Stewart and The Queen*, précitée; *Re Miller and Thomas (No. 4)* (1975), 28 C.C.C. (2d) 128 (Cour de comté de Yale, C.-B.); *R. v. Newall (No. 1)* (1982), 67 C.C.C. (2d) 431 (C.S.C.-B.); *R. v. Johnny and Billy* (1981), 62 C.C.C. (2d) 33 (C.S.C.-B.); *R. v. Bradley* (1980), 19 C.R. (3d) 336 (C.S. Qué.); *Re Royal Commission Inquiry into the Activities of Royal American Shows Inc. (No. 3)* (1978), 40 C.C.C. (2d) 212 (C.S. Alb.); *Re Zaduk and The Queen* (1977), 37 C.C.C. (2d) 1 (H.C. Ont.); *R. v. Haslam* (1977), 36 C.C.C. (2d) 250 (Cour de district, T.-N.); *Re Regina and Kozak* (1976), 32 C.C.C. (2d) 235 (C.S.C.-B.). La décision *R. v. Kalo, Kalo and Vonschober* (1975), 28 C.C.C. (2d) 1 (Cour de comté de Peel (Ont.)), va dans le sens contraire. Il n'est pas nécessaire de décider si cette interprétation restrictive de l'art. 178.14 est exacte. On s'entend généralement pour dire qu'une preuve *prima facie* de fraude ou de non-divulgateion justifie l'ouverture du paquet. Il en irait de même des déclarations trompeuses. En l'espèce, le

the trial judge made a *prima facie* finding of either misleading disclosure or non-disclosure.

Opening the sealed packet, and holding an authorization to be invalid, on the basis of fraud, non-disclosure, or misleading disclosure, is, in a sense, a less serious interference with the authorizing judge's decision than a finding of invalidity on the face of the authorization. The latter conclusion connotes that the authorizing judge did something wrong—he signed an order not in accordance with the *Criminal Code*. On the other hand, a finding of invalidity based on fraud, non-disclosure, or misleading disclosure means that the authorizing judge acted properly on the basis of evidence before him—the invalidity arose because the evidence was false or incomplete—the fault of others.

Once a foundation is laid for the opening of the packet, I would say that the trial judge, assuming him to be a judge of a superior court of criminal jurisdiction or a judge as defined in s. 482, can open the packet and make a full review for compliance with Part IV.1. He cannot, of course, decide whether, in the exercise of his discretion, he would have granted the authorization. He can only decide whether it was lawfully obtained. He can also apply the curative provisions of s. 178.16(3)(b) to non-substantive defects or irregularities. A failure to comply with a mandatory provision such as 178.12(1)(g) or 178.13(1)(b) would, in my view, amount to a substantive and non-curable defect.

Although I conclude that Dubiensi Prov. Ct. J. was in error in holding the authorizations to have been unlawfully made without examining the contents of the sealed packet, I also conclude, contrary to the Manitoba Court of Appeal, that a collateral attack by a trial judge, either in respect of invalidity on the face of the authorization or going behind an apparently valid authorization, is contemplated by Part IV.1 of the *Criminal Code*.

juge du procès a conclu de prime abord qu'il y a eu soit déclaration trompeuse, soit non-divulgateion.

a L'ouverture du paquet scellé et la conclusion qu'une autorisation est invalide pour cause de fraude, de non-divulgateion ou de déclaration trompeuse constituent dans un sens une atteinte moins grave à la décision du juge qui a accordé cette b autorisation que ne l'est une conclusion qu'elle est invalide à première vue. Cette dernière conclusion laisse entendre que le juge a commis une erreur— c il a signé une ordonnance non conforme au *Code criminel*. Par contre, une conclusion d'invalidité pour cause de fraude, de non-divulgateion ou de d déclaration trompeuse signifie que le juge a agi à bon droit compte tenu de la preuve produite devant lui, que l'invalidité est attribuable au caractère faux ou incomplet de la preuve, c'est-à-dire à la d faute d'autrui.

e Du moment qu'il y a un motif de le faire, j'estime que le juge du procès, à supposer qu'il s'agisse d'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou d'un juge défini à l'art. 482, peut ouvrir le paquet et procéder à un examen complet afin de déterminer si les exigences de la partie f IV.1 ont été respectées. Certes, il ne peut décider si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il aurait lui-même accordé l'autorisation. Il peut seulement décider si elle a été légalement obtenue. Il peut aussi appliquer à des vices de forme ou de g procédure les dispositions réparatrices de l'al. 178.16(3)(b). L'omission de se conformer à une disposition impérative comme l'al. 178.12(1)(g) ou l'al. 178.13(1)(b) constituerait, à mon avis, un vice de fond auquel il ne peut être remédié. h

i Tout en concluant que le juge Dubiensi a commis une erreur en statuant, sans examiner le contenu du paquet scellé, que les autorisations ont été accordées illégalement, je conclus également, contrairement à la Cour d'appel du Manitoba, que la partie IV.1 du *Code criminel* envisage une attaque indirecte par un juge du procès, que ce soit j à l'égard d'une autorisation invalide à première vue ou pour vérifier une autorisation apparemment valide.

(iv) Cross-examination of the Deponent

Cross-examination was conducted in the present case in order to determine whether any of the preconditions of s. 178.13(1)(b) had been met. The Crown made no objection, but in other cases objections have been made, and in some instances successfully. Such cross-examination of the deponent to the affidavit was ruled improper in *R. v. Blacquiere* (1980), 57 C.C.C. (2d) 330 (P.E.I. S.C.); *Re Regina and Collos* (1977), 37 C.C.C. (2d) 405 (B.C.C.A.), reversing on other grounds (1977), 34 C.C.C. (2d) 313 (B.C.S.C.); *R. v. Haslam, supra*; *R. v. Robinson* (1977), 39 C.R.N.S. 158 (Vancouver Co. Ct. (B.C.)) The rationale was that permitting such cross-examination would, by implication at least, reveal the contents of the sealed packet declared to be confidential by s. 178.14. On the other hand, cross-examination has been permitted in *R. v. Johnny and Billy, supra*, and in *R. v. Hollyoake* (1975), 27 C.C.C. (2d) 63 (Ont. Prov. Ct.) I prefer the latter view. These authorizations are made *ex parte* and *in camera*. If it is admitted that there is a right of the trial judge to go behind an apparently valid authorization, it must be possible to ask questions on cross-examination to find out if there is any basis upon which to argue invalidity. It is of little avail to defence counsel to have a statement of law that an authorization can be held to be invalid if obtained, for example, by material non-disclosure and then preclude counsel from asking questions tending to show there has in fact been non-disclosure. The questioning can be such as to enable defence counsel to get some indication of whether the authorization was properly obtained, without the disclosure of information which, in the opinion of the judge, ought to be kept confidential. Examples of such confidential information would be the identity of undercover agents and informers or specific information which would jeopardize a continuing police investigation. The interest in confidentiality expressed in s. 178.14 and defence counsel's interest in testing the validity of the authorization need not lead to conflict.

(iv) Le contre-interrogatoire du déposant

En l'espèce, le contre-interrogatoire s'est effectué afin de déterminer si l'on avait satisfait à l'une ou l'autre des conditions préalables que pose l'al. 178.13(1)(b). Le ministère public n'a soulevé aucune objection, mais, dans d'autres cas, des objections ont été soulevées parfois avec succès. Un tel contre-interrogatoire du déposant a été jugé irrégulier dans *R. v. Blacquiere* (1980), 57 C.C.C. (2d) 330 (C.S.I.P.-É.), *Re Regina and Collos* (1977), 37 C.C.C. (2d) 405 (C.A.C.-B.), qui a infirmé pour d'autres motifs (1977), 34 C.C.C. (2d) 313 (C.S.C.-B.), *R. v. Haslam, précitée*, *R. v. Robinson* (1977), 39 C.R.N.S. 158 (Cour de comté de Vancouver (C.-B.)) La raison en était qu'en permettant le contre-interrogatoire, on révélerait, du moins indirectement, le contenu du paquet scellé que l'art. 178.14 déclare confidentiel. Par contre, on a permis le contre-interrogatoire dans les décisions *R. v. Johnny and Billy, précitée* et *R. v. Hollyoake* (1975), 27 C.C.C. (2d) 63 (Cour prov. Ont.) Je préfère ce dernier point de vue. Ces autorisations sont accordées *ex parte* et à huis clos. Si l'on reconnaît que le juge du procès a le droit de vérifier une autorisation apparemment valide, il doit être possible, au cours d'un contre-interrogatoire, de déterminer si l'argument d'invalidité est soutenable. Il ne sert à rien à l'avocat de la défense d'avoir un principe de droit portant qu'une autorisation peut être jugée invalide si, par exemple, elle a été obtenue par suite de la non-divulgence de faits pertinents, et qu'il lui soit ensuite interdit de poser des questions tendant à démontrer qu'il y a eu effectivement non-divulgence. L'interrogatoire peut être de nature à permettre à l'avocat de la défense d'apprendre si l'autorisation a été régulièrement obtenue, sans qu'il y ait divulgation de renseignements qui, de l'avis du juge, doivent rester confidentiels. Ces renseignements confidentiels pourraient comprendre notamment l'identité d'agents d'infiltration et d'informateurs ou des renseignements particuliers qui compromettraient une enquête policière alors en cours. Le droit au secret énoncé à l'art. 178.14 et le droit de l'avocat de la défense de vérifier la validité de l'autorisation ne sont pas forcément incompatibles.

v) Review by a Judge Other than the Trial Judge

I have said that in my view Part IV.I contemplates that the trial judge is the proper person to review the validity of the authorization whether on its face or otherwise. The Manitoba Court of Appeal, as I have indicated, thought otherwise. O'Sullivan J.A. said that Part IV.I contemplated a different form of review of authorizations; he suggested the trial could be adjourned and the review of the validity of the authorization would be conducted in the court that gave the authorization. At the hearing before this Court, Crown counsel adopted this position, adding that it was preferable that the actual judge who gave the authorization be the one to review it. Absent the statutory scheme of interception of private communications, and, in particular, s. 178.16, I would agree with this view. The law recognizes a general right of review of an *ex parte* order by the court which made the order and preferably by the judge who made the order. The statutory provisions, however, override the common law rules. As I read s. 178.16 Parliament mandated that the trial judge conduct such a review.

The language of s. 178.16 does not suggest review by anyone other than the trial judge. The only other provision that seems to say anything about review is s. 178.14, concerning the opening of the sealed packet. This would normally be used where an attempt was being made to go behind an apparently valid authorization. As a matter of statutory construction s. 178.14 seems to contemplate that the packet may be opened by any judge of a superior court of criminal jurisdiction or a judge as defined in s. 482, and is not confined to either the court or the judge who granted the authorization. The policy consideration underlying this broader approach may lie in a desire to avoid any suggestion that the judge who granted the authorization might be inclined simply to reaffirm his previous order without serious consideration.

I do find statutory support for the proposition that the trial judge shall review an authorization, and I find no statutory support for the proposition

(v) L'examen par un autre juge que le juge du procès

J'ai affirmé qu'à mon avis la partie IV.1 prévoit qu'il appartient au juge du procès d'examiner la validité à première vue ou autre de l'autorisation. Comme je l'ai souligné, la Cour d'appel du Manitoba a exprimé l'avis contraire. Le juge O'Sullivan a affirmé que la partie IV.1 prévoit une autre forme de révision des autorisations; il a estimé que le procès pouvait être ajourné et que l'examen de la validité de l'autorisation pouvait être fait par la cour qui a accordé l'autorisation. À l'audience devant cette Cour, le substitut du procureur général a adopté cette position, ajoutant qu'il était préférable que la révision de l'autorisation soit faite par le juge qui l'a accordée. En l'absence de dispositions législatives concernant l'interception de communications privées et, en particulier, de l'art. 178.16, je serais du même avis. On reconnaît un droit général à la révision d'une ordonnance *ex parte* par la cour et, de préférence, par le juge qui a rendu cette ordonnance. Les dispositions législatives l'emportent toutefois sur les règles de *common law*. Selon mon interprétation de l'art. 178.16, le législateur a confié cette révision au juge du procès.

D'après le texte de l'art. 178.16, la révision ne peut être faite que par le juge du procès. La seule autre disposition qui semble traiter de la révision est l'art. 178.14, concernant l'ouverture du paquet scellé. On y recourt normalement dans le cas d'une tentative de vérifier une autorisation apparemment valide. Sur le plan de son interprétation, l'art. 178.14 semble prévoir que l'ouverture des paquets peut être faite par tout juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ou par un juge défini à l'art. 482 et n'est pas limitée à la cour ou au juge qui a accordé l'autorisation. La considération de principe qui sous-tend cette interprétation plus large peut résider dans la volonté d'éviter de laisser entendre que le juge qui a accordé l'autorisation pourrait être enclin simplement à réitérer sans motif sérieux son ordonnance antérieure.

J'estime que la loi nous permet d'affirmer que c'est le juge du procès qui doit réviser une autorisation et non pas qu'une autorisation ne peut être

that only the judge or court that made the order can review an authorization.

There is a further point. Any decision of the trial judge regarding admissibility of evidence, therefore including questions as to the validity of authorizations, will be subject to appeal on a question of law in the ordinary way. In contrast if only the court that made the order can review an authorization, there is no right of appeal from this review because the *Criminal Code* does not grant an appeal.

The suggestion of O'Sullivan J.A. that the trial be adjourned for review of the authorization by the court granting the authorization would result in needless delays and be costly in terms of trial economy.

(B) Trial Judges Dealing with Authorizations Given By Judges of Higher Courts

One issue identified by the Manitoba Court of Appeal remains to be addressed. Does the situation which I have been describing change when, as here, a provincial court judge is dealing with an authorization given by a superior court judge? There are examples in the cases of inferior courts purporting to review superior court authorizations, particularly for invalidity on the face of the authorization. In none of these cases, however, was the question of a trial judge in an inferior court assessing the validity of a superior court authorization mentioned as a problem or an issue.

As earlier noted, in *Charette v. The Queen, supra*, this Court approved the statement [found at (1977), 37 C.C.C. (2d) 497, at pp. 501-02]:

... it is for the trial Judge to pass upon such matters as the validity of the authorization

The determination of whether the statutory conditions precedent have been fulfilled rests exclusively with the trial Judge

The appeal case in *Charette* discloses that the trial judge was a county court judge and the authorization had been given by a superior court judge.

révisée que par le juge ou la cour qui a rendu l'ordonnance.

Il y a un autre point. Toute décision du juge du procès concernant la recevabilité de la preuve, donc y compris les questions relatives à la validité d'une autorisation, peut faire l'objet d'un appel sur une question de droit suivant la procédure ordinaire. Par contre, si l'autorisation ne peut être révisée que par la cour qui a rendu l'ordonnance, il n'y a pas de droit d'appel contre cette révision parce que le *Code criminel* ne le permet pas.

La proposition du juge O'Sullivan d'ajourner le procès pour que l'autorisation soit révisée par la cour qui l'a accordée entraînerait des retards inutiles et aurait pour effet d'augmenter le coût du procès.

(B) Les juges du procès face aux autorisations accordées par des juges de cours d'instance supérieure

Il reste à étudier une question identifiée par la Cour d'appel du Manitoba. La situation que je viens de décrire change-t-elle lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, un juge d'une cour provinciale est appelé à examiner une autorisation accordée par un juge d'une cour supérieure? Il existe des exemples dans la jurisprudence des cours inférieures qui tendaient à réviser des autorisations émanant d'une cour supérieure, particulièrement lorsque l'autorisation est invalide à première vue. Dans aucun cas toutefois, on ne présente comme un problème le cas où un juge du procès, qui est juge d'une cour inférieure, examine la validité d'une autorisation émanant d'une cour supérieure.

Comme nous l'avons déjà constaté, dans l'arrêt *Charette c. La Reine*, précité, cette Cour a approuvé la déclaration suivante [qui se trouve à (1977), 37 C.C.C. (2d) 497, aux pp. 501 et 502]:

[TRADUCTION] il appartient au juge du procès de déterminer notamment si cette autorisation est valide

Il appartient exclusivement au juge du procès de déterminer si on a satisfait aux conditions préalables qu'impose la loi.

Il ressort du dossier conjoint, dans l'affaire *Charette*, que le juge du procès était un juge de la cour de comté et que l'autorisation avait été accordée par un juge d'une cour supérieure.

Other examples of an inferior trial court assessing the validity of a superior court authorization are: *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363 (Ont. C.A.); *R. v. Crease (No. 2)* (1980), 53 C.C.C. (2d) 378 (Ont. C.A.); *R. v. Cardoza* (1981), 61 C.C.C. (2d) 412 (York Co. Ct. (Ont.)); *R. v. Gabourie* (1976), 31 C.C.C. (2d) 471 (Ont. Prov. Ct.); *R. v. Hancock and Proulx* (1976), 30 C.C.C. (2d) 544 (B.C.C.A.)

None of the above cases is persuasive in view of the fact that the inferior court/superior court problem was not addressed, but it is curious that it was not identified as a problem.

In my opinion the implicit assumption that an inferior court can attack a superior court authorization is correct. At first glance, this may sound heretical, but I think the justification lies in the statutory language. As discussed earlier, I conclude that ss. 176.16(1)(a) and (3)(b) give the trial judge, *qua* trial judge, the authority to decide the validity of an authorization. There is nothing in the wording of s. 178.16 which suggests that certain trial judges are in a different position than other trial judges. I would not be prepared to read in such a distinction.

If an inferior court trial judge can determine the validity of a superior court authorization for the purpose of deciding admissibility of evidence, what happens when, as in the present case, the trial judge is not authorized to order the opening of the sealed packet? The answer must be, in obedience to the statutory language, that the trial be adjourned to allow counsel to apply under s. 178.14 for an order permitting the opening of the packet. The judge acting under s. 178.14 would not examine the contents of the packet or decide the validity of the authorization (see *Bellemare, supra*). That is the responsibility of the trial judge. This does not mean that the judge acting under s. 178.14 is performing a mere formality. He has a discretion whether to order opening of the packet. He may refuse, and if so the provincial court judge

Voici d'autres exemples de cas où une cour inférieure a examiné la validité d'une autorisation émanant d'une cour supérieure: *R. v. Welsh and Iannuzzi (No. 6)* (1977), 32 C.C.C. (2d) 363 (C.A. Ont.); *R. v. Crease (No. 2)* (1980), 53 C.C.C. (2d) 378 (C.A. Ont.); *R. v. Cardoza* (1981), 61 C.C.C. (2d) 412 (Cour de comté de York (Ont.)); *R. v. Gabourie* (1976), 31 C.C.C. (2d) 471 (Cour prov. Ont.); *R. v. Hancock and Proulx* (1976), 30 C.C.C. (2d) 544 (C.A.C.-B.)

Aucune de ces décisions n'est convaincante compte tenu du fait qu'on n'a pas abordé le problème des rapports entre les cours inférieures et les cours supérieures, mais il est étrange que cela n'ait pas été identifié comme un problème.

À mon avis, la présomption implicite selon laquelle une cour inférieure peut attaquer une autorisation émanant d'une cour supérieure est exacte. À première vue, cela peut sembler hétérodoxe, mais je crois que cela se justifie par le langage législatif. Tel que discuté plus haut, je conclus que les al. 176.16(1)a) et 176.16(3)b) confèrent au juge du procès, à ce titre, le pouvoir de déterminer la validité d'une autorisation. Rien dans la formulation de l'art. 178.16 ne donne à entendre que certains juges du procès sont dans une situation différente de celle d'autres juges du procès. Je ne suis pas disposé à y voir une telle distinction.

Si le juge du procès, dans une cour inférieure, peut déterminer la validité d'une autorisation émanant d'une cour supérieure aux fins de statuer sur la recevabilité de la preuve, qu'arrive-t-il lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le juge du procès n'est pas autorisé à ordonner l'ouverture du paquet scellé? Compte tenu du langage législatif, le procès doit être ajourné pour permettre à l'avocat de demander, en vertu de l'art. 178.14, une ordonnance autorisant l'ouverture du paquet. Il n'appartient pas au juge qui agit en vertu de l'art. 178.14 d'examiner le contenu du paquet ou de déterminer la validité de l'autorisation (voir *Bellemare, précité*). C'est au juge du procès qu'il incombe de le faire. Cela ne signifie pas que le juge qui agit en vertu de l'art. 178.14 n'accomplit qu'une simple formalité. Il a le pouvoir discrétionnaire d'ordon-

will have to abide by that decision: see *Re Regina and Kozak, supra*.

III Bringing the Administration of Justice into Disrepute

After concluding that the interceptions were not lawfully made, Dubiensi Prov. Ct. J. went on to hold that to admit the evidence would bring the administration of justice into disrepute. In the circumstances, this was an irrelevant consideration. Section 178.16(2) contains the only reference to bringing the administration of justice into disrepute:

178.16 (1) A private communication that has been intercepted is inadmissible as evidence against the originator of the communication or the person intended by the originator to receive it unless

- (a) the interception was lawfully made; or
- (b) the originator thereof or the person intended by the originator to receive it has expressly consented to the admission thereof;

but evidence obtained directly or indirectly as a result of information acquired by interception of a private communication is not inadmissible by reason only that the private communication is itself inadmissible as evidence.

(2) Notwithstanding subsection (1), the judge or magistrate presiding at any proceedings may refuse to admit evidence obtained directly or indirectly as a result of information acquired by interception of a private communication that is itself inadmissible as evidence where he is of the opinion that the admission thereof would bring the administration of justice into disrepute.

Section 178.16(2) deals with derivative evidence only, *i.e.* evidence discovered as a result of intercepting the private communication. It does not relate to primary evidence, *i.e.* evidence of the private communication itself—the wiretap. That was what was under consideration in this case. Once the interception is held to have been unlawful (and absent consent) it is inadmissible unless the curative provisions of s. 178.16(3)(b) are applied.

IV Conclusion

I conclude that Dubiensi Prov. Ct. J. erred in deciding, without examining the contents of the

ner l'ouverture du paquet. Il peut refuser et, le cas échéant, le juge de la cour provinciale doit se soumettre à cette décision: voir *Re Regina and Kozak, précitée*.

^a III Le ternissement de l'image de la justice

Après avoir décidé que les interceptions n'ont pas été faites légalement, le juge Dubiensi a ensuite conclu que l'admission de la preuve ainsi obtenue aurait pour effet de ternir l'image de la justice. Dans les circonstances, cette considération n'était pas pertinente. Seul le par. 178.16(2) parle du ternissement de l'image de la justice:

178.16 (1) Une communication privée qui a été interceptée est inadmissible en preuve contre son auteur ou la personne à laquelle son auteur la destinait à moins

- ^d a) que l'interception n'ait été faite légalement, ou
- b) que l'auteur de la communication privée ou la personne à laquelle son auteur la destinait n'ait expressément consenti à ce qu'elle soit admise en preuve,

^e toutefois les preuves découlant directement ou indirectement de l'interception d'une communication privée ne sont pas inadmissibles du seul fait que celle-ci l'est.

^f (2) Par dérogation au paragraphe (1), le juge ou le magistrat qui préside à une instance quelconque peut refuser d'admettre en preuve des preuves découlant directement ou indirectement de l'interception d'une communication privée qui est elle-même inadmissible s'il ^g est d'avis que leur admission en preuve ternirait l'image de la justice.

Le paragraphe 178.16(2) ne porte que sur la preuve dérivée, c.-à-d. celle obtenue par suite de ^h l'interception de la communication privée. Il ne concerne pas la preuve principale, c.-à-d. la communication privée elle-même—l'écoute électronique. C'est ce dont il s'agit en l'espèce. Dès que l'interception est jugée illégale (et en l'absence de ⁱ consentement), la communication est irrecevable, à moins que les dispositions réparatrices de l'al. 178.16(3)b) ne soient appliquées.

IV Conclusion

^j Je conclus que le juge Dubiensi a commis une erreur en concluant, sans avoir examiné le contenu

sealed packet, that none of the three alternate preconditions of s. 178.13(1)(b) had been met.

I would dismiss the appeal and confirm the order of the Manitoba Court of Appeal directing a new trial on all counts.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Skwark, Myers, Baizley and Weinstein, Winnipeg.

Solicitors for the respondent: Manitoba Department of the Attorney-General, Winnipeg.

du paquet scellé, qu'on n'avait satisfait à aucune des trois conditions préalables de l'al. 178.13(1)b).

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et de confirmer l'ordonnance de la Cour d'appel du Manitoba enjoignant de tenir un nouveau procès sur tous les chefs d'accusation.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appelant: Skwark, Myers, Baizley and Weinstein, Winnipeg.

Procureur de l'intimée: Ministère du procureur général du Manitoba, Winnipeg.

INDEX

ADMINISTRATIVE LAW

Provincial inquiry commission – Excess of jurisdiction – Evocation.

BISAILLON v. KEABLE, 60.

ADOPTION

De facto adoption – Abandonment – Considerations underlying adoption – Best interests of child – Bonding – Interracial considerations – Whether or not Indian child's best interests lay with Metis-white psychological parents or with natural Indian mother – Whether or not finding of abandonment necessary to *de facto* adoption – The Child Welfare Act, C.C.S.M., c. C80, ss. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), c. 22, s. 72 and 1974 (Man.), c. 30, s. 103(2), respectively].

RACINE *et al.* v. WOODS, 173.

ASSESSMENT

Freeze – The City of Winnipeg Act providing review procedure – Whether legislation instituting “freeze program” superseded the provisions of The City of Winnipeg Act – Whether Board of Revision prohibited from hearing assessment complaints – Construction of taxing statute – An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), c. 71, s. 4(1) – The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), c. 105, s. 159(3).

MORGUARD PROPERTIES LTD. *et al.* v. CITY OF WINNIPEG, 493.

CIVIL CODE

Articles 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3..... 364

See: CONSTITUTIONAL LAW

CODE OF CIVIL PROCEDURE

1.—Article 308..... 60

See: EVIDENCE

2.—Article 758..... 112

See: INJUNCTION

CONSTITUTIONAL LAW

1. – Provincial inquiry commission – Investigation of certain criminal activities involving various police forces – Validity

CONSTITUTIONAL LAW—Concluded

of mandate – Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11 (now R.S.Q. 1977, c. C-37).

BISAILLON v. KEABLE, 60.

2. Criminal law – Administration of justice – Charge under s. 32(1)(c) of Combines Investigation Act – Proceedings conducted by counsel authorized by federal Attorney General – Prohibition sought to prevent Provincial Court from proceeding while prosecution conducted by federal Attorney General – Whether or not s. 32(1)(c) of the Combines Investigation Act depends on the federal criminal law power (s. 91(27) of the Constitution Act) – If so, whether or not Parliament competent to authorize the federal Attorney General or his agents to prefer indictments and conduct proceedings – Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(14) – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2 – Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2) – Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 15(2), 32(1)(c).

ATTORNEY GENERAL OF CANADA v. CANADIAN NATIONAL TRANSPORTATION, LTD. *et al.*; ATTORNEY GENERAL OF CANADA v. CANADIAN PACIFIC TRANSPORT CO. LTD. *et al.*, 206.

3. Administration of justice – Criminal law – Charges under Food and Drugs Act – Prosecution being conducted by agent of federal Attorney General – Whether or not federal Attorney General entitled to conduct prosecution of charges for violation of federal statutes – Constitution Act, 1867, s. 91(27) – Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 8, 9, 26. – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2.

R. v. WETMORE *et al.*, 284.

4. Courts – Appointment of judges – Lessors and lessees – Whether certain powers conferred on the Régie du logement contravene s. 96 of the Constitution – Applicable test – Effect of privative clause – Constitution Act, 1867, s. 96 – Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation, 1979 (Que.), c. 48, ss. 5, 6, 18, 28, 111 – Civil Code, arts. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

ATTORNEY GENERAL OF QUEBEC *et al.* v. GRONDIN *et al.*; L'ATELIER 7 INC. *et al.* v. BABIN *et al.*, 364.

CONTEMPT OF COURT

Injunction against patent infringement – Effective date of judgment – Whether there could be contempt for breach of an injunction prior to the signing of the formal judgment – Respect for the court and its process – Federal Court Rules, C.R.C. 1978, c. 663, Rules 337, 355.

BAXTER TRAVENOL LABORATORIES OF CANADA LTD. *et al.* v. CUTTER (CANADA), LTD., 388.

COURTS

1. Jurisdiction – Federal Court – Provincial superior court – Action for wrongful dismissal against Federal agency – Whether action within exclusive jurisdiction of Federal Court – Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17 – Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

NORTHERN PIPELINE AGENCY V. PEREHINEC, 513.

2. Collateral proceedings – Superior court wiretap authorizations – Evidence obtained pursuant to authorizations found inadmissible by inferior court – Whether or not superior court can be collaterally attacked in any court and in particular by an inferior court – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 178.12(1)(b),(g), 178.13(1)(b), 178.14, 178.16(1)(a), 178.16 (3)(b).

WILSON V. THE QUEEN, 594.

CRIMINAL LAW

1. Preventive detention – Dangerous sexual offender – Standard of proof.

CARLETON V. THE QUEEN, 58.

2. Evidence – Witnesses – Sexual intercourse with child and gross indecency – Complainant under 14 years old – Trial judge accepting complainant's evidence but acquitting – Error – Duty to convict – Corroborative evidence.

TOPEY V. THE QUEEN, 59.

3. Evidence – Admissibility – Interception of private communications – New offence suspected during course of investigation – New offence not specified in renewed authorization – Whether communications intercepted after renewal and relating to new offence admissible – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 (as amended by 1973-74 (Can.), c. 50, s. 2; 1976-77 (Can.), c. 53, ss. 7 to 12), ss. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22.

R. V. COMMISSO, 121.

4. Procedure – Private prosecution – Stay of proceedings – Mandamus to compel hearing on informations – Whether Attorney General has power to stay proceedings any time after laying of information – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 as amended, ss. 2, 455, 455.3, 503, 508.

DOWSON V. THE QUEEN, 144.

5. Procedure – Private prosecution – Stay of proceedings – Mandamus to compel hearing on informations – Whether Attorney General has power to stay proceedings any time after laying of information.

BUCHBINDER V. THE QUEEN, 159.

6. Procedure – Separate informations – Joint trial – No jurisdiction to try together separate informations – New trials ordered.

PHILLIPS AND PHILLIPS V. THE QUEEN, 161.

CRIMINAL LAW—Concluded

7. Trial – Right to services of interpreter.

SADJADE V. THE QUEEN, 361.

8. Corruption – Fraud upon the government – Conspiracy – Elements of offence – Form of the indictment – Agreement to receive benefit as consideration for cooperation, assistance and exercise of influence not proven – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 110(1)(a),(d).

R. V. GIGUÈRE *et al.*, 448.

9. Narcotics – Importation – Meaning of “import” – Places of offence – Whether importing a narcotic a continuing offence – Whether the act of importing a narcotic terminates upon the narcotic crossing the border into Canada – Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 5 – Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 101(a) [am. 1974-75-76 (Can.), c. 5, s. 3].

BELL V. THE QUEEN, 471.

10. Trial – Directed verdict at close of Crown's case – Defence not yet concluded at that stage – Whether trial judge erred in directing verdict of acquittal before evidence completed.

BELL V. THE QUEEN, 471.

11. Crown immunity – Combines investigation – Crown corporations charged with conspiracy to lessen competition – Whether corporations entitled to Crown immunity – Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c) [rep. & sub. 1974-75-76 (Can.), c. 76, s. 14] – Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 27(2) – Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 10 – Government Companies Operation Act, R.S.C. 1970, c. G-7, ss. 2 [am. 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)], 3, 6.

R. V. ELDERADO NUCLEAR LTD.; R. V. URANIUM CANADA LTD., 551.

CROWN

1. Torts – Service member disabled by negligence of employee of military hospital – Disability not directly connected to military service – No proceedings lie against Crown if pension payable – Whether appellant entitled to disability pension under s. 12(2) of the Pension Act – Pension Act, R.S.C. 1970, c. P-7 (as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 22), ss. 12, 88 – Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3, 4(1).

MÉRINEAU V. THE QUEEN, 362.

2. Agent of the Crown – Northern Pipeline Agency – Whether Agency can enter into a contract of employment in its own name and be sued in its own right – Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.

NORTHERN PIPELINE AGENCY V. PEREHINEC, 513.

DIVORCE

Maintenance – Varied – Application to set aside alimentary pension paid to ex-wife – Ex-wife holder of Master's degree – Ability to work – Divorce Act, R.S.C. 1970, c. D-8, s. 11.

MESSIER *v.* DELAGE, 401.

EVIDENCE

1. Privilege respecting police informers – Provincial inquiry commission – Refusal by police officer to disclose informer's identity – Nature and scope of secrecy rule regarding police informers' identity – Code of Civil Procedure, art. 308 – Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 37 – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 7(2) – Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41.

BISAILLON *v.* KEABLE, 60.

2. Admissibility – Conspiracy to import and traffic in heroin – Evidence tending to show disposition – Whether or not trial judge erred in admitting into evidence a newspaper clipping tending to show interest by the accused in the heroin trade – Whether or not, given error on the part of the trial judge, evidence supported conviction – Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 613(1)(b)(iii).

MORRIS *v.* THE QUEEN, 190.

INJUNCTION

Provincial inquiry commission – Injunction to prohibit Commissioner from communicating findings relating to police information sources – Injunction unnecessary – Code of Civil Procedure, art. 758.

VIGNOLA *v.* KEABLE, 112.

INSURANCE

1. Automobile insurance – Breach of statutory condition – Unnamed insured driving while intoxicated – Insurer seeking reimbursement from the named insured and the unnamed insured – Whether unnamed insured driving intoxicated reasonably foreseeable – Meaning of the word "insured" – Insurance Act, 1962 (N.S.), c. 9 (as amended by 1966 (N.S.), c. 79, s. 4), ss. 74(f), 82(1), 98(1),(4),(13), statutory condition 2.

CO-OPERATIVE FIRE & CASUALTY CO. *v.* RITCHIE *et al.*, 36.

INSURANCE—Concluded

2. Disability insurance policy – Total and partial disability – Inability of the insured to engage in his regular occupation.

PAUL REVERE LIFE INSURANCE CO. *v.* SUCHAROV, 541.

INSURANCE (MARINE)

1. Perils of the sea – Loss – Claim – Vessel sinking due to negligence of insured's employee – Whether the loss caused by a "peril of the seas".

CENTURY INSURANCE CO. OF CANADA *et al.* *v.* CASE EXISTOLOGICAL LABORATORIES LTD., 47.

2. Risk insured – Duty to disclose all material circumstances relative to the risk complied with – Clause limiting risk breached – Insurer not discharged from liability.

CENTURY INSURANCE CO. OF CANADA *et al.* *v.* CASE EXISTOLOGICAL LABORATORIES LTD., 47.

INTERPRETATION

Statutes – "Final conclusion of the proceedings" – Seizure – Trial proceedings concluded and fines paid – Appeal process not concluded – Goods to be returned after "final conclusion of the proceedings" – Whether "final conclusion" referred to entire appellate process or to trial proceedings only – Whether or not accused entitled to return of non-forfeited cargo – Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C. 1970, c. C-21, s. 6(5),(6),(8),(9) – Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.

LEBLANC *et al.* *v.* CURBERA, 28.

LABOUR LAW

1. Collective agreement – Bridging provision – Interest arbitration clause – Whether or not Arbitration Board had jurisdiction to hear issue – Whether or not Arbitration Board had right to insert interest arbitration clause in renewal agreement – The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232, ss. 34c, 70 (R.S.O. 1980, c. 228, ss. 3, 8(1),(2), 79).

ONTARIO NURSES' ASSOCIATION *v.* HALDIMAND-NORFOLK REGIONAL HEALTH UNIT; ONTARIO NURSES' ASSOCIATION *v.* PERTH DISTRICT HEALTH UNIT, 6.

2. Jurisdiction – Nova Scotia Labour Relations Board – Remedial powers – Employer in breach of statutory duty to make reasonable effort to conclude collective agreement – Whether or not remedial action ordered by Board within Board's jurisdiction – Trade Union Act, 1972 (N.S.), c. 19, ss. 33, 34.

CANADIAN UNION OF PUBLIC EMPLOYEES *v.* LABOUR RELATIONS BOARD (N.S.) *et al.*, 311.

STATUTES

1.—Act to establish the Régie du logement and to amend the Civil Code and other legislation, 1979 (Que.), c. 48, ss. 5, 6, 18, 28, 111.....	364
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
2.—Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), c. 71, s. 4(1).....	493
<i>See: ASSESSMENT</i>	
3.—Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 10.....	551
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
4.—Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 37..	60
<i>See: EVIDENCE</i>	
5.—Child Welfare Act, C.C.S.M., c. C80, ss. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), c. 22, s. 72 and 1974 (Man.), c. 30, s. 103(2), respectively].....	173
<i>See: ADOPTION</i>	
6.—City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), c. 105, s. 159(3).....	493
<i>See: ASSESSMENT</i>	
7.—Coastal Fisheries Protection Act, R.S.C. 1970, c. C-21, s. 6(5), (6), (8), (9).....	28
<i>See: INTERPRETATION</i>	
8.—Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 15(2), 32(1)(c).....	206
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
9.—Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 32(1)(c) [rep. & sub. 1974-75-76 (Can.), c. 76, s. 14]..	551
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
10.—Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(14).....	206
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
11.—Constitution Act, 1867, s. 91(27).....	284
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
12.—Constitution Act, 1867, s. 96.....	364
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
13.—Criminal Code, s. 688(b).....	58
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
14.—Criminal Code, ss. 146(1), 157.....	59
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
15.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 7(2).....	60
<i>See: EVIDENCE</i>	
16.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 (as amended by 1973-74 (Can.), c. 50, s. 2; 1976-77 (Can.), c. 53, ss. 7 to 12), ss. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22.....	121
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
17.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34 as amended, ss. 2, 455, 455.3, 503, 508.....	144
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
18.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 613(1)(b)(iii).....	190
<i>See: EVIDENCE</i>	

STATUTES—Continued

19.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2.....	206
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
20.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2.....	284
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
21.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 110(1)(a), (d).....	448
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
22.—Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 178.12(1)(b), (g), 178.13(1)(b), 178.14, 178.16(1)(a), 178.16 (3)(b).....	594
<i>See: COURTS</i>	
23.—Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, ss. 3, 4(1).....	362
<i>See: CROWN</i>	
24.—Customs Act, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 101(a) [am. 1974-75-76 (Can.), c. 5, s. 3].....	471
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
25.—Divorce Act, R.S.C. 1970, c. D-8, s. 11.....	401
<i>See: DIVORCE</i>	
26.—Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 41.....	60
<i>See: EVIDENCE</i>	
27.—Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17.....	513
<i>See: COURTS</i>	
28.—Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 8, 9, 26.....	284
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
29.—Government Companies Operation Act, R.S.C. 1970, c. G-7, ss. 2 [am. 1974-75-76 (Can.), c. 33, s. 265 (Item 4)], 3, 6.....	551
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
30.—Income Tax Act, 1970-71-72 (Can.), c. 63, ss. 3(a), 5(1), 6(1)(a), 56(1)(n), as amended.....	428
<i>See: TAXATION</i>	
31.—Insurance Act, 1962 (N.S.), c. 9 (as amended by 1966 (N.S.), c. 79, s. 4), ss. 74(f), 82(1), 98(1), (4), (13), statutory condition 2.....	36
<i>See: INSURANCE</i>	
32.—Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 11.....	28
<i>See: INTERPRETATION</i>	
33.—Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 27(2)..	206
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
34.—Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, ss. 16, 27(2).....	551
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
35.—Labour Relations Act, R.S.O. 1970, c. 232, ss. 34c, 70 (R.S.O. 1980, c. 228, ss. 3, 8(1), (2), 79).....	6
<i>See: LABOUR LAW</i>	
36.—Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 5....	471
<i>See: CRIMINAL LAW</i>	
37.—Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.....	513
<i>See: COURTS</i>	

STATUTES—Concluded

38.—Northern Pipeline Act, 1977-78 (Can.), c. 20.....	513
<i>See: CROWN</i>	
39.—Pension Act, R.S.C. 1970, c. P-7 (as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 22), ss. 12, 88.....	362
<i>See: CROWN</i>	
40.—Public Inquiry Commission Act, R.S.Q. 1964, c. 11 (now R.S.Q. 1977, c. C-37).....	60
<i>See: CONSTITUTIONAL LAW</i>	
41.—Trade Union Act, 1972 (N.S.), c. 19, ss. 33, 34.....	311
<i>See: LABOUR LAW</i>	

TAXATION

Income tax – Sum paid by employer to taxpayer for successful completion of examinations – Computation of income – Income from a source – Whether sum is a benefit in respect of,

TAXATION—Concluded

in the course of, or by virtue of an office or employment – Whether sum is a “prize for achievement in a field of endeavour ordinarily carried on by taxpayer” – Income Tax Act, 1970-71-72 (Can.), c. 63, ss. 3(a), 5(1), 6(1)(a), 56(1)(n), as amended.

R. v. SAVAGE, 428.

TORTS

Negligence – Foreseeability – Action under The Fatal Accidents Act – Question of causality only question put to the jury – Appeal based on alleged want of instruction to jury by judge on issue of foreseeability – Whether or not foreseeability subsumed in question on causation.

GRAY (ESTATE IZQUIERDO) v. COTIC, 2.

INDEX

ADOPTION

Adoption de fait – Abandon – Motifs sous-jacents à l'adoption – Intérêt de l'enfant – Lien parental – Aspect interraciel de l'adoption – Est-il dans l'intérêt d'une enfant indienne qu'elle soit confiée à ses parents psychologiques, un Métis et une blanche, plutôt qu'à sa mère naturelle, une Indienne? – La conclusion qu'il y a eu abandon est-elle nécessaire pour qu'il y ait adoption de fait? – The Child Welfare Act, C.C.S.M., chap. C80, art. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), chap. 22, art. 72 et 1974 (Man.), chap. 30, art. 103(2), respectivement].

RACINE *et autre* c. WOODS, 173.

ASSURANCE

1. Assurance-automobile – Manquement à une condition légale – Assuré non nommé dans la police conduisant en état d'ébriété – L'assureur peut-il obtenir un remboursement de l'assuré nommé et de l'assuré non nommé? – Pouvait-on raisonnablement prévoir que l'assuré non nommé conduirait en état d'ébriété? – Sens du mot «assuré» – Insurance Act, 1962 (N.S.), chap. 9 (modifié par 1966 (N.S.), chap. 79, art. 4), art. 74f), 82(1), 98(1),(4),(13), condition légale n° 2.

CO-OPERATIVE FIRE & CASUALTY CO. c. RITCHIE *et autre*, 36.

2. Police d'assurance invalidité – Incapacité totale et partielle – Incapacité de l'assuré de vaquer à ses occupations habituelles.

PAUL REVERE LIFE INSURANCE CO. c. SUCHAROV, 541.

ASSURANCE (MARITIME)

1. Périls de la mer – Perte – Réclamation – Navire qui coule par suite de la négligence d'un employé de l'assurée – La perte résulte-t-elle d'un «péril de la mer»?

CENTURY INSURANCE CO. OF CANADA *et autres* c. CASE EXISTOLOGICAL LABORATORIES LTD., 47.

2. Risque assuré – L'obligation de communiquer tous les détails pertinents ayant une incidence sur le risque a été remplie – Violation d'une clause limitant le risque – L'assureur n'est pas dégagé de sa responsabilité.

CENTURY INSURANCE CO. OF CANADA *et autres* c. CASE EXISTOLOGICAL LABORATORIES LTD., 47.

CODE CIVIL

Articles 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3..... 364

Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL

CODE DE PROCÉDURE CIVILE

1.—Article 308..... 60

Voir: PREUVE

2.—Article 758..... 112

Voir: INJONCTION

COURONNE

1. Responsabilité délictuelle – Militaire devenu invalide à la suite de la négligence d'un préposé d'un hôpital militaire – Invalidité non rattachée directement au service militaire – Incompatibilité entre le recours contre la Couronne et le droit à une pension – L'appelant a-t-il droit à une pension d'invalidité en vertu de l'art. 12(2) de la Loi sur les pensions? – Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, chap. P-7 (modifiée par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 22), art. 12, 88 – Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 3, 4(1).

MÉRINEAU c. LA REINE, 362.

2. Mandataire de l'État – Administration du pipe-line du Nord – L'Administration peut-elle conclure un contrat de travail en son propre nom et être poursuivie en son propre nom? – Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

ADMINISTRATION DU PIPE-LINE DU NORD c. PEREHI-NEC, 513.

DIVORCE

Pension alimentaire – Modification – Demande d'annulation de la pension alimentaire versée à l'ex-épouse – Ex-épouse détentrice d'un diplôme universitaire de second cycle – Capacité de travail – Loi sur le divorce, S.R.C. 1970, chap. D-8, art. 11.

MESSIER c. DELAGE, 401.

DROIT ADMINISTRATIF

Commission d'enquête provinciale – Excès de juridiction – Évocation.

BISAILLON c. KEABLE, 60.

DROIT CONSTITUTIONNEL

1. Commission d'enquête provinciale – Enquête sur certaines activités criminelles impliquant divers corps policiers – Validité du mandat – Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, chap. 11 (maintenant L.R.Q. 1977, chap. C-37).

BISAILLON c. KEABLE, 60.

DROIT CONSTITUTIONNEL—Fin

2. Droit criminel – Administration de la justice – Accusation en vertu de l'art. 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions – Procédures dirigées par un avocat mandaté par le procureur général fédéral – Demande de prohibition pour empêcher la cour provinciale de procéder pendant la poursuite dirigée par le procureur général fédéral – L'article 32(1)(c) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions relève-t-il du pouvoir en matière de droit criminel (art. 91(27) de la Loi constitutionnelle)? – Si oui, le Parlement a-t-il la compétence pour autoriser le procureur général ou ses substituts à porter des accusations et à conduire des procédures? – Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(14) – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2 – Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2) – Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 15(2), 32(1)(c).

PROCEUREUR GÉNÉRAL DU CANADA C. TRANSPORTS NATIONAUX DU CANADA, LTÉE *et autre*; PROCEUREUR GÉNÉRAL DU CANADA C. COMPAGNIE DE TRANSPORT CANADIEN PACIFIQUE LTÉE *et autre*, 206.

3. Administration de la justice – Droit criminel – Accusations en vertu de la Loi des aliments et drogues – Poursuites dirigées par un représentant du procureur général fédéral – Pouvoir du procureur général fédéral de diriger les poursuites relatives à des accusations d'infraction à des lois fédérales – Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) – Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 8, 9, 26 – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2.

R. C. WETMORE *et autres*, 284.

4. Tribunaux – Nominations des juges – Locateurs et locataires – Certains des pouvoirs attribués à la Régie du logement enfreignent-ils l'art. 96 de la Constitution? – Critère applicable – Effet de la clause privative – Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 – Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, 1979 (Qué.), chap. 48, art. 5, 6, 18, 28, 111 – Code civil, art. 1653.1, 1656, 1656.1, 1658.5, 1658.6, 1658.21, 1659, 1659.3.

PROCEUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC *et autre* C. GRONDIN *et autre*; L'ATELIER 7 INC. *et autres* C. BABIN *et autres*, 364.

DROIT CRIMINEL

1. Détention préventive – Délinquant sexuel dangereux – Norme de preuve.

CARLETON C. LA REINE, 58.

2. Preuve – Témoins – Rapports sexuels avec une mineure et grossière indécence – Plaignante âgée de moins de 14 ans – Le juge du procès retient le témoignage de la plaignante mais acquitte – Erreur – Obligation de rendre un verdict de culpabilité – Témoignage corroborant.

TOPEY C. LA REINE, 59.

3. Preuve – Recevabilité – Interception de communications privées – Nouvelle infraction soupçonnée au cours d'une

DROIT CRIMINEL—Suite

enquête – Nouvelle infraction non spécifiée dans l'autorisation renouvelée – Recevabilité en preuve de communications relatives à une nouvelle infraction interceptées postérieurement au renouvellement – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 (modifié par 1973-74 (Can.), chap. 50, art. 2; 1976-77 (Can.), chap. 53, art. 7 à 12), art. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22.

R. C. COMMISSO, 121.

4. Procédure – Poursuite privée – Suspension d'instance – *Mandamus* pour forcer la tenue d'une audience relativement aux dénonciations – Le procureur général a-t-il le pouvoir de suspendre l'instance à tout moment après le dépôt d'une dénonciation? – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 et modifications, art. 2, 455, 455.3, 503, 508.

DOWSON C. LA REINE, 144.

5. Procédure – Poursuite privée – Suspension d'instance – *Mandamus* pour forcer la tenue d'une audience relativement aux dénonciations – Le procureur général a-t-il le pouvoir de suspendre l'instance à tout moment après le dépôt d'une dénonciation?

BUCHBINDER C. LA REINE, 159.

6. Procédure – Dénonciations distinctes – Procès conjoint – Absence de compétence pour juger ensemble des dénonciations distinctes – Ordonnance de nouveaux procès.

PHILLIPS ET PHILLIPS C. LA REINE, 161.

7. Procès – Droit aux services d'un interprète.

SADJADE C. LA REINE, 361.

8. Corruption – Fraude à l'égard du gouvernement – Complot – Éléments de l'infraction – Formulation de l'acte d'accusation – Absence de preuve d'une entente en vue de recevoir un bénéfice en considération d'une collaboration, d'une aide et d'un exercice d'influence – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 110(1a), d).

R. C. GIGUÈRE *et autres*, 448.

9. Stupéfiants – Importation – Sens du mot «importer» – Lieux de l'infraction – L'importation d'un stupéfiant constitue-t-elle une infraction continue? – L'acte d'importer prend-il fin lorsque le stupéfiant franchit la frontière canadienne? – Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 5 – Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 101a) [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 5, art. 3].

BELL C. LA REINE, 471.

10. Procès – Verdict commandé à la fin de la preuve de la poursuite – Défense non encore terminée à ce stade – Le juge du procès a-t-il commis une erreur en ordonnant un verdict d'acquiescement avant la clôture de la preuve?

BELL C. LA REINE, 471.

11. Immunité de l'État – Enquête sur les coalitions – Sociétés d'État accusées de complot pour diminuer la concurrence – Bénéficient-elles de l'immunité de l'État? – Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)(c) [abr. et rempl. 1974-75-76 (Can.), chap. 76, art. 14] –

DROIT CRIMINEL—Fin

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16, 27(2) – Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 10 – Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-7, art. 2 [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)], 3, 6.

R. C. ELDORADO NUCLÉAIRE LTÉE; R. C. URANIUM CANADA LTÉE, 551.

DROIT DU TRAVAIL

1. Convention collective – Disposition prorogative – Arbitrage de divergences d'intérêts – Compétence du conseil d'arbitrage d'entendre la question – Droit du conseil d'arbitrage d'insérer une clause d'arbitrage de divergences d'intérêts dans une nouvelle convention – The Labour Relations Act, R.S.O. 1970, chap. 232, art. 34c, 70 (R.S.O. 1980, chap. 228, art. 3, 8(1),(2), 79).

ONTARIO NURSES' ASSOCIATION C. HALDIMAND-NORFOLK REGIONAL HEALTH UNIT; ONTARIO NURSES' ASSOCIATION C. PERTH DISTRICT HEALTH UNIT, 6.

2. Compétence – Conseil des relations du travail de la Nouvelle-Écosse – Pouvoirs de redressement – L'employeur a manqué à l'obligation que lui impose la Loi de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure une convention collective – Le Conseil avait-il compétence pour ordonner les mesures de redressement qu'il a imposées? – Trade Union Act, 1972 (N.-É.), chap. 19, art. 33, 34.

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE C. CONSEIL DES RELATIONS DU TRAVAIL (N.-É.) et autre, 311.

DROIT FISCAL

Impôt sur le revenu – Somme versée à un contribuable par son employeur pour avoir réussi des examens – Calcul du revenu – Revenu d'une source – S'agit-il d'un avantage au titre, dans l'occupation ou en vertu d'une charge ou d'un emploi? – S'agit-il d'une «récompense couronnant une oeuvre remarquable réalisée dans son domaine d'activité habituel»? – Loi de l'impôt sur le revenu, 1970-71-72 (Can.), chap. 63, art. 3a), 5(1), 6(1)a), 56(1)n) et modifications.

R. C. SAVAGE, 428.

ÉVALUATION

Gel – Procédure de révision prévue par The City of Winnipeg Act – La Loi créant le «programme de gels» remplace-t-elle les dispositions de The City of Winnipeg Act – Est-il interdit au

ÉVALUATION—Fin

Bureau de révision de connaître des plaintes relatives à l'évaluation? – Interprétation d'une loi fiscale – An Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), chap. 71, art. 4(1) – The City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), chap. 105, art. 159(3).

MORGUARD PROPERTIES LTD. et autres C. VILLE DE WINNIPEG, 493.

INJONCTION

Commission d'enquête provinciale – Injonction pour interdire au commissaire de communiquer des renseignements relatifs aux sources d'information de la police – Injonction non nécessaire – Code de procédure civile, art. 758.

VIGNOLA C. KEABLE, 112.

INTERPRÉTATION

Législation – «Final conclusion of the proceedings» – Saisie – Procédures de première instance terminées et amendes payées – Procédures d'appel non terminées – Effets devant être restitués à l'issue des procédures («final conclusion of the proceedings») – Les mots «final conclusion» désignent-ils toute la procédure d'appel ou seulement les procédures de première instance? – L'accusé a-t-il droit à la restitution de la cargaison non confisquée? – Loi sur la protection des pêcheries côtières, S.R.C. 1970, chap. C-21, art. 6(5),(6),(8),(9) – Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11.

LEBLANC et autre C. CURBERA, 28.

LOIS

1.—Act Respecting the Assessment of Property for Taxation in Municipalities in 1981 and 1982, 1980 (Man.), chap. 71, art. 4(1).....	493
<i>Voir: ÉVALUATION</i>	
2.—Child Welfare Act, C.C.S.M., chap. C80, art. 102(1), 103(2) [1979 (Man.), chap. 22, art. 72 et 1974 (Man.), chap. 30, art. 103(2), respectivement.....	173
<i>Voir: ADOPTION</i>	
3.—City of Winnipeg Act, 1971 (Man.), chap. 105, art. 159(3).....	493
<i>Voir: ÉVALUATION</i>	
4.—Code criminel, art. 688b).....	58
<i>Voir: DROIT CRIMINEL</i>	
5.—Code criminel, art. 146(1), 157.....	59
<i>Voir: DROIT CRIMINEL</i>	
6.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 7(2).....	60
<i>Voir: PREUVE</i>	

LOIS—Suite

- 7.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 (modifié par 1973-74 (Can.), chap. 50, art. 2; 1976-77 (Can.), chap. 53, art. 7 à 12), art. 178.1, 178.2, 178.11, 178.12, 178.13, 178.16, 178.22..... 121
Voir: DROIT CRIMINEL
- 8.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34 et modifications, art. 2, 455.3, 503, 508..... 144
Voir: DROIT CRIMINEL
- 9.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 613(1b)(iii)..... 190
Voir: PREUVE
- 10.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2..... 206
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 11.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2..... 284
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 12.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 110(1a),d)..... 448
Voir: DROIT CRIMINEL
- 13.—Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 178.12(1b),g), 178.13(1b), 178.14, 178.16(1a), 178.16(3b)..... 594
Voir: TRIBUNAUX
- 14.—Insurance Act, 1962 (N.S.), chap. 9 (modifié par 1966 (N.S.), chap. 79, art. 4), art. 74f), 82(1), 98(1),(4),(13), condition légale n° 2..... 36
Voir: ASSURANCE
- 15.—Labour Relations Act, R.S.O. 1970, chap. 232, art. 34c, 70 (R.S.O. 1980, chap. 228, art. 3, 8(1),(2), 79). 6
Voir: DROIT DU TRAVAIL
- 16.—Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(14). 206
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 17.—Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27). 284
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 18.—Loi constitutionnelle de 1867, art. 96..... 364
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 19.—Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 11. 28
Voir: INTERPRÉTATION
- 20.—Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 27(2)..... 206
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 21.—Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 16, 27(2)..... 551
Voir: DROIT CRIMINEL
- 22.—Loi de l'impôt sur le revenu, 1970-71-72 (Can.), chap. 63, art. 3a), 5(1), 6(1a), 56(1n) et modifications... 428
Voir: DROIT FISCAL
- 23.—Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 8, 9, 26..... 284
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 24.—Loi des commissions d'enquête, S.R.Q. 1964, chap. 11 (maintenant L.R.Q. 1977, chap. C-37)..... 60
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL

LOIS—Suite

- 25.—Loi instituant la Régie du logement et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives, 1979 (Qué.), chap. 48, art. 5, 6, 18, 28, 111..... 364
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 26.—Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 15(2), 32(1)(c)..... 206
Voir: DROIT CONSTITUTIONNEL
- 27.—Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 32(1)c) [abr. et rempl. 1974-75-76 (Can.), chap. 76, art. 14]..... 551
Voir: DROIT CRIMINEL
- 28.—Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 41..... 60
Voir: PREUVE
- 29.—Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17..... 513
Voir: TRIBUNAUX
- 30.—Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 37..... 60
Voir: PREUVE
- 31.—Loi sur la protection des pêcheries côtières, S.R.C. 1970, chap. C-21, art. 6(5),(6),(8),(9)..... 28
Voir: INTERPRÉTATION
- 32.—Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38, art. 3, 4(1)..... 362
Voir: COURONNE
- 33.—Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 10..... 551
Voir: DROIT CRIMINEL
- 34.—Loi sur le divorce, S.R.C. 1970, chap. D-8, art. 11..... 401
Voir: DIVORCE
- 35.—Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État, S.R.C. 1970, chap. G-7, art. 2 [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 33, art. 265 (Item 4)], 3, 6..... 551
Voir: DROIT CRIMINEL
- 36.—Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20..... 513
Voir: COURONNE
- 37.—Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20..... 513
Voir: TRIBUNAUX
- 38.—Loi sur les douanes, S.R.C. 1970, chap. C-40, art. 101a) [mod. 1974-75-76 (Can.), chap. 5, art. 3]..... 471
Voir: DROIT CRIMINEL
- 39.—Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, chap. P-7 (modifiée par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 22), art. 12, 88..... 362
Voir: COURONNE
- 40.—Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, chap. N-1, art. 5..... 471
Voir: DROIT CRIMINEL

LOIS—Fin

- 41.—Trade Union Act, 1972 (N.-É.), chap. 19, art. 33,
34. 311
Voir: DROIT DU TRAVAIL

OUTRAGE AU TRIBUNAL

Injonction relative à la contrefaçon d'un brevet – Date où le jugement prend effet – Peut-il y avoir outrage pour violation d'une injonction avant la signature de la minute de jugement? – Respect de la cour et de ses procédures – Règles de la Cour fédérale, C.R.C. 1978, chap. 663, règles 337, 355.

BAXTER TRAVENOL LABORATORIES OF CANADA LTD. et autres c. CUTTER (CANADA), LTD., 388.

PREUVE

1. Privilège à l'égard des indicateurs de police – Commission d'enquête provinciale – Refus d'un policier de révéler l'identité d'un indicateur – Nature et portée du principe du secret relatif à l'identité des indicateurs de police – Code de procédure civile, art. 308 – Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 37 – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 7(2) – Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 41.

BISAILLON C. KEABLE, 60.

2. Recevabilité – Complot en vue d'importer de l'héroïne et d'en faire le trafic – Preuve tendant à établir la propension – Le juge du procès a-t-il commis une erreur lorsqu'il a admis en preuve un article de journal tendant à indiquer que l'accusé s'intéressait au trafic de l'héroïne? – S'il y a eu erreur de la part du juge du procès, la preuve peut-elle fonder une déclaration de

PREUVE—Fin

culpabilité? – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 613(1)b(iii).

MORRIS C. LA REINE, 190.

RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE

Négligence – Prévisibilité – Action en vertu de The Fatal Accidents Act – La question du lien de causalité est la seule question soumise au jury – Appel fondé sur l'omission alléguée du juge d'exposer au jury la question de la prévisibilité – La question de la prévisibilité est-elle incluse dans celle du lien de causalité?

GRAY (SUCCESSION IZQUIERDO) C. COTIC, 2.

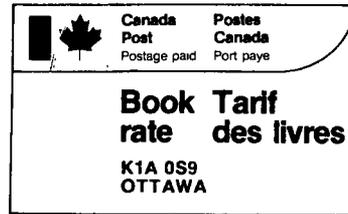
TRIBUNAUX

1. Compétence – Cour fédérale – Cour supérieure provinciale – Action pour congédiement illégal contre un organisme fédéral – La Cour fédérale a-t-elle compétence exclusive pour connaître de l'action? – Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 17 – Loi sur le pipe-line du Nord, 1977-78 (Can.), chap. 20.

ADMINISTRATION DU PIPE-LINE DU NORD C. PEREHI-NEC, 513.

2. Procédures indirectes – Autorisations d'écoute électronique accordées par une cour supérieure – Une cour inférieure juge irrecevable la preuve obtenue en vertu de ces autorisations – L'ordonnance d'une cour supérieure peut-elle être attaquée indirectement devant une cour quelconque et, en particulier, devant une cour inférieure? – Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 178.12(1)b,g), 178.13(1)b), 178.14, 178.16(1)a), 178.16(3)b).

WILSON C. LA REINE, 594.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9