

T-4124-79

T-4124-79

Rocois Construction Inc. (Plaintiff)

v.

Quebec Ready Mix Inc., and Levis Ready Mix Inc., Pierre Viger, and Dominion Ready Mix Inc., Jean Desjardins, Marc Crépin, and Verreault Frontenac Ready Mix Inc., Claude Ferland, Michel Bérubé, Pierre Legault, and Pilote Ready Mix Inc., Gaston Pilote (Defendants)

and

Attorney General of Canada and Attorney-General of Quebec (Intervenors)

Trial Division, Marceau J.—Quebec City, October 29; Ottawa, December 4, 1979.

Jurisdiction — Combines Investigation Act — Civil action for compensation initiated independently of criminal proceedings, pursuant to s. 31.1, after alleged breach of Act by defendants — Whether or not this recourse reserved exclusively to the provincial jurisdiction — Whether or not provisions cannot be dissociated from the legislation, and therefore validly adopted by Parliament — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 31.1(1)(a),(3), 32(1) — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II], ss. 91(2),(27), 92(13),(16).

In its action based on section 31.1 of the *Combines Investigation Act*, plaintiff claims damages which, it contends, resulted from an agreement which defendants concluded among themselves in breach of that Act. The Court agreed to make a preliminary ruling on two points of law: (1) the constitutionality of paragraph 31.1(1)(a) and subsection 31.1(3) of the *Combines Investigation Act* and (2) the jurisdiction of the Federal Court to hear the claim of the plaintiff-respondent. The provisions under attack give any person who may have suffered injury as the result of a commission of an act proscribed by Part V the right to himself institute, independently of any criminal proceedings, an action in the Federal Court for compensation. Defendants contend that the sanction and regulation of a recourse of this kind are reserved to the exclusive legislative authority of the provinces. Plaintiff maintains, however, that these are enactments which cannot be dissociated from the legislation of which they are an integral part, and as such are validly adopted by Parliament in the exercise of its legislative authority.

Held, paragraph 31.1(1)(a) and subsection 31.1(3) of the *Combines Investigation Act* are *ultra vires* the power of Parliament. It is not possible to support the legislation in question by the immediate or ancillary power of Parliament to legislate respecting the criminal law. The power of Parliament to legislate on the criminal law does not include regulating the purely

Rocois Construction Inc. (Demanderesse)

c.

Quebec Ready Mix Inc., et Levis Ready Mix Inc., Pierre Viger, et Dominion Ready Mix Inc., Jean Desjardins, Marc Crépin, et Verreault Frontenac Ready Mix Inc., Claude Ferland, Michel Bérubé, Pierre Legault, et Pilote Ready Mix Inc., Gaston Pilote (Défendeurs)

et

Le procureur général du Canada et le procureur général du Québec (Intervenants)

Division de première instance, le juge Marceau—Québec, le 29 octobre; Ottawa, le 4 décembre 1979.

Compétence — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions — Action civile en dommages-intérêts fondée sur l'art. 31.1 et intentée indépendamment de toutes poursuites criminelles, à la suite de la violation de la Loi, reprochée aux défendeurs — Il échet d'examiner si ce recours relève exclusivement de la compétence provinciale — Il échet d'examiner si les dispositions attaquées ne sauraient se dissocier de la législation et se trouvent de ce fait validement adoptées par le Parlement — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, c. C-23, art. 31.1(1)a),(3), 32(1) — Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II], art. 91(2),(27), 92(13),(16).

Dans cette action fondée sur l'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, la demanderesse réclame des dommages-intérêts à la suite d'une entente que les défendeurs auraient conclue entre eux, en violation de cette Loi. La Cour a accepté de statuer préliminairement sur deux questions de droit: (1) la constitutionnalité de l'alinéa 31.1(1)a) et du paragraphe 31.1(3) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et (2) la compétence de la Cour fédérale pour entendre la réclamation de la demanderesse-intimée. Les dispositions contestées accordent à celui qui aurait subi préjudice par suite de la commission d'un acte prohibé par la Partie V le droit d'intenter lui-même, indépendamment de toutes poursuites criminelles, une action en indemnisation devant la Cour fédérale. Les défendeurs soutiennent que la sanction et la réglementation d'un recours de cette nature sont réservées au pouvoir législatif exclusif des provinces. La demanderesse soutient de son côté qu'il s'agit de textes qui ne sauraient se dissocier de la législation dont ils font partie intégrante, et comme tels, ils ont été validement adoptés par le Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs.

Arrêt: l'alinéa 31.1(1)a) et le paragraphe 31.1(3) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* sont *ultra vires* des pouvoirs du Parlement. On ne saurait justifier la législation en cause par le pouvoir immédiat ou ancillaire du Parlement de légiférer en matière de droit criminel. Le pouvoir du Parlement de légiférer en matière criminelle ne comprend pas celui de

civil effects of acts prohibited on behalf of society, outside the criminal process. Competition does not constitute a subject of specific and independent legislation in the same way as the subjects listed in sections 91 and 92, or even in the same way as companies incorporated for non-provincial purposes. A general statute on competition, going beyond the prevention and penalization of restrictive practices and proscribed acts of unfair competition, could be of national concern, but since it is not a question of a national emergency, however, in the present state of the Constitution, that does not suffice to enable Parliament to adopt it alone. It is not possible to regard the *Combines Investigation Act* as a general statute on competition, adopted pursuant to Parliament's powers regarding trade and commerce or its power to legislate for the peace, order and good government of Canada. The provisions in question are not related in a truly ancillary manner to a general law regarding competition. The sanction of civil actions in damages benefiting the victim of a criminal act of unfair competition is not necessarily inherent in general legislation designed to preserve competition; at most it can be seen as properly ancillary because it is necessary to make the statute more completely effective.

R. v. Zelensky [1978] 2 S.C.R. 940, distinguished. *Reference concerning the Anti-Inflation Act* [1976] 2 S.C.R. 373, distinguished. *In re the Validity of the Combines Investigation Act and Section 498 of the Criminal Code* [1929] S.C.R. 409, followed. *Ross v. The Registrar of Motor Vehicles* [1975] 1 S.C.R. 5, followed. *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.* [1977] 2 S.C.R. 134, followed. *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada* [1931] A.C. 310, considered. *British Columbia Lightweight Aggregate Ltd. v. Canada Cement LaFarge Ltd.* (unreported), considered. *Philco Products, Ltd. v. Thermionics, Ltd.* [1940] S.C.R. 501, considered. *Ex parte Island Records Ltd* [1978] 3 All E.R. 824, considered.

ACTION.

COUNSEL:

Pierre Gaudreau and *Jean Morand* for plaintiff.

Louis Crête for intervenor Attorney-General of Quebec.

Jacques Ouellet for intervenor Attorney General of Canada.

Hubert Walters and *Henri-Louis Fortin* for defendants Quebec Ready Mix Inc. *et al.*

Gérald Tremblay and *J. P. Belhumeur* for defendants Dominion Ready Mix Inc. *et al.*

SOLICITORS:

Bélanger, Gagnon, Gaudreau & Ass., Quebec City, for plaintiff.

Boissonneault, Roy, Poulin, Montreal, for intervenor Attorney-General of Quebec.

réglementer, en dehors du processus criminel, les effets purement civils des actes prohibés au nom de la société. La concurrence ne constitue pas un sujet de législation précis et autonome au même titre que ceux énumérés aux articles 91 et 92, ou encore au même titre que les compagnies incorporées pour des fins autres que provinciales. Une loi générale sur la concurrence, qui irait au-delà de la prévention et de la sanction de pratiques restrictives et d'actes de concurrence déloyale prohibés, pourrait être d'intérêt national, mais puisqu'il n'est pas question d'urgence nationale, cela ne suffirait pas, dans l'état actuel de la Constitution, pour que le Parlement puisse seul l'adopter. Il n'est pas possible de considérer la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* comme une Loi générale sur la concurrence adoptée par le Parlement en vertu de son pouvoir de faire des lois sur les échanges et le commerce ou de celui de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays. Les dispositions en cause ne se rattachent pas de façon vraiment accessoire à une Loi générale sur la concurrence. La sanction d'un recours civil en dommages-intérêts en faveur de la victime d'un acte criminel de concurrence déloyale n'est pas nécessairement inhérente à une législation générale visant à maintenir la concurrence; tout au plus peut-elle être vue comme proprement accessoire parce que requise pour assurer à la Loi une efficacité plus complète.

Distinction faite avec les arrêts: *R. c. Zelensky* [1978] 2 R.C.S. 940; *Renvoi sur la Loi anti-inflation* [1976] 2 R.C.S. 373. Arrêts suivis: *In re the Validity of the Combines Investigation Act and Section 498 of the Criminal Code* [1929] R.C.S. 409; *Ross c. Le Registrare des véhicules automobiles* [1975] 1 R.C.S. 5; *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.* [1977] 2 R.C.S. 134. Arrêts examinés: *Proprietary Articles Trade Association c. Le procureur général du Canada* [1931] A.C. 310; *British Columbia Lightweight Aggregate Ltd. c. Canada Cement LaFarge Ltd.* (non publié); *Philco Products, Ltd. c. Thermionics, Ltd.* [1940] R.C.S. 501; *Ex parte Island Records Ltd* [1978] 3 All E.R. 824.

ACTION

g AVOCATS:

Pierre Gaudreau et *Jean Morand* pour la demanderesse.

Louis Crête pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Jacques Ouellet pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Hubert Walters et *Henri-Louis Fortin* pour les défendeurs Quebec Ready Mix Inc. *et al.*

Gérald Tremblay et *J. P. Belhumeur* pour les défendeurs Dominion Ready Mix Inc. *et al.*

PROCUREURS:

Bélanger, Gagnon, Gaudreau & Ass., Québec, pour la demanderesse.

Boissonneault, Roy, Poulin, Montréal, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Deputy Attorney General of Canada for intervenor Attorney General of Canada.

Létourneau & Stein, Quebec City, for defendants Quebec Ready Mix Inc. *et al.*

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, ^a Montreal, for Dominion Ready Mix Inc. *et al.*

Le sous-procureur général du Canada pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Létourneau & Stein, Québec, pour les défendeurs Quebec Ready Mix Inc. *et al.*

Stikeman, Elliott, Tamaki, Mercier & Robb, Montréal, pour les défendeurs Dominion Ready Mix Inc. *et al.*

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

MARCEAU J.: The Court, by order dated September 24, 1979, agreed to make a preliminary ruling on two points of law raised by the action at bar. In its action, plaintiff is claiming damages, which it contends resulted from an agreement which defendants concluded among themselves in breach of prohibitions contained in the *Combines Investigation Act*, and it bases its action on section 31.1 of that Act. By the terms of the order of September 24, made by consent of counsel for all the parties—including representatives of the Attorney General of Canada and the Attorney-General of Quebec, who were present at the hearing and were at that time formally authorized to intervene—these two points, which must be determined before the case can go forward, concern:

1. the constitutionality of paragraph 31.1(1)(a) and subsection 31.1(3) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, as amended; and
2. the jurisdiction of the Federal Court to hear the claim of plaintiff-respondent.

The Court can only dispose finally of the proceedings brought before it on the basis of its lack of jurisdiction—which is what defendants are ultimately seeking—and this is why the two questions were formulated separately. In fact, however, it is clear that the response to the second question will necessarily result from the response given to the first. That is because this Court has only the jurisdiction conferred on it by an Act of Parliament, adopted within the limits of its authority (as the Supreme Court recently noted again in *MacDonald v. Vapor Canada Limited*¹), and it is not disputed that the only Act from which its jurisdiction to hear the action at bar may be derived is

Voici les motifs du jugement rendus en français ^b par

LE JUGE MARCEAU: La Cour, par ordonnance datée du 24 septembre 1979, a accepté de statuer préliminairement sur deux questions de droit soulevées par l'action ici intentée. La demanderesse réclame dans son action les dommages qui lui seraient résultés d'une entente que les défendeurs auraient conclue entre eux en violation des prohibitions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, et elle fonde son recours sur l'article 31.1 de cette Loi. Aux termes de l'ordonnance du 24 septembre, rendue sur l'accord des procureurs de toutes les parties—y compris les représentants du procureur général du Canada et du procureur général du Québec qui, présents à l'audience, furent alors formellement autorisés à intervenir—ces deux questions, qu'il faut déterminer avant de procéder plus avant dans la poursuite du litige, concernent:

1. La constitutionnalité de l'alinéa 31.1(1)a) et du paragraphe 31.1(3) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23 et amendements; et
2. La compétence de la Cour fédérale d'entendre la réclamation de la demanderesse-intimée.

C'est uniquement sur la base de sa non-compétence que la Cour pourrait disposer définitivement des procédures prises devant elle—ce que recherchent en définitive les défendeurs—et c'est pourquoi les deux questions ont été formulées séparément. En fait, cependant, il est certain que, de la réponse apportée à la première, découlera par voie de conséquence nécessaire celle à donner à la seconde. Il en est ainsi parce que cette Cour n'a de juridiction que celle qui lui est attribuée par une Loi du Parlement adoptée dans les limites de sa compétence (ce que rappelait une fois de plus la Cour suprême dans l'arrêt récent *MacDonald c. Vapor Canada Limited*¹) et la seule Loi de

¹ [1977] 2 S.C.R. 134.

¹ [1977] 2 R.C.S. 134.

that referred to in the first question.

What is put into question here is thus the constitutionality of two subsections of a section of the *Combines Investigation Act*—two subsections merely, but containing provisions which stand by themselves and which are the only ones on which the action is based. This will easily be seen from a reading of the whole of the section:

31.1 (1) Any person who has suffered loss or damage as a result of

(a) conduct that is contrary to any provision of Part V, or

(b) the failure of any person to comply with an order of the Commission or a court under this Act,

may, in any court of competent jurisdiction, sue for and recover from the person who engaged in the conduct or failed to comply with the order an amount equal to the loss or damage proved to have been suffered by him, together with any additional amount that the court may allow not exceeding the full cost to him of any investigation in connection with the matter and of proceedings under this section.

(2) In any action under subsection (1) against a person, the record of proceedings in any court in which that person was convicted of an offence under Part V or convicted of or punished for failure to comply with an order of the Commission or a court under this Act is, in the absence of any evidence to the contrary, proof that the person against whom the action is brought engaged in conduct that was contrary to a provision of Part V or failed to comply with an order of the Commission or a court under this Act, as the case may be, and any evidence given in those proceedings as to the effect of such acts or omissions on the person bringing the action is evidence thereof in the action.

(3) For the purposes of any action under subsection (1), the Federal Court of Canada is a court of competent jurisdiction.

(4) No action may be brought under subsection (1),

(a) in the case of an action based on conduct that is contrary to any provision of Part V, after two years from

(i) a day on which the conduct was engaged in, or

(ii) the day on which any criminal proceedings relating thereto were finally disposed of,

whichever is the later; and

laquelle elle peut tirer juridiction pour entendre l'action ici intentée est, personne ne le conteste, celle mise en cause dans la première question.

a Il s'agit donc ici de se prononcer sur la constitutionnalité de deux paragraphes de l'un des articles de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, de deux paragraphes seulement mais qui contiennent des dispositions qui se tiennent par elles-mêmes et qui sont les seules sur lesquelles l'action se fonde. La lecture de l'article permettra aisément de le voir:

31.1 (1) Toute personne qui a subi une perte ou un préjudice par suite

c a) d'un comportement allant à l'encontre d'une disposition de la Partie V, ou

b) du défaut d'une personne de se conformer à une ordonnance rendue par la Commission ou une cour en vertu de la présente loi,

d peut, devant toute cour compétente, réclamer et recouvrer de la personne qui a eu un tel comportement ou a omis de se conformer à l'ordonnance, une somme égale au montant de la perte ou du préjudice qu'elle est reconnue avoir subis, ainsi que toute somme supplémentaire que la cour peut fixer et qui n'excède pas le coût total, pour elle, de toute enquête relativement à l'affaire et des procédures engagées en vertu du présent article.

(2) Dans toute action intentée contre une personne en vertu du paragraphe (1), les procès-verbaux relatifs aux procédures engagées devant toute cour qui a déclaré cette personne coupable d'une infraction visée par la Partie V ou l'a déclarée coupable du défaut de se conformer à une ordonnance rendue en vertu de la présente loi par la Commission ou par une cour, ou qui l'a punie pour ce défaut, constituent, sauf preuve contraire, la preuve que la personne contre laquelle l'action est intentée a eu un comportement allant à l'encontre d'une disposition de la Partie V ou a omis de se conformer à une ordonnance rendue en vertu de la présente loi par la Commission ou par une cour, selon le cas, et toute preuve fournie lors de ces procédures quant à l'effet de ces actes ou omissions sur la personne qui intente l'action constitue une preuve de cet effet dans l'action.

(3) La Cour fédérale du Canada a compétence aux fins d'une action prévue au paragraphe (1).

(4) Il ne peut être intenté d'action en vertu du paragraphe (1),

i a) dans le cas d'une action fondée sur un comportement qui va à l'encontre d'une disposition de la Partie V, plus de deux ans après

(i) la date du comportement en question, ou

(ii) la date de clôture définitive des procédures pénales y relatives, si cette dernière date est postérieure à la date visée au sous-alinéa (i); et,

(b) in the case of an action based on the failure of any person to comply with an order of the Commission or a court, after two years from

(i) a day on which the order of the Commission or court was violated, or

(ii) the day on which any criminal proceedings relating thereto were finally disposed of,

whichever is the later.

The section speaks of "conduct that is contrary to any provision of Part V". Part V is titled "Offences in Relation to Competition". It brings together, in two sections containing several subsections, a long series of provisions classifying as criminal, and as such subject to penalty, particular acts or conduct which are defined and circumscribed with precision; reference is made to conspiracy or combination to unduly lessen competition; bid-rigging; conspiracy relating to professional sport; the creation of monopolies; discriminatory sales; misleading advertising; double ticketing; pyramid selling; referral selling; selling at bargain prices without having enough items to sell; selling above the advertised price; and certain practices found in promotional contests. For purposes of illustration, we may read the first of these provisions, which deals specifically with acts of the kind with which defendants in the action at bar are charged:

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 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.

We are thus dealing with enactments which present no problems of understanding: they give any person who may have suffered injury as a result of the commission of an act proscribed by

b) dans le cas d'une action fondée sur le défaut d'une personne de se conformer à une ordonnance de la Commission ou d'une cour, plus de deux ans après

(i) la date où a eu lieu la violation de l'ordonnance de la Commission ou de la cour, ou

(ii) la date de clôture définitive des procédures pénales y relatives, si cette dernière date est postérieure à la date visée au sous-alinéa (i).

L'article parle de «comportement allant à l'encontre d'une disposition de la Partie V». Cette Partie V est intitulée «Infractions relatives à la concurrence». Elle regroupe, dans deux articles à multiples paragraphes, une longue série de dispositions qui déclarent criminels et punissables comme tels des actes ou comportements particuliers, définis et circonscrits avec précision; on y parle de complot ou de concertation en vue de réduire indûment la concurrence; de trucage d'offres; de complot relatif à un sport professionnel; de création de monopole; de vente discriminatoire; de publicité trompeuse; de double étiquetage; de vente pyramidale; de vente par recommandation; de vente annoncée à prix d'occasion sans avoir suffisamment d'articles à vendre; de vente à un prix supérieur à celui publié; de certaines manœuvres pratiquées dans le cadre de concours publicitaires. On peut lire, à titre d'exemple, la première de ces dispositions qui justement a trait à des actes de la nature de ceux reprochés aux défendeurs dans l'action ici intentée:

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

a) pour limiter indûment les facilités de transport, de production, de fabrication, de fourniture, d'emménagement 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.

On a donc affaire à des textes qui ne présentent aucune difficulté de compréhension: ils accordent à celui qui aurait subi préjudice par suite de la commission d'un acte prohibé par la Partie V, le

Part V the right to himself institute, independently of any criminal proceedings, an action for compensation against the perpetrator or perpetrators of the act, which action will be subject to a number of specific rules and may be brought in the Federal Court. However, while the provisions are very clear in themselves, the constitutional problem which they raise at first glance is no less so. This may readily be seen from a cursory review of the respective contentions of the parties. Defendants, who are joined by the Attorney-General of Quebec, contend that the sanction and regulation of a recourse of this kind have no place in a federal statute; these are matters which, under the constitution, are reserved to the exclusive legislative authority of the provinces. The plaintiff and the Attorney General of Canada dispute that: they maintain that these are enactments which cannot be dissociated from the legislation of which they are an integral part, and as such they are validly adopted by Parliament in the exercise of the legislative authority conferred on it by the constitutional Act. Several extracts from sections 91 and 92 of *The British North America Act, 1867*, R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5, where legislative powers are distributed between the two levels of government, may be and are in fact referred to:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

2. The Regulation of Trade and Commerce.

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

droit d'intenter lui-même, indépendamment de toutes poursuites criminelles, une action en indemnisation contre le ou les auteurs de l'acte, action qui sera régie par un certain nombre de règles précises et pourra être intentée devant la Cour fédérale. Mais si les dispositions sont en elles-mêmes très claires, le problème constitutionnel qu'elles soulèvent de prime abord ne l'est pas moins. Un simple aperçu superficiel des prétentions respectives des parties le montre bien. Les défendeurs auxquels s'est joint le procureur général du Québec soutiennent que la sanction et la réglementation d'un recours de cette nature n'ont pas leur place dans une loi fédérale; ce sont là matières qui, aux termes de la Constitution, sont réservées au pouvoir législatif exclusif des provinces. La demanderesse et le procureur général du Canada contestent: ce sont des textes qui ne sauraient se dissocier de la législation dont ils font partie intégrante, disent-ils, et comme tels ils ont été validement adoptés par le Parlement dans l'exercice de pouvoirs législatifs qui lui sont attribués par la Loi constitutionnelle. Plusieurs extraits des articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, S.R.C. 1970, Appendice II, N° 5, où sont répartis les pouvoirs législatifs entre les deux niveaux de gouvernement, peuvent être et sont effectivement invoqués:

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

2. La réglementation des échanges et du commerce.

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

13. Property and Civil Rights in the Province.

16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

The constitutional question raised by these provisions is thus apparent, but before considering it directly it will be most convenient to indicate the scope of the problem, and in particular to see the various points its solution must take into account, by examining more closely the arguments of the parties.

This section 31.1, from which the two provisions in question are taken, is new law. It formed part of the amendments made by Parliament in December 1975 to the *Combines Investigation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 76. The Act itself, however, is, as it is well known, far from new and it has had, judicially speaking, a very turbulent history which it will be as well to keep clearly in mind. I shall recall here very broadly its main points, and subsequently return to the more significant of them if necessary.

Parliament has long been concerned about practices likely to distort the laws of the marketplace by restraining competition. In 1889 it prohibited the best known of such practices by a number of provisions, which three years later were incorporated into the *Criminal Code*; and in 1910 it adopted the first *The Combines Investigation Act*, S.C. 1910, c. 9, by which it gave an *ad hoc* body invested with powers of injunction the duty of undertaking investigations to uncover prohibited practices and report on them to the Minister. No challenge was made in the courts to the criminal provisions of 1889 or to the 1910 Act.

In 1919, after the war, with the necessities of life in somewhat short supply, much more vigorous action was undertaken. Two statutes were adopted. One of them (9-10 George V, c. 37 [S.C. 1919, c. 37]) created a Board of Commerce with wide powers of inquiry and compulsion, responsible for

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

13. La propriété et les droits civils dans la province;

16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

Le problème constitutionnel que les dispositions en cause soulèvent est donc manifeste mais avant de l'aborder directement il convient d'en bien montrer l'ampleur et surtout d'en voir les éléments de solution en précisant mieux les prétentions des parties.

Cet article 31.1 d'où sont tirées les deux dispositions attaquées est de droit nouveau. Il faisait partie des modifications que le Parlement a apportées en décembre 1975 à sa *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.C. 1974-75-76, c. 76. La Loi elle-même toutefois, on le sait, est loin d'être nouvelle et elle a connu, sur le plan du droit, une histoire fort mouvementée qu'il sera utile de garder bien présente à l'esprit. J'en rappelle à ce moment-ci les grandes lignes, quitte à revenir plus tard, au besoin, sur des étapes plus significatives.

Le Parlement s'est inquiété très tôt de pratiques susceptibles de fausser les lois du libre marché en restreignant la concurrence. Dès 1889, il prohibait les plus connues d'entre elles par un certain nombre de dispositions qui furent, trois ans plus tard, incorporées au *Code criminel*, et en 1910 il adoptait sa première *Loi des enquêtes sur les coalitions*, S.C. 1910, c. 9, par laquelle il confiait, à un organisme ad hoc nanti de pouvoirs d'injonction, la mission de procéder à des enquêtes susceptibles de déceler les pratiques réprouvées et de faire rapport au Ministre. Ni les dispositions criminelles de 1889, ni la Loi de 1910 ne firent l'objet d'attaque devant les tribunaux.

En 1919, après la guerre, une certaine pénurie des biens nécessaires à la vie suscita une action beaucoup plus vigoureuse. Deux lois furent adoptées. L'une (9-10 George V, c. 37 [S.C. 1919, c. 37]) créait une Commission de commerce (*Board of Trade*) avec larges pouvoirs d'enquêtes et d'in-

supervising compliance with the provisions of the other (9-10 George V, c. 45 [S.C. 1919, c. 45]), which as its title stated dealt with the "Investigation and Restraint of Combines, Monopolies, Trusts, and Mergers and the withholding and enhancement of the price of commodities." The Board was empowered to order or prohibit any act required to be done or prohibited by either of the two statutes, and any failure to comply with its orders was severely penalized. It was specifically required to restrain and prohibit the formation and operation of combines, but its primary concern was to ensure the supply of goods constituting the "necessaries of life" such as articles of food, clothing and fuel. The statute provided that no person should accumulate or withhold from sale unreasonable quantities of such "necessaries of life", and the Board was empowered to make the necessary orders to ensure that no individual, whether trader or private person, should hold such goods in excessive quantities, engage in any practice calculated to raise their cost, or make unfair profits thereon. Both Acts gave rise to doubts as to their constitutionality immediately they were promulgated, and in fact in 1921 the Privy Council stated that they constituted a trenching on the powers of the provinces which was not authorized either by the initial wording of section 91 of the *B.N.A. Act*, by subsection (2) (regulation of trade and commerce) or by subsection (27) (criminal law) (*In re the Board of Commerce Act, 1919 and the Fair Prices Act, 1919* [1922] 1 A.C. 191).

In 1923 Parliament made another attempt. It adopted another Act, on the model of the 1919 statutes but less comprehensive. This new *The Combines Investigation Act*, S.C. 1923, c. 9, was careful to limit the powers of the Board essentially to those of investigation and reporting, while of course maintaining the nomenclature of the proscribed acts and the penalties associated with them. In view of the fate of the 1919 statutes, the new statute was certainly not immune to challenge, and in 1929 the government itself thought it proper to determine its validity in the courts. It was upheld by the Privy Council: as adopted, it constituted a valid exercise of the powers of Parliament respecting the criminal law (91.27) (*Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-*

jonctions chargée de surveiller le respect des prescriptions de l'autre (9-10 George V, c. 45 [S.C. 1919, c. 45]) qui, elle, avait trait, disait son titre, aux «coalitions, monopoles, trusts et mergers et leur répression et l'accaparement de denrées et la majoration du prix des denrées». La Commission avait pouvoir d'ordonner ou de défendre tout acte requis ou prohibé par l'une ou l'autre des deux lois, et toute désobéissance à ses ordres était sévèrement punie. Elle avait spécifiquement le devoir de réprimer et d'interdire la formation et les opérations de coalitions, mais c'était la disponibilité des biens constituant des «choses nécessaires à la vie», comme les articles d'alimentation, les vêtements, les combustibles, qu'il fallait surtout assurer. Il était interdit d'accumuler ou de retenir des quantités déraisonnables de ces «choses nécessaires à la vie», et la Commission avait les pouvoirs d'émettre les ordonnances nécessaires pour éviter que quiconque, commerçant ou individu, n'en entrepose en quantités excessives, ne se prête à quelque manœuvre visant à en majorer les prix, ou ne se permette effectivement de réaliser à leur égard des profits excessifs. Sitôt promulguées, les deux Lois soulevèrent des doutes quant à leur constitutionnalité et de fait, dès 1921, le Conseil privé déclarait qu'elles constituaient un empiétement des pouvoirs des provinces que n'autorisaient ni l'alinéa introductif, ni le paragraphe (2), (réglementation des échanges et du commerce) ni le paragraphe (27) (droit criminel) de l'article 91 de l'Acte constitutionnel (*In re the Board of Commerce Act, 1919 and the Fair Prices Act, 1919* [1922] 1 A.C. 191).

En 1923, le Parlement se reprenait. Il adoptait une autre Loi sur le modèle de celles de 1919 mais de moindre ampleur. Cette nouvelle *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.C. 1923, c. 9, prenait soin de limiter essentiellement les pouvoirs de la Commission à des pouvoirs d'enquête et de rapport, tout en maintenant évidemment la nomenclature des actes prohibés avec les peines auxquelles ils pouvaient donner lieu. Étant donné le sort qu'avaient connu les Lois de 1919, la nouvelle Loi n'était certes pas à l'abri d'attaques et le gouvernement lui-même, en 1929, jugea à propos d'en vérifier judiciairement la validité. Le Conseil privé l'approuva: telle qu'adoptée, elle constituait un exercice valide des pouvoirs du Parlement au titre du droit criminel (91.27) (*Proprietary*

*General for Canada*²). This statute is still the basis of the present law.

In 1935, by an Act amending the 1923 Act (25-26 George V, c. 54 [S.C. 1935, c. 54]) and another creating a federal Trade and Industry Commission (*The Dominion Trade and Industry Commission Act, 1935*, S.C. 1935, c. 59), Parliament made a new body responsible for monitoring unfair trade practices, empowering it *inter alia* to hear and investigate complaints, make recommendations and institute proceedings. The new statutes were validated by the Privy Council on the same basis as the 1923 Act (*Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*³). In the same year, 1935, Parliament inserted in the *Criminal Code* a provision (section 498A) prohibiting price discrimination, and this was held *intra vires* both by the Supreme Court in *Reference Re Section 498A of the Criminal Code*⁴, and by the Privy Council in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*⁵.

In 1951 retail price maintenance was added to the list of proscribed acts, and in the following year superior courts of criminal jurisdiction were given power to make orders of prohibition and orders dissolving mergers against persons convicted of proscribed acts, in addition to sentences. In both cases, the Supreme Court held that these provisions were valid, again because they were associated with the criminal law (*Regina v. Campbell and The Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The Queen*⁶).

Finally, there was the last stage: the Act of December 15, 1975. This was a comprehensive revision. The result was a *Combines Investigation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 76, profoundly altered along the lines suggested by the *Interim Report on Competition Policy* submitted to the Government by the Economic Council of Canada in 1969, indicating its belief in an economic system in

*Articles Trade Association c. Le procureur général du Canada*²). Cette Loi forme encore la charpente de la Loi actuelle.

En 1935, par une Loi modifiant la Loi de 1923 (25-26 George V, c. 54 [S.C. 1935, c. 54]) et une autre établissant une Commission fédérale du commerce et de l'industrie (*Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie, 1935*, S.C. 1935, c. 59), le Parlement confiait à un nouvel organisme la surveillance des pratiques commerciales déloyales lui donnant notamment pouvoir de recevoir des plaintes, d'enquêter à leur sujet, de recommander et d'intenter des poursuites. Les textes nouveaux furent validés par le Conseil privé sur la même base que la Loi de 1923 (*Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Canada*³). La même année, 1935, le Parlement inscrivait au *Code criminel* une disposition (article 498A) prohibant la discrimination entre acheteurs (*price discrimination*), qui fut jugée *intra vires* tant par la Cour suprême dans *Reference Re Section 498A of the Criminal Code*⁴, que par le Conseil privé dans *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Le procureur général du Canada*⁵.

En 1951, s'ajoutait à la liste des actes prohibés le maintien des prix de détail (*retail price maintenance*) et l'année suivante était donné, aux Cours de juridiction criminelle compétentes, le pouvoir d'émettre à l'adresse de personnes trouvées coupables d'actes prohibés, en sus des sentences, des ordres de prohibition et de dissolution de fusions. Dans les deux cas, la Cour suprême jugea qu'il s'agissait de dispositions valides, toujours parce que rattachées au droit criminel. (*Regina c. Campbell et The Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited c. La Reine*⁶).

Enfin, dernière étape: la Loi du 15 décembre 1975. Ce fut une révision de grande envergure. En est résultée une *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.C. 1974-75-76, c. 76, profondément remaniée dans le sens suggéré par le *Rapport intérimaire sur la politique de concurrence* que le Conseil économique du Canada avait soumis au gouvernement, en 1969, en exprimant sa foi dans

² [1931] A.C. 310.

³ [1937] A.C. 405.

⁴ [1936] S.C.R. 363.

⁵ [1937] A.C. 368.

⁶ (1966) 58 D.L.R. (2d) 673 and [1956] S.C.R. 303.

² [1931] A.C. 310.

³ [1937] A.C. 405.

⁴ [1936] R.C.S. 363.

⁵ [1937] A.C. 368.

⁶ (1966) 58 D.L.R. (2^e) 673 et [1956] R.C.S. 303.

which the production and distribution of goods and services would be left to the operation of market forces in a genuine context of free competition⁷. The courts may now issue interim injunctions against anyone whose actions are judicially questionable; the acts proscribed cover services as well as goods, and the list of them has been considerably extended; new rules of procedure are applicable; and finally, to come to the matter which concerns us, as we have seen, a civil remedy has been created, together with its related procedure, in favour of anyone who sustains injury as the result of behaviour contrary to any prohibitive provision of Part V or of an order made under the Act.

That several of the new provisions sooner or later give rise to a new round of constitutional challenges will surprise none. The members of the Economic Council were the first to anticipate it.⁸ However, the same reservations do not apply to all the debatable provisions, and it should be clearly borne in mind that only those relating to the civil action resulting from the commission of a proscribed act are in question here. The remainder of the Act, with all the new provisions, constitutes for this Court a valid body of legislation to which the disputed provisions are attached, or in which they are inserted. These last words, actually, were suggested to me by the arguments made before the Court, the essential points of which I have already indicated. I shall now return to them.

If we examine these provisions of the *Combines Investigation Act*, sanctioning the possibility of an action in damages, on their own, it is clear that there can only be one conclusion: they are intended

⁷ However, not all the suggestions made by the Council are contained in the amendments of the 1975 Act to the *Combines Investigation Act*: a decision was evidently made to proceed in two stages, and the second is yet to come.

⁸ Cf. the work by Michael Flavell, *Canadian Competition Law: A Business Guide*, 1979, published by McGraw-Hill Ryerson Ltd. See also the article by Peter W. Hogg and Warran Grover, "The Constitutionality of the Competition Bill" (1975-76) 1 *Canadian Business Law Journal* 197, and S. G. M. Grange, *The Constitutionality of Federal Intervention in the Marketplace—The Competition Case*, Montreal, C. D. Howe Research Institute, 1975.

un système économique où la production et la distribution des biens comme des services seraient laissées à l'action des forces du marché opérant dans un véritable contexte de libre concurrence⁷.

a Les tribunaux peuvent maintenant émettre des injonctions intérimaires à l'adresse de celui dont les agissements sont judiciairement mis en doute; les actes prohibés couvrent les services autant que les biens, et leur liste est considérablement étendue; des règles de procédures nouvelles sont applicables; et finalement, pour en venir à ce qui nous préoccupe, est prévu et réglé, comme on l'a vu, un recours civil en faveur de celui qui subirait préjudice par suite d'un comportement allant à l'encontre de quelque disposition prohibitive de la Partie V ou d'une ordonnance rendue en vertu de la Loi.

Que plusieurs des textes nouveaux donnent tôt ou tard lieu à une nouvelle ronde d'attaques constitutionnelles n'étonnera personne. Les membres du Conseil économique, les premiers, l'ont prévu.⁸ Mais tous les textes discutables ne donnent pas lieu aux mêmes réserves et il faut bien se rappeler que seuls ceux relatifs au recours civil résultant de la commission d'un acte prohibé sont ici mis en cause. Le reste de la Loi, avec tous les textes nouveaux, constitue, pour nous, un ensemble législatif valable auquel sont greffées ou dans lequel s'insèrent les dispositions attaquées. Ces derniers mots, en fait, me sont suggérés par les thèses en présence dont j'ai déjà dit l'essentiel. J'y reviens.

g

Si l'on considère en elles-mêmes ces dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* qui sanctionnent la possibilité d'une action en dommages, il est clair qu'on ne peut que constater

⁷ Les amendements que cette Loi de 1975 apporte à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'épuisent toutefois pas toutes les suggestions du Conseil: on aurait apparemment choisi de procéder en deux phases; la deuxième est à venir.

⁸ Cf. Voir l'ouvrage de Michael Flavell, *Canadian Competition Law: A Business Guide*, 1979, publié chez McGraw-Hill Ryerson Ltd. Voir aussi l'article de Peter W. Hogg and Warren Grover, "The Constitutionality of the Competition Bill" (1975-76) 1 *Canadian Business Law Journal* 197 et celui de S. G. M. Grange, *The Constitutionality of Federal Intervention in the Marketplace—The Competition Case*, Montreal, C. D. Howe Research Institute, 1975.

to apply to a subject covered by subsections (13) and (16) of section 92 of the *B.N.A. Act*. A remedy to compensate for an injury sustained is a civil right, of a local or private nature. However, it is clear that the question of constitutionality cannot be resolved merely from such an observation. Parliament obviously has jurisdiction over civil rights directly implicated in areas over which it is competent: the words "property and civil rights" in subsection 92(13) and "matters of a private nature" in subsection 92(16) can only be interpreted by taking into account the fields of jurisdiction covered by section 91. This is required both by simple common sense and by the last paragraph of section 91. As is well known, it has always been recognized that Parliament can even trench on a field of provincial jurisdiction, when such trenching is necessary to give effect to legislation on a subject within its jurisdiction. These rules for interpreting the sections of the Constitution relating to the distribution of powers between the two levels of government are very clearly delineated in this oft-cited passage from the reasons of Lord Tomlin in the fisheries case (*Attorney-General for Canada v. Attorney-General for British Columbia* [1930] A.C. 111, at 118):

Questions of conflict between the jurisdiction of the Parliament of the Dominion and provincial jurisdiction have frequently come before their Lordships' Board, and as the result of the decisions of the Board the following propositions may be stated:—

(1) The legislation of the Parliament of the Dominion, so long as it strictly relates to subjects of legislation expressly enumerated in s. 91, is of paramount authority, even though it trenches upon matters assigned to the provincial legislatures by s. 92: see *Tennant v. Union Bank of Canada* [1894] A.C. 31.

(2) The general power of legislation conferred upon the Parliament of the Dominion by s. 91 of the Act in supplement of the power to legislate upon the subjects expressly enumerated must be strictly confined to such matters as are unquestionably of national interest and importance, and must not trench on any of the subjects enumerated in s. 92 as within the scope of provincial legislation, unless these matters have attained such dimensions as to affect the body politic of the Dominion: see *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion* [1896] A.C. 348.

(3) It is within the competence of the Dominion Parliament to provide for matters which, though otherwise within the legislative competence of the provincial legislature, are necessarily incidental to effective legislation by the Parliament of the Dominion upon a subject of legislation expressly enumerated in

qu'elles ont pour objet une matière couverte par les paragraphes (13) et (16) de l'article 92 de l'*A.A.N.B.* Un recours en réparation d'un préjudice subi est un droit civil, de nature locale et privée. Mais chacun sait que la question de constitutionnalité ne peut se résoudre à partir de cette seule constatation. Le Parlement a évidemment juridiction sur les droits civils directement mis en cause dans les domaines qui lui sont confiés: les mots «propriété et droits civils» du paragraphe 92(13) et «matière de nature privée» du paragraphe 92(16) ne peuvent s'interpréter autrement qu'en tenant compte des champs de compétence visés à l'article 91. Le bon sens, autant que le dernier alinéa de l'article 91, l'exigent. On a même toujours reconnu, on le sait, que le Parlement pouvait empiéter sur un domaine de compétence provinciale, lorsque tel empiètement était requis en vue d'une législation efficace sur un sujet de sa compétence. Ces principes d'interprétation des articles de la Constitution relatifs au partage des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement sont très clairement mis en lumière dans ce passage, souvent cité, tiré des propos de lord Tomlin dans l'affaire des conserveries de poissons (*Le procureur général du Canada c. Le procureur général de la Colombie-Britannique* [1930] A.C. 111, à la page 118):

[TRADUCTION] La Chambre de Leurs Seigneuries a été souvent saisie de conflits de juridiction entre le parlement du Dominion et les assemblées législatives des provinces, et les décisions de la Chambre permettent d'énoncer les propositions suivantes:—

(1) La législation du parlement fédéral, tant qu'elle se porte strictement à des sujets de législation énumérés expressément dans l'art. 91, est prépondérante même si elle empiète sur des sujets assignés aux législatures provinciales par l'art. 92: voir *Tennant c. Union Bank of Canada* [1894] A.C. 31.

(2) Le pouvoir général de législation accordé au parlement du Canada par l'art. 91 de l'Acte, en plus des pouvoirs de légiférer sur les sujets expressément énumérés dans cet article est limité exclusivement aux questions ayant de toute évidence un caractère d'intérêt et d'importance au point de vue national et il ne doit pas empiéter sur les sujets énumérés dans l'art. 92 comme étant du ressort des gouvernements provinciaux, à moins que ces questions n'aient pris une telle ampleur qu'elles touchent à l'organisme de l'État: voir *Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Dominion* [1896] A.C. 348.

(3) Il est de la compétence du parlement fédéral de statuer sur des questions qui, bien qu'étant à d'autres égards de la compétence législative des provinces, sont accessoirement nécessaires à une législation effective du parlement fédéral sur un sujet de législation expressément mentionné à l'art. 91: voir

s. 91: see *Attorney-General of Ontario v. Attorney-General for the Dominion* [1894] A.C. 189; and *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for the Dominion* [1896] A.C. 348.

(4) There can be a domain in which provincial and Dominion legislation may overlap, in which case neither legislation will be *ultra vires* if the field is clear, but if the field is not clear and the two legislations meet the Dominion legislation must prevail: see *Grand Trunk Ry. of Canada v. Attorney-General of Canada* [1907] A.C. 65.

It is again on the basis of this quotation that, in the recent case of *The Queen v. Zelensky*⁹, Pigeon J. defined the theory of the ancillary power in his reasons for judgment, adding that instead of the expression “necessarily incidental” (*nécessairement accessoire*) in paragraph 3, “truly ancillary” (*vraiment accessoire*) or “properly ancillary” (*proprement accessoire*) could be used, as it has been in subsequent decisions, but the phrases in question were in any case to be regarded as synonymous.

Naturally, no one is here questioning these basic assumptions; they are accepted by everyone at the outset. The opposing arguments before the Court are concerned with their specific application and the conclusions that must be drawn from them.

Defendants and the Attorney-General of Quebec relied solely on the content of the disputed provisions. They maintained that these provisions speak for themselves, and there is no basis for considering them other than by themselves. The rules which they lay down are manifestly *ultra vires* the powers of Parliament, since they relate to none of the fields specifically mentioned in section 91 of the *B.N.A. Act* and deal strictly with a matter of a local nature, involving a civil right, which section 92 places under the exclusive authority of the provinces.

As we have seen, plaintiff and the Attorney General of Canada object to the sections in question being viewed in isolation from their context. They contend that the rules which they contain may concern a question of civil rights, but they are rules which are related directly or at least in a manner that is “properly ancillary” to the area of federal jurisdiction regulated by the Act containing them. This can readily be determined, in their

Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Dominion [1894] A.C. 189; et *Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Dominion* [1896] A.C. 348.

(4) Il peut y avoir un domaine dans lequel les législations provinciale et fédérale chevaucheraient, auquel cas ni l'une ni l'autre ne serait anticonstitutionnelle, si le champ est libre, mais si le champ n'est pas libre et que les deux législations viennent en conflit, celle du Dominion doit prévaloir: voir *Chemin de fer Grand-Tronc du Canada c. Le procureur général du Canada* [1907] A.C. 65.

Aussi est-ce encore à partir de cette citation que le juge Pigeon définissait la doctrine du pouvoir accessoire dans ses motifs de jugement à l'arrêt tout récent *La Reine c. Zelensky*⁹, ajoutant qu'au lieu de l'expression «nécessairement accessoire» (*necessarily incidental*) dans le paragraphe 3, on pouvait dire comme l'avait fait des arrêts subséquents «vraiment accessoire» (*truly ancillary*) ou «proprement accessoire» (*properly ancillary*), mais qu'il s'agissait là d'expressions qui devaient être prises comme synonymes.

Personne ici naturellement ne songe à contester ces données de base; elles s'imposent à tous au départ. C'est naturellement quant à leur application concrète et aux conclusions qu'on en doit tirer que les thèses en présence s'opposent.

Les défendeurs et le procureur général du Québec s'en rapportent au seul contenu des textes mis en cause. Ces textes parlent par eux-mêmes, disent-ils, et rien ne permet de les considérer autrement qu'en eux-mêmes. Or, les dispositions qu'ils édictent sont manifestement *ultra vires* des pouvoirs du Parlement puisqu'elles ne se rapportent à aucun des domaines spécifiquement visés à l'article 91 de l'*A.A.N.B.* et traitent strictement d'une question de nature locale et de droit civil que l'article 92 place sous l'autorité exclusive des provinces.

La demanderesse et le procureur général du Canada s'objectent, comme on a vu, à ce que les textes en cause soient isolés de leur contexte. Les dispositions qu'ils comportent, disent-ils, concernent peut-être une question de droit civil, mais ce sont des dispositions qui se rattachent directement ou à tout le moins de façon «proprement accessoire» à cette matière de compétence fédérale qui fait l'objet de la Loi dont elles font partie. Cela on

⁹ [1978] 2 S.C.R. 940, at 983 *et seq.*

⁹ [1978] 2 R.C.S. 940, aux pages 983 et suiv.

view, whether the *Combines Investigation Act* is regarded strictly as a criminal law statute within the meaning of subsection 91(13) of the *B.N.A. Act*, or whether it is more properly regarded as a more general statute relating to competition, regulating trade and commerce (the 91(2) power) or intended to promote peace, order and good government in the country (the residuary power of the initial paragraph).

The Court must examine the last two propositions, on which the entire argument of the proponents of constitutionality rests, for if neither of them can be verified then the conclusion of the opponents must be adopted, namely that, in view of the subject-matter dealt with, the provisions in question were in fact *ultra vires* the powers of Parliament.

I

The first proposition, then, is that the disputed provisions are constitutionally valid as being associated with criminal legislation adopted pursuant to the powers conferred on Parliament regarding the criminal law. In their argument, plaintiff and the Attorney General of Canada even make this their fundamental proposition, since their approach to defining the purpose of the Act overall is the one which comes most readily to mind and which is based in the case law itself.

It will be recalled, in effect, that the first *The Combines Investigation Act* was viewed as a criminal law statute, and that the changes or additions subsequently made to it were always accepted in the same context. In upholding the 1923 Act, in *Proprietary Articles Trade Association* (cited above), Lord Atkin explained (at page 314) that:

A comparison of the legislation now in question with the two acts considered in the *Board of Commerce Case* [1922] 1 A.C. 191 shows that all the features which were held to be objectionable have been omitted. There is moreover an essential distinction. The former legislation was held invalid as an interference with matters assigned to the Provincial legislatures sought to be brought within the Dominion powers by ancillary provisions imposing penalties. Here the primary intention and effect is to make certain acts, when they are to the public detriment, offences; the provisions as to investigations being reasonably necessary for carrying out that primary intention. If any of those provisions are not directly within s. 91, head 27, they

peut aisément le vérifier, à leur avis, qu'on regarde la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* strictement comme une Loi de droit criminel au sens du paragraphe (13) de l'article 91 de l'*A.A.N.B.*, ou mieux qu'on la regarde comme une Loi plus générale relative à la concurrence, réglementant les échanges et le commerce (pouvoir de 91(2)) ou visant à promouvoir la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays (pouvoir résiduaire de l'alinéa introductif).

Ce sont ces deux dernières propositions sur lesquelles repose toute la thèse des tenants de la constitutionnalité qu'il faut examiner, car si aucune d'elles ne se vérifie, il faudra convenir avec leurs adversaires qu'étant donné la matière dont ils traitent, les textes contestés étaient bien *ultra vires* des pouvoirs du Parlement.

d

La première proposition est donc que les dispositions attaquées seraient constitutionnellement valides en tant que rattachées à une législation criminelle adoptée en vertu des pouvoirs attribués au Parlement au titre du droit criminel. La demanderesse et le procureur général du Canada en font même, dans leur argumentation, leur proposition essentielle, étant donné que l'approche qu'elle adopte pour définir l'objet de la Loi dans son ensemble est celle qui se présente d'abord à l'esprit et prend fondement dans la jurisprudence même.

On se rappelle, en effet, que la première *Loi des enquêtes sur les coalitions* fut perçue comme une Loi de droit criminel et c'est à la même enseigne que devaient toujours être acceptés par la suite les changements ou additions qui lui furent apportés. En validant la Loi de 1923, dans l'arrêt *Proprietary Articles Trade Association* (ci-haut cité), lord Atkin s'expliquait comme suit (à la page 314):

[TRADUCTION] La comparaison de la loi actuellement en litige avec les deux lois examinées dans le *Renvoi sur la Commission de Commerce* [1922] 1 A.C. 191, révèle que tous les éléments qui avaient alors été jugés inacceptables ont été omis. Il existe en outre une distinction essentielle. Dans le renvoi précité, il a été jugé que les lois étaient invalides parce qu'elles constituaient une ingérence dans les domaines attribués aux législatures provinciales et qu'on avait tenté de les rattacher aux pouvoirs du Dominion en adoptant des dispositions accessoires à caractère pénal. En l'espèce, puisque la loi a principalement pour objet et pour effet de faire de certains actes des infractions lorsqu'ils opèrent au détriment du public,

I

nevertheless are valid as being ancillary provisions to carry out the scheme of legislation

Further on, at pages 323-324, he stated:

In their Lordships' opinion s. 498 of the Criminal Code and the greater part of the provisions of the Combines Investigation Act fall within the power of the Dominion Parliament to legislate as to matters falling within the class of subjects, "the criminal law including the procedure in criminal matters" (s. 91, head 27). The substance of the Act is by s. 2 to define, and by s. 32 to make criminal, combines which the legislature in the public interest intends to prohibit. The definition is wide, and may cover activities which have not hitherto been considered to be criminal. But only those combines are affected "which have operated or are likely to operate to the detriment or against the interest of the public, whether consumers, producers, or others"; and if Parliament genuinely determines that commercial activities which can be so described are to be suppressed in the public interest, their Lordships see no reason why Parliament should not make them crimes. "Criminal law" means "the criminal law in its widest sense": *Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Ry. Co.* [1903] A.C. 524. It certainly is not confined to what was criminal by the law of England or of any Province in 1867. The power must extend to legislation to make new crimes. Criminal law connotes only the quality of such acts or omissions as are prohibited under appropriate penal provisions by authority of the State. The criminal quality of an act cannot be discerned by intuition; nor can it be discovered by reference to any standard but one: Is the act prohibited with penal consequences? Morality and criminality are far from co-extensive; nor is the sphere of criminality necessarily part of a more extensive field covered by morality—unless the moral code necessarily disapproves all acts prohibited by the State, in which case the argument moves in a circle. It appears to their Lordships to be of little value to seek to confine crimes to a category of acts which by their very nature belong to the domain of "criminal jurisprudence"; for the domain of criminal jurisprudence can only be ascertained by examining what acts at any particular period are declared by the State to be crimes, and the only common nature they will be found to possess is that they are prohibited by the State and that those who commit them are punished.

The approach suggested by the first proposition of the proponents of constitutionality is thus made apparent. The Act is undoubtedly largely concerned with the criminal law. However, if in accordance with this approach it is regarded strictly as such, can the disputed provisions be considered to relate thereto necessarily or in a manner that is "properly ancillary"? In my opinion, they cannot.

les dispositions relatives aux enquêtes deviennent alors raisonnablement nécessaires à la réalisation de cet objet. Si certaines de ces dispositions ne relèvent pas directement du paragraphe 27 de l'art. 91, elles sont néanmoins valides à titre de dispositions accessoires prévues pour atteindre le but visé par la loi

a

Et plus loin, aux pages 323 et 324:

[TRADUCTION] De l'avis de leurs Seigneuries, l'art. 498 du Code criminel et la plus grande partie des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions entrent dans le pouvoir qu'a le Parlement du Dominion de faire des lois en ce qui concerne les matières entrant dans la catégorie de sujets «le droit criminel, y compris la procédure en matière criminelle» (art. 91, par. 27). En substance, le but de la Loi est, dans son art. 2, de définir et, dans son art. 32, de rendre criminelles les coalitions que le législateur entend prohiber dans l'intérêt public. Cette définition est large et peut couvrir des activités que l'on ne considérerait pas jusque-là comme criminelles. Mais seules sont touchées les coalitions «qui ont opéré ou sont de nature à opérer au détriment ou à l'encontre de l'intérêt du public, soit des consommateurs, soit des producteurs ou d'autres»; et si le Parlement décide à bon droit que lesdites activités commerciales doivent être réprimées dans l'intérêt public, leurs Seigneuries ne voient pas pourquoi le Parlement ne pourrait pas en faire des crimes. Le «droit criminel» signifie «le droit criminel dans son sens le plus large» (*Le procureur général de l'Ontario c. Hamilton Street Ry. Co.* [1903] A.C. 524. Il ne se confine certainement pas à ce que le droit anglais ou celui d'une province quelconque considéreraient comme des actes criminels en 1867. Ce pouvoir doit permettre de légiférer pour définir de nouveaux crimes. Le droit est criminel en ce qu'il désigne la qualité de certains actes ou omissions qui sont interdits par l'État en vertu de dispositions pénales appropriées. La qualité criminelle d'un acte ne peut se discerner intuitivement; elle ne peut se découvrir qu'en se référant à une norme unique: l'acte est-il interdit et assorti de conséquences pénales? La moralité et la criminalité sont loin d'être la même chose; de même, la criminalité ne fait pas nécessairement partie d'un domaine plus étendu qui serait la moralité, à moins que la morale courante ne désapprouve nécessairement tous les actes interdits par l'État, auquel cas on se trouve dans un cercle vicieux. Il apparaît assez vain à leurs Seigneuries de chercher à confiner les crimes à une catégorie d'actes qui, de par leur nature véritable, appartiennent au domaine du «droit criminel», car on ne peut fixer le domaine du droit criminel qu'en examinant quels actes l'État qualifie de crimes à chaque période en cause et le seul trait commun qu'on pourra trouver auxdits actes est que l'État les interdit et que ceux qui les commettent sont punis.

L'approche suggérée par la première proposition des tenants de la constitutionnalité est donc toute indiquée. La Loi en est certes une en grande partie de droit criminel. Mais si, s'en tenant à cette façon de voir, on la regarde strictement comme telle, peut-on admettre que les dispositions mises en cause s'y rattachent de façon nécessaire ou à titre «proprement accessoire»? A mon avis, on ne le peut pas.

Here are provisions which were adopted to govern a purely civil action, benefiting only private parties and between private parties, the instituting of which remains completely independent of any criminal process. They are certainly not criminal provisions in themselves, and they cannot become so merely because the action to which they relate is one which may result from the commission of acts that have been declared to be criminal: the civil effects resulting from the commission of an act remain civil effects whether the act is prohibited as criminal or not. To conclude otherwise would be to deprive the concept of criminal law as opposed to civil law of any specific meaning. Any static, narrow or rigid concept of the criminal law has long been rejected in interpreting sections 91 and 92 of the *B.N.A. Act* (*Attorney-General for Ontario v. The Hamilton Street Railway Company*¹⁰). It was readily admitted also that the field of criminal law covered not only the definition of and the providing of penalties for conduct considered detrimental to society, but its prevention as well (*The Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited v. The Queen*¹¹). However, so far as I know it has never been thought that the power of Parliament to legislate on the criminal law could include that of regulating the purely civil effects of acts prohibited on behalf of society, outside the criminal process. This was clearly indicated by Duff J. in *In re the Validity of the Combines Investigation Act and Section 498 of the Criminal Code*¹²:

The words of head 27 read in their widest sense would enable Parliament to take notice of conduct in any field of human activity, by prohibiting acts of a given description and declaring such acts to be criminal and punishable as such. But it is obvious that the constitutional autonomy of the provinces would disappear, if it were open to the Dominion to employ its powers under head 27 for the purpose of controlling by such means the conduct of persons charged with responsibility for the working of provincial institutions. It is quite clear also that the same result would follow, if it were competent to Parliament, by the use of those powers, to prescribe and indirectly to enforce rules of conduct, to which the provincial legislatures had not given their sanction, in spheres exclusively allotted to provincial control. This has been fully elaborated in the series of cases just mentioned.

¹⁰ [1903] A.C. 524.

¹¹ [1956] S.C.R. 303.

¹² [1929] S.C.R. 409, at p. 412.

Voici des dispositions adoptées en vue de régler un recours purement civil, au seul profit de parties privées et entre parties privées, dont l'exercice reste totalement indépendant de tout processus criminel. Elles ne sont certes pas en elles-mêmes des dispositions de nature criminelle et elles ne sauraient le devenir du seul fait que le recours dont elles traitent est celui pouvant résulter de la commission d'actes déclarés criminels: les effets civils résultant de la commission d'un acte restent des effets civils que l'acte soit prohibé au criminel ou non. Penser autrement conduirait à vider de tout sens spécifique le concept de droit criminel face à celui de droit civil. On a depuis longtemps rejeté, pour les fins d'interprétation des articles 91 et 92 de l'*A.A.N.B.*, toute notion statique, étroite ou rigide du droit criminel (*Le procureur général de l'Ontario c. The Hamilton Street Railway Company*¹⁰). On a facilement admis aussi qu'étaient du domaine du droit criminel, non seulement la définition et la sanction des comportements jugés préjudiciables à la société, mais aussi leur prévention (*The Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Limited c. La Reine*¹¹). On n'a jamais pensé cependant, en autant que je sache, que le pouvoir du Parlement de légiférer en matière criminelle pouvait comprendre celui de réglementer, en dehors du processus criminel, les effets purement civils des actes prohibés au nom de la société. Ainsi le disait clairement le juge Duff dans *In re the Validity of the Combines Investigation Act and Section 498 of the Criminal Code*¹²:

[TRADUCTION] Les termes du paragraphe 27 pris dans leur acception la plus large permettraient au Parlement de connaître de toute conduite humaine dans quelque sphère d'activité que ce soit en interdisant des comportements d'une description donnée et en les déclarant actes criminels et punissables comme tels. Mais il est évident que l'autonomie constitutionnelle des provinces disparaîtrait si le Dominion pouvait utiliser les pouvoirs que lui confère le paragraphe 27 dans le but de contrôler la conduite de personnes à qui est confiée la responsabilité du fonctionnement d'institutions provinciales. Il est également manifeste qu'on aboutirait au même résultat si le Parlement pouvait, en utilisant ces pouvoirs, prescrire et, indirectement, faire respecter des règles de conduite auxquelles les législatures provinciales n'auraient pas donné leur sanction, dans des domaines attribués exclusivement aux provinces. Cela a été étudié de façon exhaustive dans les arrêts que je viens de mentionner.

¹⁰ [1903] A.C. 524.

¹¹ [1956] R.C.S. 303.

¹² [1929] R.C.S. 409, à la page 412.

And, this was repeated by Laskin C.J. in *MacDonald v. Vapor Canada Limited*¹³:

This last mentioned basis of validity deserves no more than a brief statement of reasons for rejecting it. Assuming that s. 7(e) (as, indeed, the other subparagraphs of s. 7) proscribe anti-social business practices, and are thus enforceable under the general criminal sanction of s. 115 of the *Criminal Code* respecting disobedience of a federal statute, the attempt to mount the civil remedy of s. 53 of the *Trade Marks Act* on the back of the *Criminal Code* proves too much, certainly in this case. The principle which would arise from such a result would provide an easy passage to valid federal legislation to provide and govern civil relief in respect of numerous sections of the *Criminal Code* and would, in the light of the wide scope of the federal criminal law power, debilitate provincial legislative authority and the jurisdiction of provincial Courts so as to transform our constitutional arrangements on legislative power beyond recognition. It is surely unnecessary to go into detail on such an extravagant posture. This Court's judgment in *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. v. The Queen* ([1956] S.C.R. 303), upholding the validity of federal legislation authorizing the issue of prohibitory order in connection with a conviction of a combines offence, illustrates the preventive side of the federal criminal law power to make a conviction effective. It introduced a supporting sanction in connection with the prosecution of an offence. It does not, in any way, give any encouragement to federal legislation which, in a situation unrelated to any criminal proceedings, would authorize independent civil proceedings for damages and an injunction.

Thus, Pigeon J. could state clearly and finally in *Ross v. The Registrar of Motor Vehicles*¹⁴:

It should now be taken as settled that civil consequences of a criminal act are not to be considered as "punishment" so as to bring the matter within the exclusive jurisdiction of Parliament.

It is true that, in *The Queen v. Zelensky*,¹⁵ the Supreme Court recently upheld section 653 of the *Criminal Code*, according to which a judge who sentences someone convicted of a crime against property is authorized to include in the sentence an order for satisfaction or compensation in the victim's favour. However, the Chief Justice, writing for the majority (Pigeon and Beetz JJ. dissenting) was careful to ensure that the decision rested on the notion that the order authorized could in that instance correspond to a form of penalty for a crime, as it was an integral part of the sentencing process. That reasoning can hardly be applied

Et ainsi le répétait le juge en chef Laskin dans *MacDonald c. Vapor Canada Limited*¹³:

Ce dernier argument sur la constitutionnalité ne mérite pas plus qu'un bref énoncé des motifs de le rejeter. Même en présupmant que l'al. e) de l'art. 7 (comme d'ailleurs les autres alinéas de l'art. 7) interdit des méthodes d'affaires antisociales susceptibles de la sanction générale prévue à l'art. 115 du *Code criminel* pour désobéissance à une loi fédérale, on dépasse vraiment les bornes en prétendant fonder sur le *Code criminel* le redressement civil prévu à l'art. 53 de la *Loi sur les marques de commerce*. Le principe qui en découlerait aurait pour conséquence d'ouvrir la voie toute large à la législation fédérale sur le redressement civil à l'égard de nombreux articles du *Code criminel* et, vu la vaste compétence fédérale en matière de droit criminel, affaiblirait l'autorité législative provinciale et la juridiction des tribunaux provinciaux de façon à transformer nos arrangements constitutionnels sur le partage des compétences au point de les rendre méconnaissables. Il n'est sûrement pas nécessaire d'examiner dans les détails une attitude si déraisonnable. L'arrêt de cette Cour dans *Goodyear Tire and Rubber Co. of Canada Ltd. c. La Reine* ([1956] R.C.S. 303), qui a maintenu la validité d'une loi fédérale autorisant l'émission d'une ordonnance d'interdiction à l'occasion d'une déclaration de culpabilité d'infraction relative aux coalitions, fait voir que le pouvoir fédéral en matière de droit criminel permet l'adoption de mesures préventives pour renforcer une déclaration de culpabilité. A la poursuite pour une infraction, on a joint une sanction effective. Cela ne favorise aucunement une législation fédérale qui, en l'absence de toute procédure criminelle, prévoit des procédures purement civiles en dommages-intérêts avec demande d'injonction.

Aussi le juge Pigeon pouvait-il affirmer de façon aussi claire que définitive dans *Ross c. Le Registrar des véhicules automobiles*¹⁴:

Il faut maintenant tenir pour réglé que les conséquences civiles d'un acte criminel ne doivent pas être considérées comme une «peine» de façon à faire relever la question de la compétence exclusive du Parlement.

Il est vrai que tout récemment, la Cour suprême, dans *La Reine c. Zelensky*,¹⁵ a validé l'article 653 du *Code criminel* aux termes duquel le juge qui condamne une personne trouvée coupable d'un crime contre la propriété est autorisé à inclure dans la sentence une ordonnance de réparation ou de dédommagement en faveur de la victime. Mais le juge en chef, qui écrivait pour la majorité (les juges Pigeon et Beetz étaient dissidents) s'employa, avec soin, à faire voir que la décision reposait sur l'idée que l'ordonnance autorisée pouvait, là, correspondre à une forme de sanction du crime, étant partie intégrante du processus de sentence.

¹³ [1977] 2 S.C.R. 134, at pp. 145-146.

¹⁴ [1975] 1 S.C.R. 5, at 13.

¹⁵ [1978] 2 S.C.R. 940.

¹³ [1977] 2 R.C.S. 134, aux pages 145 et 146.

¹⁴ [1975] 1 R.C.S. 5, à la page 13.

¹⁵ [1978] 2 R.C.S. 940.

here. The paragraph 31.1(1)(a) remedy is independent of any criminal proceeding; it in no way implicates the Crown; and it is governed by special rules different from those of criminal procedure: in my view any attempt to liken it to a new means of constraint or criminal penalty would be improper.

In short, I do not feel it is possible to support the legislation in question by the immediate or ancillary power of Parliament to legislate respecting the criminal law.

II

The second proposition of the proponents of constitutionality is that the disputed provisions are valid in so far as they are related to legislation which is wider in scope than purely criminal legislation, that is, a statute on competition, adopted pursuant to the power conferred on Parliament regarding trade and commerce or the power regarding peace, order and good government. This is a more complex proposition than the one which I have just disposed of.

The first ascribed to the Act itself a meaning which the courts had always recognized it as having, so that the only question which arose was as to the possible connection of the provisions in question. The proposition which must now be considered, on the contrary, suggests an approach which is definitely not self-evident. Such an approach may undoubtedly be suggested, and it acquires some legitimacy from the fact that Lord Atkin was careful to emphasize, at the conclusion of his judgment upholding the 1923 Act in *Proprietary Articles Trade Association*¹⁶, that while the Privy Council did not think it necessary to consider the possibility of basing the validity of the Act on the powers of Parliament over trade and commerce, it should not be inferred therefrom that such a possibility must be dismissed. But, before dealing with provisions relating to a general statute on competition, the question must be answered as to whether it is possible to attribute such scope to the *Combines Investigation Act*, having regard to the powers under which it was allegedly adopt-

¹⁶ [1931] A.C. 310, at 326.

Le raisonnement pourrait difficilement s'appliquer ici. Le recours de l'alinéa 31.1(1)a est indépendant de toute poursuite criminelle, il ne met nullement en cause la Couronne, et il est régi par des règles propres différentes de celles de la procédure criminelle: vouloir l'assimiler à un moyen nouveau de contrainte et de sanction criminelle me semble abusif.

Bref, justifier la législation en cause par le pouvoir immédiat ou ancillaire du Parlement de légiférer en matière de droit criminel ne me paraît pas possible.

II

La deuxième proposition des tenants de la constitutionnalité est que les dispositions attaquées seraient valides en tant que rattachées à une législation de plus grande envergure qu'une stricte législation criminelle, soit une législation sur la concurrence, adoptée en vertu des pouvoirs attribués au Parlement au titre des échanges et du commerce ou à celui de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement du pays. C'est une proposition plus complexe que celle dont je viens de disposer.

La première, en effet, attribuait à la Loi elle-même un sens que la jurisprudence lui a toujours reconnu, de sorte que la seule question qui se posait était celle du rattachement possible des dispositions en cause. La proposition qu'il faut maintenant examiner suggère au contraire une approche qui ne va certes pas de soi. Une telle approche peut sans doute être suggérée, et d'autant plus légitimement que lord Atkin avait pris la peine de souligner, au terme de son jugement validant la Loi de 1923 dans *Proprietary Articles Trade Association*¹⁶, que si le Conseil n'avait pas cru nécessaire d'examiner la possibilité d'appuyer la Loi sur les pouvoirs du Parlement au titre des échanges et du commerce, il ne fallait pas pour autant en déduire qu'une telle possibilité devait être écartée. Mais avant de parler de dispositions se rattachant à une loi générale sur la concurrence, il faut se demander s'il est possible d'assigner à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* une telle envergure, eu égard aux pouvoirs en vertu desquels elle a pu être adoptée. On ne saurait

¹⁶ [1931] A.C. 310, à la page 326.

ed. The legislation cannot be given a scope that would remove it from the limits within which Parliament was able to legislate.

In my opinion, the present state of the authorities on the interpretation that must be given to subsection (2) and to the initial wording of section 91 does not provide any basis for concluding that the power to make laws on trade and commerce, or to legislate for the peace, order and good government of Canada, can enable Parliament to adopt general legislation on competition that will apply to local commerce as well as to interprovincial or international commerce.

A. Of all the subsections contained in sections 91 and 92 of the *B.N.A. Act*, subsection (2) of section 91 is undoubtedly the one which has been considered by the Supreme Court and the Privy Council at the greatest length. Nevertheless, it is perhaps the one whose exact meaning is still the least well defined. This is understandable. It became apparent from the outset that the words "regulation of trade and commerce", clear though they may be, could not be taken in their full meaning without divesting the powers of the provinces over property, civil rights and local matters of a large part of their content, and thus warping the entire balance of the Constitution. Having made this assumption, however, the courts have always been careful subsequently, as recommended by the Privy Council in *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*,¹⁷ to avoid attempting to give the provision a narrower or wider definition than was necessary for decision of the particular cases submitted for consideration. This voluminous series of authorities has often been reviewed. In his reasons in *Reference re The Farm Products Marketing Act*¹⁸, Locke J. analyzed them at length, and Laskin C.J. recently did likewise in disposing of *MacDonald v. Vapor Canada Limited* (cited above). For the present purposes, I need only review the general outline.

¹⁷ (1881-82) 7 App. Cas. 96.

¹⁸ [1957] S.C.R. 198, at 228 *et seq.*

donner à cette législation une dimension qui la sortirait des cadres à l'intérieur desquels le Parlement pouvait légiférer.

^a Or, à mon avis, l'état actuel de la jurisprudence sur l'interprétation qu'on doit donner au paragraphe (2) et à l'alinéa introductif de l'article 91, ne permet pas de penser que le pouvoir de faire des lois sur les échanges et le commerce, ou celui de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays, pourrait permettre au Parlement d'adopter une législation générale sur la concurrence devant s'appliquer aussi bien au commerce local qu'au commerce interprovincial ou international.

^d A. De tous les paragraphes que renferment les articles 91 et 92 de l'*A.A.N.B.*, le paragraphe (2) est certes l'un de ceux qui ont été les plus explorés par la Cour suprême et le Conseil privé. Ce n'en est pas moins, peut-être, celui dont la portée exacte est encore la moins précise. C'est compréhensible. Il est apparu dès le début que les mots «réglementation des échanges et du commerce», aussi clairs qu'ils soient, ne pouvaient être pris dans leur sens plein, si l'on ne voulait pas vider d'une énorme partie de leur contenu les pouvoirs des provinces sur la propriété, les droits civils et les affaires locales et fausser ainsi tout l'équilibre de la Constitution. Mais une fois cela acquis, les tribunaux se sont toujours soigneusement gardés par la suite, comme le Conseil privé l'avait recommandé dans *The Citizens Insurance Company of Canada c. Parsons*,¹⁷ de tenter de donner à la disposition une définition plus précise ou plus générale que celle qu'exigeait la solution des cas d'espèce qui leur étaient successivement soumis. L'histoire de cette jurisprudence volumineuse a été souvent reprise. Dans ses motifs sous l'arrêt *Reference re The Farm Products Marketing Act*¹⁸, le juge Locke en fait une longue analyse et tout récemment le juge en chef Laskin faisait de même en disposant de l'affaire *MacDonald c. Vapor Canada Limited* (précitée). Je n'ai besoin pour mon propos que d'en rappeler l'évolution générale.

¹⁷ (1881-82) 7 App. Cas. 96.

¹⁸ [1957] R.C.S. 198, aux pages 228 et suiv.

The power of Parliament to legislate on trade and commerce appeared at one stage to have been reduced to an insignificant quantity as the result of an observation by Lord Haldane in *Toronto Electric Commissioners v. Snider*¹⁹:

It is, in their Lordships' opinion, now clear that, excepting so far as the power can be invoked in aid of capacity conferred independently under other words in s. 91, the power to regulate trade and commerce cannot be relied on as enabling the Dominion Parliament to regulate civil rights in the Provinces.

In fact, the position which appeared to result from this assertion was later regarded as going too far and subsequent decisions gradually moved away from it. However, they did so with considerable reservations. This may be seen in the findings of Duff C.J., in *Reference re the Natural Products Marketing Act, 1934*²⁰:

It would appear to result from these decisions that the regulation of trade and commerce does not comprise, in the sense in which it is used in section 91, the regulation of particular trades or occupations or of a particular kind of business such as the insurance business in the provinces, or the regulation of trade in particular commodities or classes of commodities in so far as it is local in the provincial sense; while, on the other hand, it does embrace the regulation of external trade and the regulation of inter-provincial trade and such ancillary legislation as may be necessarily incidental to the exercise of such powers.

And below (page 412):

Parliament cannot acquire jurisdiction to deal in the sweeping way in which these enactments operate with such local and provincial matters by legislating at the same time respecting external and interprovincial trade and committing the regulation of external and interprovincial trade and the regulation of trade which is exclusively local and of traders and producers engaged in trade which is exclusively local to the same authority.²¹

The same reservations may be seen in the observations of Laskin C.J. in *MacDonald v. Vapor Canada Limited* (cited above), although the Chief Justice appeared there willing to return to the position taken by the Privy Council in *Parsons* (cited above), before Lord Haldane made his as-

¹⁹ [1925] A.C. 396, at 410.

²⁰ [1936] S.C.R. 398, at 410.

²¹ This judgment was subsequently approved by the Privy Council and the Supreme Court in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, at p. 387, and *Reference re The Farm Products Marketing Act* [1957] S.C.R. 198, at 209.

Le pouvoir du Parlement de légiférer en matière d'échanges et de commerce a semblé un moment devoir être réduit à peu de chose à la suite de l'observation de lord Haldane dans *Toronto Electric Commissioners c. Snider*¹⁹:

[TRADUCTION] Selon leurs Seigneuries, il est maintenant clair qu'on ne peut considérer que le pouvoir de réglementer les échanges et le commerce permette au Parlement du Dominion de réglementer les droits civils dans les provinces, sauf dans la mesure où ce pouvoir peut être invoqué pour appuyer une capacité indépendamment conférée en vertu d'autres termes de l'art. 91.

En fait, la position qui semblait se dégager de cette affirmation fut par la suite considérée excessive et les arrêts qui suivirent s'en dégagèrent peu à peu. Ils l'ont toujours fait cependant avec beaucoup de réserve. On peut le voir par les conclusions du juge en chef Duff, dans *Reference re the Natural Products Marketing Act, 1934*²⁰:

[TRADUCTION] Il semble résulter de ces décisions que la réglementation des échanges et du commerce, au sens que lui donne l'article 91, ne comprend ni la réglementation de professions ou négoce particuliers, ou encore d'un genre particulier de commerce, comme les opérations d'assurances à l'intérieur des provinces, ni la réglementation du commerce de denrées particulières ou de catégories particulières de denrées en tant que ces affaires sont locales au point de vue provincial, tandis que, d'un autre côté, elle embrasse la réglementation du commerce extérieur ou interprovincial et telle législation complémentaire qui peut être nécessairement accessoire à l'exercice de ces attributions.

Et plus loin (page 412):

[TRADUCTION] Celui-ci [le Parlement] ne peut s'arroger la juridiction absolue sur des matières d'intérêt local et provincial que supposent ces dispositions en légiférant simultanément sur les commerces extérieur et interprovincial et en confiant au même organisme la réglementation de ces derniers, ainsi que la réglementation du commerce exclusivement local et des commerçants et producteurs y intéressés.²¹

Et on peut le voir encore dans les propos du juge en chef Laskin, dans l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Limited* (précité). Bien que le juge en chef se montre disposé à revenir à la position qu'avait adoptée le Conseil privé dans l'arrêt *Parsons* (précité), avant que lord Haldane ne fasse son affirma-

¹⁹ [1925] A.C. 396, à la page 410.

²⁰ [1936] R.C.S. 398, à la page 410.

²¹ Ce jugement fut subséquemment approuvé par le Conseil privé et la Cour suprême dans *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Le procureur général du Canada*, à la page 387 et *Reference re The Farm Products Marketing Act* [1957] R.C.S. 198, à la page 209.

sertion, in which Sir Montague Smith had stated [at page 113]:

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.

All of this undoubtedly remains very vague, especially when one returns to the point of departure. However, from this progression of opinion itself and the reactions underlying it emerges a general proposition which in my view is beyond question. If it must be assumed that in addition to its exclusive jurisdiction over interprovincial and international trade, Parliament has, pursuant to subsection (2) of section 91, power to legislate on matters which are properly ancillary to interprovincial and international trade, and even possibly on matters of general regulation affecting Canada as a whole, great care must be taken that the exercise of this power does not in any way permit an encroachment on the powers of the provinces over local commerce.

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 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 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.

tion, où Sir Montague Smith avait dit [à la page 113]:

[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.

Tout cela reste fort vague sans doute, surtout que l'on revient au point de départ. Mais de cette évolution elle-même et des réactions qui l'ont guidée se dégage une proposition générale qui me paraît certaine. Si on doit prendre pour acquis que par-delà sa juridiction exclusive sur le commerce interprovincial et international, le Parlement a, en vertu du paragraphe (2) de l'article 91, pouvoir de légiférer sur des matières qui sont proprement accessoires au commerce interprovincial et international, et même aussi possiblement sur des matières de réglementation générale affectant l'ensemble du pays, il faut bien prendre garde que l'exercice de ce pouvoir ne saurait de toute façon permettre un accaparement des pouvoirs des provinces sur le commerce local.

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 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 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 des pouvoirs des provinces que la jurisprudence a, à mon sens, malgré ses hésitations persistantes, définitivement condamnée.

B. The residuary power of Parliament has also given rise to a vast body of case law, which is at times difficult to comprehend. However, the recent decision of the Supreme Court in the *Reference concerning the Anti-Inflation Act*²², has shed light on the subject which, I think, now permits a better understanding.

It has always been readily admitted that the initial wording of section 91 could not be interpreted as authorizing Parliament to invade fields of provincial jurisdiction solely on the pretext that standardization of the law throughout the country appeared desirable. Beyond this fundamental postulate, however, two views have emerged. Some have concluded that the residuary power could justify federal legislative intervention once the problem which it was attempting to solve had acquired a national dimension. Others felt, however, that apart from legislation dealing with a distinct and specific subject not related to any of the subjects listed in section 92 (for example, the incorporation of companies for non-provincial purposes,²³ aeronautics,²⁴ radio,²⁵ and the national capital²⁶), the residuary power could not support invasion of a field reserved to the provinces except in the case of an emergency situation affecting the country as a whole. The first view, which gave rise to the so-called "national dimension" theory, could find support in some cases, the best known being those of *Russell v. The Queen*²⁷ and *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*²⁸. But it was the second that was supported by the great majority of decided cases.

In the *Reference concerning the Anti-Inflation Act* the Supreme Court had to rule directly on the respective validity of these opposing views. It was then argued in effect that the disputed statute was

²² [1976] 2 S.C.R. 373.

²³ *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881-82) 7 App. Cas. 96.

²⁴ *In re the Regulation and Control of Aeronautics in Canada* [1932] A.C. 54 and *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul* [1952] 1 S.C.R. 292.

²⁵ *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* [1932] A.C. 304.

²⁶ *Munro v. National Capital Commission* [1966] S.C.R. 663.

²⁷ (1881-82) 7 App. Cas. 829.

²⁸ [1946] A.C. 193.

B. Le pouvoir résiduaire du Parlement a donné lieu, lui aussi, à une jurisprudence extrêmement vaste et parfois difficile à bien saisir. L'arrêt récent de la Cour suprême dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*²² permet toutefois de voir plus clair à son sujet et même, il me semble, de faire nettement le point.

On a toujours admis sans difficulté que l'alinéa introductif de l'article 91 ne pouvait s'interpréter comme autorisant le Parlement à s'immiscer dans des champs de compétence provinciale sous le seul prétexte qu'une uniformisation du droit à travers le pays lui paraîtrait souhaitable. Mais par-delà cette donnée de base, deux tendances se sont manifestées. Certains ont pensé que le pouvoir résiduaire pouvait justifier une intervention législative fédérale dès lors que le problème qu'elle visait à résoudre avait atteint une dimension nationale. Pour les autres au contraire, en dehors d'une législation portant sur un sujet distinct et précis ne se rattachant à aucun de ceux visés à l'article 92 (par exemple, l'incorporation de compagnies pour des fins autres que provinciales,²³ l'aéronautique,²⁴ la radio,²⁵ la capitale nationale²⁶), le pouvoir résiduaire ne pouvait permettre une immixtion dans un domaine réservé aux provinces que dans le cas d'une situation d'urgence affectant l'ensemble du pays. La première tendance, qui a donné lieu à la doctrine dite «des dimensions nationales», pouvait se réclamer d'un certain nombre d'arrêts, les plus célèbres étant ceux de *Russell c. La Reine*²⁷ et *Le procureur général de l'Ontario c. Canada Temperance Federation*²⁸. Mais la seconde avait pour elle la grande majorité des autorités jurisprudentielles.

Dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* la Cour suprême fut directement appelée à se prononcer sur la valeur respective de ces vues opposées. On soutenait en effet que la Loi mise en cause se

²² [1976] 2 R.C.S. 373.

²³ *The Citizens Insurance Company of Canada c. Parsons* (1881-82) 7 App. Cas. 96.

²⁴ *In re the Regulation and Control of Aeronautics in Canada* [1932] A.C. 54 et *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul* [1952] 1 R.C.S. 292.

²⁵ *In re Regulation and Control of Radio Communication in Canada* [1932] A.C. 304.

²⁶ *Munro c. La Commission de la Capitale nationale* [1966] R.C.S. 663.

²⁷ (1881-82) 7 App. Cas. 829.

²⁸ [1946] A.C. 193.

justified under the general residuary power: first, because inflation had attained proportions creating a problem of "national dimension"; and second, because in any case the problem was such that it resulted in an emergency situation affecting the entire country. The Act was in fact upheld, a majority of the members of the Court (Beetz and de Grandpré JJ. dissenting) acknowledging that it had been adopted to deal with an emergency situation; but five of the nine judges were careful, in stating their opinions, to expressly reject the theory of national dimension. Beetz J. wrote on his own behalf and that of de Grandpré J., the most elaborate reasons on the subject, taking great pains to discuss all the earlier decisions of significance, but Ritchie J., delivering judgment for himself and for Martland and Pigeon JJ., was no less categorical when he observed (at page 437):

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

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

It is true that Ritchie, Martland and Pigeon JJ. did not base their findings on this opinion, and that it can accordingly be argued that the point has not been finally resolved. That may be the case for the Supreme Court, but not for me.

In my opinion, competition, as the prime mover in an economic system, does not constitute a sub-

justifiait au titre du pouvoir général résiduaire: d'abord, parce que l'inflation avait atteint des proportions qui soulevaient un problème de «dimension nationale»; et ensuite, parce que de toute façon, ce problème était tel qu'il en résultait une situation d'urgence affectant tout le pays. La Loi fut de fait validée, la majorité des membres du tribunal (les juges Beetz et de Grandpré étaient dissidents) reconnaissant qu'elle avait été adoptée en vue de pallier à une situation d'urgence, mais cinq des 9 juges prirent soin, en exprimant leur opinion, de rejeter expressément la doctrine des dimensions nationales. C'est le juge Beetz, qui en son nom et en celui du juge de Grandpré, écrit, sur le sujet, les notes les plus élaborées, s'employant avec soin à discuter tous les arrêts antérieurs d'importance, mais le juge Ritchie, qui rendait jugement pour lui-même et les juges Martland et Pigeon, n'en est pas moins catégorique lorsqu'il écrit (à la page 437):

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

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

Il est vrai que cette opinion des juges Ritchie, Martland et Pigeon n'était pas à la base de leurs conclusions et qu'on peut soutenir en conséquence que la question n'a pas été définitivement réglée. Il peut en être ainsi pour la Cour suprême mais non pour moi.

A mon avis, la concurrence, en tant que pièce moteur d'un système économique, ne constitue pas

ject of specific and independent legislation in the same way as the subjects listed in sections 91 and 92, or even in the same way as companies incorporated for non-provincial purposes, aeronautics, radio or the national capital. It seems to me that it can be said of competition and its promotion what Beetz J., in discussing the *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75, said of inflation and its containment (at pages 457 and 458):

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

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

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

There is no doubt that the implementation of a policy of production and exchange of goods based on private enterprise and the free market concerns the country as a whole, which in this regard can only be seen as constituting a single economic unit; and I readily admit that a general statute on competition, going beyond the prevention and penalization of restrictive practices and proscribed acts of unfair competition, could be of national concern. Unfortunately, however, since it is not a question of a national emergency, I do not think

un sujet de législation précis et autonome au même titre que ceux énumérés aux articles 91 et 92, ou encore au même titre que les compagnies incorporées pour des fins autres que provinciales, l'aéronautique, la radio ou la capitale nationale. Il me semble qu'on peut dire de la concurrence et de sa promotion ce que le juge Beetz, en discutant de la *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, c. 75, disait de l'inflation et de son endiguement (aux pages 457 et 458):

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

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

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

Sans doute, la mise en œuvre d'une politique de production et de circulation des biens, fondée sur l'entreprise privée et la liberté du marché, concerne l'ensemble du pays qui ne peut à cet égard être vu que comme formant une seule unité économique, et je n'ai aucune peine à admettre qu'une loi générale sur la concurrence, qui irait au-delà de la prévention et de la sanction de pratiques restrictives et d'actes de concurrence déloyale prohibés, pourrait être d'intérêt national. Mais malheureusement, puisqu'il n'est pas question d'urgence natio-

that in the present state of the Constitution that suffices to enable Parliament to adopt it alone.

nale, je ne crois pas que dans l'état actuel de la Constitution, cela suffise pour que le Parlement puisse seul l'adopter.

Thus, the approach suggested by the proponents of constitutionality in their second proposition is not admissible. It does not appear possible to regard the *Combines Investigation Act* as a general statute on competition, adopted by Parliament pursuant to its power to make laws regarding trade and commerce or its power to legislate for the peace, order and good government of Canada. I could stop there and dispose of the proposition itself on this basis alone, but in order to fully explain my thinking I shall undertake to go beyond this point and to reason on the assumption that the approach suggested is admissible.

The proposition is that the provisions in question are related, if not directly then at least in a "truly ancillary" manner, to a general law regarding competition. That does not appear to me to be any more persuasive.

The sanction of a civil action in damages benefiting the victim of a criminal act of unfair competition does not seem to me to be necessarily inherent in general legislation designed to preserve competition; at most it can be seen as properly ancillary, because it is necessary to make the statute more completely effective. And in fact, it is on this basis that the argument regarding its connection was made. The existence of such an action, it is argued, encourages individuals to monitor compliance with the Act themselves and, by their civil proceedings, penalize offences to which it may give rise. The situation prevailing in the United States is cited as a conclusive illustration in this regard: there, apparently, following the *Clayton Act* (1914), which undertook to extend the rights of action in favour of individuals, the majority of anti-trust actions are now private.²⁹

²⁹ This is the observation made by B. C. McDonald in his study "Private Actions and the *Combines Investigation Act*", in chapter 8 of the publication by Butterworths, *Competition Policy*, Fotoset by Howarth & Smith.

a

Ainsi l'approche suggérée par les tenants de la constitutionnalité dans leur deuxième proposition n'est pas acceptable. Il ne paraît pas possible de considérer la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* comme une Loi générale sur la concurrence adoptée par le Parlement en vertu de son pouvoir de faire des lois sur les échanges et le commerce ou de celui de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du pays. Je pourrais m'en tenir là et disposer de la proposition elle-même sur cette seule base, mais, pour expliquer pleinement ma pensée, je me permettrai d'aller au-delà et de raisonner dans l'hypothèse où l'approche suggérée aurait été acceptable.

La proposition est à l'effet que les dispositions en cause se rattacheraient, sinon de façon immédiate du moins de façon «vraiment accessoire», à une Loi générale sur la concurrence. De cela non plus je ne suis pas convaincu.

La sanction d'un recours civil en dommages en faveur de la victime d'un acte criminel de concurrence déloyale ne me paraît pas nécessairement inhérente à une législation générale visant à maintenir la concurrence; tout au plus peut-elle être vue comme proprement accessoire parce que requise pour assurer à la Loi une efficacité plus complète. Et de fait c'est ainsi qu'on présente le rattachement invoqué. L'existence d'un tel recours, dit-on, incite les particuliers à surveiller eux-mêmes le respect de la Loi et à dénoncer, par leurs poursuites civiles, les transgressions auxquelles elle pourrait donner lieu. Et on prend l'exemple, concluant à cet égard, de la situation qui prévaut aux États-Unis où apparemment, à la suite du *Clayton Act* (1914) qui s'est employé à étendre les droits d'actions en faveur des particuliers, la majorité des poursuites antitrusts sont devenues privées.²⁹

²⁹ C'est ce que rapporte B. C. McDonald, dans son étude intitulée «Private Actions and the *Combines Investigation Act*» au chapitre 8 de la publication de Butterworths, *Competition Policy*, Fotoset by Howarth & Smith.

There is not likely to be any dispute that the existence of a civil remedy is capable of lending greater effectiveness to a statute designed to prevent harmful practices which are often difficult to identify. However, to explain the adoption of the provisions under dispute on the basis of this observation, it has to be assumed that the remedy did not already exist. Now, I do not think that was the case.

There can be no doubt, in my opinion, that the action already existed in Quebec law by virtue of the general principle of liability recognized in article 1053 of the *Civil Code*. (Cf. Beullac, *La responsabilité civile dans le droit de la province de Québec*, 1948, p. 12; Nadeau, *Traité pratique de la responsabilité civile délictuelle*, 1971, p. 221; in French law, Planiol & Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, 2nd ed., vol. 6, p. 15, No. 12.) The carefully reasoned judgment recently handed down by Nadeau J. in *Philippe Beaubien & Cie Ltée v. Canadian General Electric Company Limited*³⁰ is a notable illustration of this. (See also *Roy v. Blais*³¹, *Joyal v. Air Canada*³².)

At common law, the situation definitely cannot be stated in such a simple and decisive manner, given the absence of a general principle of liability, but it would not appear to lead to very different results.

First, it should be noted that a very recent decision of the Supreme Court of British Columbia, accompanied by lengthy reasons by Callahan J., recognized the existence of the civil action at common law in a case where the facts were similar to those relied on in the case at bar (*British Columbia Lightweight Aggregate Ltd. v. Canada Cement LaFarge Ltd.*³³). More importantly, there is the principle stated by Duff J. in *Philco Products, Limited v. Thermionics, Limited*³⁴, in the following laconic terms: "If B commits an indictable offence and the direct consequence of that indictable offence is that A suffers some special harm different from that of the rest of His

Que l'existence d'un recours civil soit susceptible d'apporter une plus grande efficacité à une Loi qui vise à empêcher des pratiques préjudiciables souvent difficiles à déceler, nul ne songerait à le contester. Mais pour expliquer l'adoption des dispositions attaquées à partir de cette observation, il faudrait prendre pour acquis que le recours n'existait pas déjà. Or je ne crois pas qu'il en soit ainsi.

On ne saurait douter, je pense, que le recours existait déjà en droit québécois, en vertu du principe général de responsabilité sanctionné à l'article 1053 du *Code civil*. (Cf. Beullac, *La responsabilité civile dans le droit de la province de Québec*, 1948, p. 12; Nadeau, *Traité pratique de la responsabilité civile délictuelle*, 1971, p. 221; en droit français, Planiol & Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, 2^e éd., T-6, p. 15, n^o 12.) Le jugement soigneusement motivé rendu récemment par le juge Nadeau dans l'affaire *Philippe Beaubien & Cie Ltée c. Canadian General Electric Company Limited*³⁰, en est une illustration remarquable. (Voir aussi, *Roy c. Blais*³¹; *Joyal c. Air Canada*³².)

En *common law*, la situation ne saurait certes donner lieu à une affirmation aussi simple et décisive, étant donné l'absence de principe général de responsabilité, mais elle ne paraît pas conduire à des résultats très différents.

On peut noter d'abord qu'une décision toute récente de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, longuement motivée par le juge Callahan, reconnaît l'existence du recours civil de *common law* dans une affaire où les faits étaient semblables à ceux invoqués dans la présente action (*British Columbia Lightweight Aggregate Ltd. c. Canada Cement LaFarge Ltd.*³³). Mais il y a surtout le principe que le juge Duff dans *Philco Products, Limited c. Thermionics, Limited*³⁴, exprimait de façon fort laconique en ces termes: [TRADUCTION] «Si B commet un acte criminel dont la conséquence directe est que A subit un préjudice spécial, différent de celui que subissent

³⁰ [1976] C.S. 1459.

³¹ (1931) 50 Q.B. (Que.) 164.

³² [1976] C.S. 1211.

³³ An as yet unreported decision of August 24, 1979.

³⁴ [1940] S.C.R. 501 at p. 504.

³⁰ [1976] C.S. 1459.

³¹ [1931] 50 B.R. (Qué.) 164.

³² [1976] C.S. 1211.

³³ Décision non encore rapportée du 24 août 1979.

³⁴ [1940] R.C.S. 501, à la page 504.

Majesty's subjects, then, speaking generally, A has a right of action against B". I would also take the liberty of reproducing a lengthy citation from the judgment of Lord Denning M.R. in a case before the English Court of Appeal, *Ex parte Island Records Ltd*,³⁵ which dealt specifically with the possible civil remedy of the victim of a criminal offence:

The result of *Gouriet's* case may be summarized thus: when a statute creates a criminal offence, prescribing a penalty for the breach of it, but not giving any civil remedy, the general rule is that no private individual can bring an action to enforce the criminal law, neither by way of an injunction nor by damages. It must be left to the Attorney-General to bring an action, either of his own motion or at the instance of a member of the public who 'relates' the facts to him.

But there is an exception to this rule in any case where the criminal act is not only an offence against the public at large, but also causes or threatens to cause special damage to a private individual. If a private individual can show that he has a private right which is being interfered with by the criminal act, thus causing or threatening to cause him special damage over and above the generality of the public, then he can come to the court as a private individual and ask that his private right be protected: see *Gouriet's* case by Lord Dilhorne, Lord Diplock, Lord Edmund-Davies and Lord Fraser. The court can, in those circumstances, grant an injunction to restrain the offender from continuing or repeating his criminal act. It is no answer then for the defendant to say: 'It is a crime which I am about to commit. If an injunction is granted, I shall be in double jeopardy if I break it, on the one hand for contempt of court in the civil jurisdiction, and on the other hand for a penalty in the criminal jurisdiction.' The reply to him is simple: 'All the more reason why you should not break the law. You will then be in no jeopardy. If you do break it, you will not be punished twice over. Whichever court deals with you, it will take into consideration the punishment which has been, or can be, inflicted by the other.'

The exception, depends, however, on the private individual having a private right which he is entitled to have protected. That was made clear long ago by Holt C.J. in the leading case of *Iveson v. Moore*, when he was considering a public nuisance by stopping up a highway leading to a colliery. It was a criminal act, but it was held that the colliery owner could bring an action against the offender if he could show special damage. Holt C.J. said: '... actions upon the case for nuisances are founded upon particular rights; but where there is not any particular right, the plaintiff shall not have an action.'

The question, therefore, becomes this: has the plaintiff a particular right which he is entitled to have protected? To this the answer which runs through all the cases is: a man who is

les autres sujets de Sa Majesté, alors, en général, A jouit d'un recours contre B». Et je me permets de reproduire une longue citation prise du jugement de lord Denning dans l'arrêt de la Cour d'appel d'Angleterre, *Ex parte Island Records Ltd*,³⁵ qui portait précisément sur le recours civil possible de la victime éventuelle d'une offense criminelle:

[TRADUCTION] La portée de l'affaire *Gouriet* peut se résumer comme suit: lorsqu'une loi crée une infraction et l'assortit d'une peine sans toutefois prévoir de recours civil, la règle générale veut qu'un particulier ne puisse lui-même intenter une action au criminel, ni par injonction ni par action en dommages-intérêts. C'est au procureur général qu'il revient d'intenter une action, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un particulier qui lui «expose» les faits.

Mais il existe une exception à cette règle pour les cas où l'acte criminel, en plus de causer un préjudice au public en général, cause ou est de nature à causer un préjudice spécial à un particulier. En effet, si un particulier peut démontrer que l'acte criminel porte atteinte à un de ses droits subjectifs, lui causant ainsi ou étant de nature à lui causer un préjudice spécial supérieur à celui causé au public en général, il peut alors intenter une action à titre particulier et demander la protection de son droit: voir les motifs des lords Dilhorne, Diplock, Edmund-Davies et Fraser dans l'arrêt *Gouriet*. Le tribunal peut, en pareils cas, accorder une injonction interdisant au délinquant de continuer ou de répéter son acte criminel. Et le défendeur ne peut vraiment pas objecter: «C'est un crime que je suis sur le point de commettre. Si une injonction est accordée et que j'y contreviens, je suis sujet à deux poursuites différentes pour un même fait—pour outrage au tribunal devant la juridiction civile d'une part et pour l'infraction même devant la juridiction criminelle d'autre part.» La réponse est simple: «Raison de plus pour ne pas enfreindre la loi. De cette façon vous ne serez pas sujet à deux poursuites différentes pour un même fait. Mais si malgré tout vous contrevenez à la loi, vous ne serez pas puni deux fois. Quel que soit le tribunal devant lequel vous vous trouverez, il tiendra compte de la peine que vous aura imposée, ou que pourra vous imposer, l'autre tribunal.»

L'exception ne s'applique toutefois que dans le cas où un particulier est titulaire d'un droit subjectif qu'il a le droit de faire protéger. Cela a été précisé, il y a longtemps, par le juge en chef Holt dans l'arrêt *Iveson c. Moore*, cas d'espèce faisant autorité, où il était saisi d'une affaire de nuisance publique par suite du barrage d'une voie publique menant à une houillère. C'était là un acte criminel mais il a été décidé que le propriétaire de la houillère pouvait intenter une action contre le délinquant à condition de prouver qu'il avait subi un préjudice spécial. Voici en quels termes s'est exprimé le juge en chef Holt: «... les actions en dommages-intérêts pour trouble de jouissance sont fondées sur les droits subjectifs; en l'absence d'un droit subjectif, le demandeur n'a aucun recours.»

La question se résume donc à ceci: le demandeur est-il titulaire d'un droit subjectif qu'il a le droit de faire protéger? La jurisprudence est unanime à répondre que quiconque

³⁵ [1978] 3 All E.R. 824 at pp. 829-830.

³⁵ [1978] 3 All E.R. 824, aux pages 829 et 830.

carrying on a lawful trade or calling has a right to be protected from any unlawful interference with it: see *Acrow (Automation) Ltd v. Rex Chainbelt Inc.* It is a right which is in the nature of a right of property. Such as a right to have the access to your premises kept clear without being obstructed by nuisance or smells (see *Benjamin v. Storr*), or a right to run a ferry for profit across the river Mersey without being injured by rail traffic contrary to the penal statute (see *Chamberlaine v. Chester and Birkenhead Railway Co*), or a right to prevent spurious notes being circulated to the damage of the plaintiff's interests (see *Emperor of Austria v. Day and Kossuth*), or a right to prevent passing-off (see *Levy v. Walker* by James L.J.), or a right to have your servants come unhindered to work, even though it is only made unlawful by a penal statute (see *Springhead Spinning Co v. Riley*), or a right to have your contractual relations maintained inviolate without interference by others, unless there is just cause or excuse (see *National Phonograph Co Ltd v. Edison-Bell Consolidated Phonographic Co Ltd, Torquay Hotel Co Ltd v. Cousins* and the recent cricketers case of *Greig v. Insole*) or a right in a workman to have his pay slip properly vouched, even though it is only made unlawful by a penal statute (see *Simmonds v. Newport Abercarn Black Vein Steam Coal Co*, where a declaration was granted).

In all these cases the unlawful interference may be a tort, such as fraud or passing-off; or it may be a crime, such as a public nuisance or a breach of a statute which imposes only criminal penalties; but whatever be the nature of the unlawful interference, the party concerned is entitled to come himself to the courts of law and ask to be protected from the unlawful interference. It is no answer for the defendant to say: 'It is a crime and so you cannot sue me.' It would be a sorry state of the law if a man could excuse himself by such a plea, and thus cause special damage with impunity. For the fact must be faced: the criminal law is a broken reed in some of these cases; at any rate in this particular case. The police have not the men or the means to investigate the offence or to track down the offenders or to prosecute them. Nor have they the will. Nor has the Attorney-General. He has, we are told, refused his consent to a relator action, presumably because no public rights are involved. So perforce, if the law is to be obeyed, and justice be done, the courts must allow a private individual himself to bring an action against the offender in those cases where his private rights and interests are specially affected by the breach.

This principle is capable of extension so as to apply not only to rights of property or rights in the nature of it, but to other rights or interests, such as the right of a man to his good name and reputation (see *Margaret, Duchess of Argyll v. Duke of Argyll*) and his right to the lawful transmission of his mail (see my illustration in *Gouriet's case*).

I readily admit that the disputed provisions may have clarified, beneficially regulated and even possibly enlarged the civil action which the victim

exploite ou exerce un commerce ou une activité légitime a le droit d'être protégé contre toute entrave illégale dans l'exercice de son entreprise: voir *Acrow (Automation) Ltd c. Rex Chainbelt Inc.* Ce droit ressemble au droit de propriété. Toute personne a le droit à ce que l'accès à ses locaux ne soit obstrué ou gêné par de mauvaises odeurs (voir *Benjamin c. Storr*); toute personne a le droit d'exploiter à des fins lucratives un traversier sur la rivière Mersey sans subir de préjudice causé par un trafic ferroviaire qui se poursuit en contravention des lois pénales (voir *Chamberlaine c. Chester and Birkenhead Railway Co*); toute personne a le droit d'empêcher la circulation d'écrits apocryphes, préjudiciables à ses intérêts (voir *Emperor of Austria c. Day and Kossuth*); toute personne a le droit d'empêcher la concurrence déloyale (voir les motifs du juge James dans *Levy c. Walker*); toute personne a le droit à ce que ses employés puissent se rendre sans entrave au travail, même si l'atteinte à ce droit n'est déclarée illégale que par une loi pénale (voir *Springhead Spinning Co c. Riley*), toute personne a le droit à la non-ingérence de tiers dans ses relations contractuelles, sauf motif ou excuse légitime (voir *National Phonograph Co Ltd c. Edison-Bell Consolidated Phonographic Co Ltd; Torquay Hotel Co Ltd c. Cousins*; et la cause récente des cricketeurs, *Greig c. Insole*), et tout travailleur a le droit d'obtenir son bulletin de paye dûment certifié, même si l'atteinte à ce droit n'est déclarée illégale que par une loi pénale (voir *Simmonds c. Newport Abercarn Black Vein Steam Coal Co* où un jugement déclaratoire a été accordé).

Dans toutes ces causes, l'atteinte constituait soit un délit civil, comme la fraude ou la concurrence déloyale; soit un crime, comme le fait d'avoir commis une nuisance publique ou d'avoir contrevenu à une loi qui ne prévoit que des sanctions pénales; mais quelle que soit la nature de l'atteinte, la partie intéressée a le droit d'intenter elle-même son action en justice pour demander la protection de ses droits. Le défendeur ne peut simplement répondre: «J'ai commis un crime, donc vous ne pouvez me poursuivre.» Le droit serait dans un bien triste état si une personne pouvait s'exonérer par un plaidoyer semblable et causer impunément un préjudice spécial. Car il faut bien l'admettre: le droit criminel n'est d'aucun secours dans certains de ces cas—à tout le moins en l'espèce. La police n'a ni le personnel ni les moyens pour enquêter sur une infraction, dépister le délinquant et le traduire en justice. Elle n'a d'ailleurs pas la volonté de le faire. Le procureur général non plus. On nous a dit qu'il a refusé de consentir à une action par quasi-demandeur (*relator action*) parce que aucun droit objectif n'est en cause. Par nécessité, donc pour que la loi soit respectée et que justice soit faite, les tribunaux doivent permettre au particulier d'intenter lui-même une action contre le délinquant dans les cas où l'infraction commise cause un préjudice spécial à ses droits et intérêts.

On peut donner à ce principe une portée plus étendue pour couvrir non seulement le droit de propriété ou des droits de même nature, mais aussi d'autres droits ou intérêts, tels que le droit de l'individu au respect de son nom et de son honneur (voir *Margaret, Duchess of Argyll c. Duke of Argyll*) et le droit à la transmission licite de son courrier (voir l'exemple que j'ai donné dans l'affaire *Gouriet*).

Je veux bien penser que les dispositions attaquées ont clarifié, avantageusement réglementé et même possiblement élargi le recours civil auquel

of an act proscribed by the *Combines Investigation Act* could already exercise in reliance on the principles of the civil or the common law alone. I do not see however on what basis they may thereby be regarded more favourably than those of section 7 of the *Trade Marks Act*, R.S.C. 1970, c. T-10 which *MacDonald v. Vapor Canada Limited* (cited above) refused to validate, on the basis in part of the conclusion of Laskin C.J. who, after analyzing the provisions in question, found thus³⁶:

Overall, whether s. 7(e) be taken alone or, more properly, as part of a limited scheme reflected by s. 7 as a whole, the net result is that the Parliament of Canada has, by statute, either overlaid or extended known civil causes of action, cognizable in the provincial courts and reflecting issues falling within provincial legislative competence.

At the conclusion of this lengthy analysis, made necessary by the significance and complexity of the problem presented, I feel I am in a position to answer the questions put to me.

To the first question, I would answer no. Paragraph 31.1(1)(a) and subsection 31.1(3) of the *Combines Investigation Act* are not valid because they are *ultra vires* the powers of Parliament.

Consequently, I would also answer no to the second question. Subsection 31.1(3) being devoid of effect, this Court lacks jurisdiction to hear the claim made by the action instituted.

I do not dispose of the action itself and make no ruling as to costs, since no request was submitted in that regard.

³⁶ [1977] 2 S.C.R. 134, at p. 156.

pouvait déjà prétendre la victime d'un acte prohibé par la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* en se fondant sur les seuls principes de droit civil ou de *common law*. Je ne vois pas pour autant en vertu de quoi elles seraient vues plus favorablement que celles de l'article 7 de la *Loi sur les marques de commerce*, S.R.C. 1970, c. T-10, que l'arrêt *MacDonald c. Vapor Canada Limited* (précité) refusa de valider, après que le juge en chef Laskin eut conclu, après les avoir analysées³⁶:

En définitive, soit que l'on considère l'al. e) de l'art. 7 isolément ou mieux, comme partie d'un petit système visé par l'art. 7 dans son ensemble, la conclusion doit être que le Parlement du Canada a, par une loi, embrassé ou élargi des droits d'action reconnus en matière civile relevant de la juridiction des tribunaux provinciaux et touchant des questions de compétence législative provinciale.

Au terme de cette longue analyse, que l'importance et la complexité du problème soulevé requerraient, je crois être en mesure de répondre aux questions qui m'ont été posées.

A la première question, je réponds: non. L'alinéa 31.1(1)a) et le paragraphe 31.1(3) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne sont pas valides parce que *ultra vires* des pouvoirs du Parlement.

A la deuxième question, je réponds aussi, par voie de conséquence: non. Le paragraphe 31.1(3) ne pouvant avoir d'effet, cette Cour n'a pas compétence pour entendre la réclamation que fait valoir l'action telle qu'intentée.

Je ne dispose pas de l'action elle-même ni ne me prononce sur les dépens, puisque aucune demande n'a été soumise à cet effet.

³⁶ [1977] 2 R.C.S. 134, à la page 156.