

**Her Majesty The Queen** *Appellant;*

and

**His Honour Judge Wetmore, a judge of the County Court of Vancouver, Kripps Pharmacy Ltd. and Stephen Kripps Respondents;**

and

**The Attorney General for Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General for Saskatchewan, the Attorney General for Alberta** *Intervenors.*

File No.: 16889.

1982: September 28; 1983: October 13.

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

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA**

*Constitutional law — Administration of justice — Criminal law — Charges under Food and Drugs Act — Prosecution being conducted by agent of federal Attorney General — Whether or not federal Attorney General entitled to conduct prosecution of charges for violation of federal statutes — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 8, 9, 26 — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 2.*

The charges underlying this appeal were made under ss. 8 and 9 of the *Food and Drugs Act*. This federal Act, which provided for penalties for its violation, made no mention of the *Criminal Code* or of the criminal law power. The issue here was whether the federal Attorney General was entitled to conduct the prosecution of charges for violation of the *Food and Drugs Act*.

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

*Per* Laskin C.J. and Ritchie, Estey and McIntyre JJ.: The Attorney General of Canada or his counsel, for the reasons given in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, was entitled to conduct prosecutions for violations of the *Food and Drugs Act*. It is only prescriptions under the *Criminal Code* that assign prosecutorial

**Sa Majesté La Reine** *Appelante;*

et

**Son honneur le juge Wetmore, juge de la Cour de comté de Vancouver, Kripps Pharmacy Ltd. et Stephen Kripps** *Intimés;*

et

**Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta** *Intervenants.*

N° du greffe: 16889.

1982: 28 septembre; 1983: 13 octobre.

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

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE**

*Droit constitutionnel — Administration de la justice — Droit criminel — Accusations en vertu de la Loi des aliments et drogues — Poursuites dirigées par un représentant du procureur général fédéral — Pouvoir du procureur général fédéral de diriger les poursuites relatives à des accusations d'infraction à des lois fédérales — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 8, 9, 26 — Code Criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 2.*

Les accusations en cause ont été portées en vertu des art. 8 et 9 de la *Loi des aliments et drogues*. Cette loi fédérale, qui prévoit des sanctions pour sa violation, ne mentionne aucunement le *Code criminel* ni le pouvoir en matière de droit criminel. La question en litige ici est de savoir si le procureur général fédéral a le pouvoir de diriger les poursuites relatives à des accusations d'infraction à la *Loi des aliments et drogues*.

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

*Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Estey et McIntyre:* Pour les motifs énoncés dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, le procureur général du Canada ou son substitut peut diriger les poursuites relatives à des infractions à la *Loi des aliments et drogues*. Ce ne sont que les prescriptions du *Code*

power to the provincial attorney general, and that assignment depends on federal enactment. Further, federal penal provisions need not inevitably be assigned to the criminal law power in the s. 91(27) sense of the Constitution, for the legislation may have its own particularization with a penal sanction at the same time not part of the prohibitory criminal law. The issue of whether or not aspects of the *Food and Drugs Act* fell under the trade and commerce power, while others fell under the criminal law power, did not need to be addressed as the protection of food and other products from adulteration and the enforcement of standards were properly assigned to the criminal law.

*Per Beetz and Lamer JJ.:* The majority judgment in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, is binding in this case.

[*Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, supplemented by addendum at [1934] 1 D.L.R. 706, referred to; *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, distinguished.]

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1981), 129 D.L.R. (3d) 566, 32 B.C.L.R. 283, 64 C.C.C. (2d) 25, [1982] 1 W.W.R. 487, dismissing an appeal from a judgment of Berger J. dismissing an application for mandamus requiring Wetmore Co. Ct. J. to proceed with the trial of indictments. Appeal allowed, Dickson J. dissenting.

*J. J. Robinette, Q.C., and D. H. Christie, Q.C.,* for the appellant.

*Hamar Foster*, for the respondent Kripps Pharmacy Ltd.

*Paul Williamson and Jo Anne E. Prowse*, for respondent Stephen Kripps.

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

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

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

*criminel* qui attribuent au procureur général d'une province le pouvoir de poursuivre et cette attribution se fonde sur une loi fédérale. Les dispositions pénales fédérales ne doivent pas forcément être assimilées au droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle* car elles peuvent avoir comme trait caractéristique propre une sanction pénale sans en même temps faire partie du droit criminel prohibitif. Il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si certains aspects de la *Loi des aliments et drogues* relèvent du pouvoir en matière d'échanges et de commerce alors que d'autres relèvent du droit criminel puisque la protection des aliments et d'autres produits contre la falsification et l'application des normes ressortissent au droit criminel.

*Les juges Beetz et Lamer:* L'arrêt de la majorité dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, lie la Cour en l'espèce.

[*Jurisprudence: Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, complété par [1934] 1 D.L.R. 706; distinction faite avec l'arrêt: *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1981), 129 D.L.R. (3d) 566, 32 B.C.L.R. 283, 64 C.C.C. (2d) 25, [1982] 1 W.W.R. 487, qui a rejeté un appel d'un jugement du juge Berger qui avait rejeté une demande de *mandamus* pour obliger le juge Wetmore de la Cour de comté de procéder l'instruction des actes d'accusation. Pourvoi accueilli, le juge Dickson est dissident.

*J. J. Robinette, c.r., et D. H. Christie, c.r.*, pour l'appelante.

*Hamar Foster*, pour l'intimée Kripps Pharmacy Ltd.

*Paul Williamson et Jo Anne E. Prowse*, pour l'intimé Stephen Kripps.

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

*William Henkel, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

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

*John Cavarzan, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Henri Brun, Lorraine Pilette and Jean-François Dionne*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

*John H. Evans and Claude Pardons*, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

The judgment of Laskin C.J. and Ritchie, Estey and McIntyre JJ. was delivered by

**THE CHIEF JUSTICE**—The issue in this case is the same issue that was canvassed in this Court in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [[1983] 2 S.C.R. 206], heard immediately before the hearing in the present case. The issue presented there as here was whether the federal Attorney General was entitled to conduct the prosecution of charges for violation of federal statutes, different statutes in each case. In the case first heard, the charges engaged the federal *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23. In the present case, they concerned the federal *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27. The validity of the federal legislation is not challenged in either case.

Two questions were posed for the consideration of the Court. They are as follows:

1. Does the constitutional validity of Sections 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend upon section 91(27) of the *British North America Act*?
2. If so, is it within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation as in Section 2 of the *Criminal Code* to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of the aforementioned provision?

The provisions involved in the charges under the *Food and Drugs Act* are ss. 8 and 9 which read as follows:

8. No person shall sell any drug that
  - (a) was manufactured, prepared, preserved, packed or stored under unsanitary conditions; . . .

*John Cavarzan, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Henri Brun, Lorraine Pilette et Jean-François Dionne*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

*John H. Evans et Claude Pardons*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Version française du jugement du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Estey et McIntyre rendu par

**LE JUGE EN CHEF** — La question en l'espèce est la même que celle étudiée par cette Cour dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [[1983] 2 R.C.S. 206], entendue immédiatement avant la présente affaire. Dans les deux cas, il s'agit de savoir si le procureur général du Canada peut diriger des poursuites relatives à des accusations d'infraction à des lois fédérales, la loi enfreinte étant différente dans chaque cas. Dans la première affaire, il s'agissait d'accusations portées en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* fédérale. En l'espèce, les accusations sont portées en vertu de la *Loi des aliments et drogues* fédérale. Dans l'un et l'autre cas la validité de la loi en cause est incontestée.

Deux questions ont été soumises à l'examen de cette Cour. Elles se lisent ainsi:

1. La constitutionnalité des articles 8a), 9(1) et 26 de la *Loi des aliments et drogues* dépend-elle du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?
2. Dans l'affirmative, le Parlement du Canada a-t-il compétence pour adopter un texte de loi qui, comme à l'article 2 du *Code criminel*, autorise le procureur général du Canada ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger les procédures relativement aux préputées violations de ces dispositions?

En l'espèce, il s'agit d'infractions aux art. 8 et 9 de la *Loi des aliments et drogues*, qui sont ainsi rédigés:

8. Nul ne doit vendre quelque drogue
  - a) qui a été fabriquée, préparée, conservée, empaquetée ou emmagasinée dans des conditions non hygiéniques; . . .

**9.** (1) No person shall label, package, treat, process, sell or advertise any drug in a manner that is false, misleading or deceptive or is likely to create an erroneous impression regarding its character, value, quantity, composition, merit or safety.

Penalties for violation of these provisions are contained in s. 26 of the Act and it is in these terms:

**26.** Every person who violates any of the provisions of this Act or the regulations is guilty of an offence and is liable

(a) on summary conviction for a first offence to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding three months, or to both, and for a subsequent offence to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both; and

(b) on conviction upon indictment to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding three years, or to both.

It is relevant to point out that no mention is made of the criminal law nor, indeed, of the *Criminal Code*. I have pointed out in my reasons in the earlier case that there seems to be a confusion in some Courts at least, between the *Criminal Code* and the criminal law. It is only prescriptions under the former that assign prosecutorial authority to the provincial Attorney General. Moreover, the assignment has depended and continues to depend on federal enactment. Federal legislation enacting penalties for violation of its provisions may be legislation in relation to the criminal law under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* although not included in the *Criminal Code*. Equally federal legislation, for example, bankruptcy laws, may have its own penal provisions without drawing nourishment from the *Criminal Code* or the criminal law. Moreover, although such legislation may incorporate by reference some provisions of the *Criminal Code*, it does not thereby become part of the Code or part of the criminal law. What is borrowed by way of reference remains part of

**9.** (1) Nul ne doit étiqueter, empaqueter, traiter, préparer, vendre ou annoncer quelque drogue de manière fausse, trompeuse ou mensongère, ou qui peut créer une fausse impression quant à la nature, valeur, quantité, composition, ou quant aux avantages ou à la sûreté de la drogue.

L'article 26 de la Loi établit des peines pour la violation de ces dispositions. En voici le texte:

**26.** Quiconque viole une disposition de la présente loi ou des règlements est coupable d'une infraction et passible

a) sur déclaration sommaire de culpabilité, pour une première infraction, d'une amende ne dépassant pas cinq cents dollars, ou d'un emprisonnement de trois mois au maximum, ou des deux peines à la fois, et, en cas de récidive, d'une amende n'excédant pas mille dollars ou d'un emprisonnement de six mois au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement; et

b) sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, d'une amende ne dépassant pas cinq mille dollars ou d'un emprisonnement de trois ans au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement.

Il est utile de souligner que ni le droit criminel ni même le *Code criminel* ne sont mentionnés. J'ai fait remarquer, dans les motifs que j'ai rendus dans l'affaire antérieure, qu'au moins certains tribunaux semblent confondre le *Code criminel* et le droit criminel. Ce ne sont que les prescriptions du *Code* qui attribuent au procureur général d'une province le pouvoir de poursuivre. De plus, cette attribution s'est toujours fondée, et se fonde toujours, sur une loi fédérale. Une loi fédérale qui prescrit des peines pour la violation de ses dispositions peut être une loi relative au droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, même si elle ne fait pas partie du *Code criminel*. De même, une loi fédérale, en matière de faillite par exemple, peut contenir ses propres dispositions pénales indépendamment du *Code criminel* ou du droit criminel. En outre, bien qu'une telle loi puisse comprendre par renvoi certaines dispositions du *Code criminel*, elle ne fait pas pour autant partie du Code ou du droit criminel. Ce qui est emprunté par renvoi continue à faire partie de

the legislative scheme into which it has been incorporated.

Federal penal provisions are not inevitably to be assigned to the criminal law in the s. 91(27) sense of the *Constitution Act, 1867*. They may have their own particularization, as would be the case, for example, in federal legislation of a regulatory character, which may have a penal aspect but not be at the same time part of the prohibitory criminal law.

This Court was concerned in *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, with a proceeding relating to sections 6 and 25 and the regulations thereunder, of this Act. While these sections and the provisions herein involved are both found in Part II of the Act, very different issues arise in this appeal.

An examination of the various provisions of the *Food and Drugs Act* shows that it goes beyond mere prohibition to bring it solely within s. 91(27) but that it also involves a prescription of standards, including labelling and packaging as well as control of manufacture. The ramifications of the legislation, encompassing food, drugs, cosmetics and devices and the emphasis on marketing standards seem to me to subjoin a trade and commerce aspect beyond mere criminal law alone. There appear to be three categories of provisions in the *Food and Drugs Act*. Those that are in s. 8 are aimed at protecting the physical health and safety of the public. Those that are in s. 9 are aimed at marketing and those dealing with controlled drugs in Part III of the Act are aimed at protecting the moral health of the public. One may properly characterize the first and third categories as falling under the criminal law power but the second category certainly invites the application of the trade and commerce power.

However, it is unnecessary to pursue this issue and it has been well understood over many years that protection of food and other products against adulteration and to enforce standards of purity are

l'ensemble législatif d'origine.

Les dispositions pénales fédérales ne doivent pas forcément être assimilées au droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ces dispositions peuvent avoir un trait caractéristique, comme ce serait le cas par exemple d'une loi réglementante fédérale, qui peut comporter un aspect pénal sans en même temps faire partie du droit criminel prohibitif.

Dans l'arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914, la Cour a examiné une procédure relative aux art. 6 et 25 de cette loi et à leurs règlements d'application. Même si les articles et les dispositions dont il est question en l'espèce se trouvent dans la partie II de la Loi, les questions soulevées dans le présent pourvoi sont très différentes.

Il ressort d'un examen des différentes dispositions de la *Loi des aliments et drogues* que cette loi va au delà de la simple prohibition et qu'elle fixe des normes notamment en ce qui concerne l'étiquetage, l'empaquetage et la fabrication, de sorte qu'elle ne relève pas exclusivement du par. 91(27). Les ramifications de la Loi, qui porte sur les aliments, les drogues, les cosmétiques et les instruments, et l'accent qu'elle met sur les normes de commercialisation me semblent lui prêter un aspect commercial qui transcende le simple droit criminel. La *Loi des aliments et drogues* semble comprendre trois catégories de dispositions. Celles de l'art. 8 visent à protéger la santé et la sécurité physiques du public. Les dispositions de l'art. 9 portent sur la commercialisation et celles relatives aux drogues contrôlées, qui figurent dans la partie III de la Loi, ont pour objet la protection de la santé morale du public. Les première et troisième catégories peuvent à juste titre être considérées comme relevant de la compétence en matière de droit criminel, mais la seconde emporte certainement l'application de la compétence en matière d'échanges et de commerce.

Toutefois, il n'est pas nécessaire d'examiner davantage cette question, car il est bien établi depuis fort longtemps que la protection des aliments et d'autres produits contre la falsification et

properly assigned to the criminal law. *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, supplemented by *addendum* at [1934] 1 D.L.R. 706 is a long standing application of these principles.

Coming then to the central issue canvassed in the case heard immediately before the present one, there is nothing I need add here to what I said there. The same considerations apply and for the reasons there given I would allow this appeal, declare that the Attorney General of Canada or his counsel may prefer indictments and conduct prosecutions for violations of ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* and direct also the issuance of mandamus as requested by the appellant in the Supreme Court of British Columbia.

There will be no order as to costs to or against any of the parties or of the interveners.

The following are the reasons delivered by

DICKSON J. (*dissenting*)—

### I Background

By indictment dated March 7, 1980, Stephen Kripps and Kripps Pharmacy Ltd. were charged, *inter alia* with four counts alleging violations of s. 9(1) of the *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27, and one count alleging a violation of s. 8 (a) of the *Food and Drugs Act*. The Attorney General of British Columbia had offered to designate a representative of the Attorney General of Canada as agent of the provincial Attorney General for purposes of preferring this indictment. The federal Attorney General refused, and the indictment was signed by a John D. Cliffe as Agent for the Attorney General of Canada, purporting to act under authority of s. 2(2) of the *Criminal Code* which identifies the Attorney General of Canada or his lawful deputy as the "Attorney General" with regard to proceedings in respect of a violation or conspiracy to violate a federal Act other than the *Criminal Code*.

l'application des normes de pureté ressortissent légitimement au droit criminel. Ces principes ont été appliqués il y a bien des années dans la décision *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, confirmée par [1934] 1 D.L.R. 706.

Pour en revenir à la question principale étudiée dans l'affaire entendue immédiatement avant la présente affaire, il n'y a rien à ajouter à ce que j'y ai affirmé. Les mêmes considérations s'appliquent et, pour les mêmes motifs, je suis d'avis d'accueillir le présent pourvoi, de déclarer que le procureur général du Canada ou son substitut peuvent présenter des actes d'accusation et diriger des poursuites pour des infractions à l'al. 8a), au par. 9(1) et à l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* et d'ordonner également la délivrance du *mandamus* demandé par l'appelante en Cour suprême de la Colombie-Britannique.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les parties ou les intervenants.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE DICKSON (*dissident*)—

### I L'historique

Par acte d'accusation en date du 7 mars 1980, Stephen Kripps et Kripps Pharmacy Ltd. ont été inculpés notamment, en vertu de quatre chefs d'accusation, d'avoir enfreint le par. 9(1) de la *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1970, chap. F-27 et, en vertu d'un autre chef, d'avoir enfreint l'al. 8a) de cette loi. Le procureur général de la Colombie-Britannique avait offert de désigner un représentant du procureur général du Canada comme substitut du procureur général de la province aux fins de la présentation de l'acte d'accusation. Le procureur général fédéral a refusé et l'acte d'accusation a été signé par un nommé John D. Cliffe en sa qualité de substitut du procureur général du Canada, qui prétendait agir en vertu du par. 2(37) du *Code criminel* qui désigne le procureur général du Canada ou son substitut légitime comme le «procureur général» relativement aux procédures relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi fédérale autre que le *Code criminel*.

The issue that arises on this appeal is whether Mr. Cliffe was constitutionally authorized to prefer this indictment. The accused challenged Mr. Cliffe's right to do so on the ground that ss. 8 (a) and 9(1) of the *Food and Drugs Act* were criminal law under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* and legislation with regard to prosecution of alleged violations is a provincial responsibility under head 92(14), the administration of justice in the province. If these contentions are correct then s. 2 of the *Criminal Code* [hereinafter referred to as s. 2(2)], in so far as it authorizes an agent of the federal Attorney General to prefer indictments under s. 26 of the *Food and Drugs Act* for alleged violations of ss. 8(a) and 9(1) must be *ultra vires*.

County Court Judge Wetmore accepted these contentions and made the rulings requested by the accused. The Attorney General of Canada's application for mandamus was dismissed by Berger J. in the Supreme Court of British Columbia and this decision was confirmed by the British Columbia Court of Appeal.

The constitutional issues raised in this appeal are substantially identical to those in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206, judgment in which is being delivered concurrently herewith. As phrased by order of the Chief Justice the questions in issue read as follows:

1. Does the constitutional validity of Sections 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend on section 91(27) of the *British North America Act*?
2. If so, is it within the competence of the Parliament of Canada to enact legislation as in Section 2 of the *Criminal Code* to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of alleged violations of the aforementioned provision?

The only difference between these questions and those in the *Canadian National Transportation, Ltd.* case is in the name and section numbers of the relevant Acts. This may, however, be a significant difference.

La question qui se pose en l'espèce est de savoir si, du point de vue constitutionnel, M. Cliffe était autorisé à présenter cet acte d'accusation. Les accusés ont contesté le droit de M. Cliffe de le faire, en disant que l'al. 8a) et le par. 9(1) de la *Loi des aliments et drogues* constituent du droit criminel au sens du par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et que la législation relative aux poursuites des présumées infractions est de compétence provinciale en vertu du par. 92(14) qui traite de l'administration de la justice dans la province. Si ces prétentions sont justes, alors l'art. 2 du *Code criminel* [ci-après appelé le par. 2(37)], qui autorise un substitut du procureur général fédéral à présenter des actes d'accusations en vertu de l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* pour de présumées infractions à l'al. 8a) et au par. 9(1), doit être déclaré *ultra vires*.

Le juge Wetmore de la Cour de comté a accueilli ces prétentions et a rendu les décisions demandées par les accusés. La demande de *mandamus* faite par le procureur général du Canada a été rejetée par le juge Berger de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé cette décision.

Les questions constitutionnelles soulevées en l'espèce sont essentiellement identiques à celles soulevées dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, rendu en même temps que celui en l'espèce. Ces questions sont formulées ainsi dans l'ordonnance du Juge en chef:

1. La constitutionnalité des articles 8a), 9(1) et 26 de la *Loi des aliments et drogues* dépend-elle du par. 91(27) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*?
2. Dans l'affirmative, le Parlement du Canada a-t-il compétence pour adopter un texte de loi qui, comme à l'article 2 du *Code criminel*, autorise le procureur général du Canada ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger les procédures relativement aux présumées violations de ces dispositions?

La seule différence entre ces questions et celles de l'affaire *Transports Nationaux du Canada, Ltée* réside dans le nom et les numéros d'articles des lois pertinentes. Cela peut cependant constituer une différence importante.

In the *Canadian National Transportation, Ltd.* case it was my view that s. 32(1)(c) of the *Combines Investigation Act* is legislation in relation to the federal trade and commerce power as well as in relation to the criminal law power. On the basis of *R. v. Hauser*, [1979] 1 S.C.R. 984, it is now settled that validity under a federal head of power other than s. 91(27) carries with it federal jurisdiction to legislate with regard to enforcement. Strictly speaking, once validity under the trade and commerce power had been established, it became irrelevant for purposes of testing the constitutionality of federally-authorized prosecution whether the section in question could also be valid as criminal law. Whatever the correct constitutional characterization of legislation to enforce criminal law, the principle of federal paramountcy meant that federal jurisdiction by virtue of s. 91(2) to legislate with regard to prosecution could not be displaced. That being so, the question of whether legislation with regard to prosecution of criminal offences comes under s. 91(27) or 92(14) could have no bearing on the outcome of the case. Federal enforcement would be valid whatever the answer. Consequently, my answer to the question of whether Parliament could authorize the Attorney General of Canada to prefer indictments and conduct prosecutions with regard to alleged violations of criminal law—the same answer I offered in *Hauser*—appears not as the *ratio* of my reasons in *Canadian National Transportation, Ltd.*, but rather as an explanation of the importance of first considering the possibility of validity under a federal head of power other than s. 91(27).

In my view precisely the same considerations apply in this case. If ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend on a federal head of power other than or in addition to s. 91(27), then there can be no doubt but that s. 2 of the *Criminal Code* is *intra vires* in so far as it purports to give the Attorney General of Canada exclusive author-

Dans l'affaire *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, j'ai exprimé l'avis que l'al. 32(1)c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est une disposition législative qui se rapporte à la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce ainsi qu'à la compétence en matière de droit criminel. Compte tenu de l'arrêt *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, il est maintenant établi que la validité en vertu d'un chef de compétence autre que celui prévu au par. 91(27) emporte la compétence fédérale de légiférer en matière d'application. À vrai dire, une fois établie la validité de l'article en vertu du pouvoir relatif aux échanges et au commerce, il n'était plus nécessaire, aux fins de vérifier la constitutionnalité des poursuites autorisées par le fédéral, de savoir si cet article pouvait également être valide comme relevant du droit criminel. Quelle que soit la juste caractérisation constitutionnelle des lois d'application du droit criminel, le principe de la prépondérance fédérale signifiait que le pouvoir fédéral, en vertu du par. 91(2), de faire des lois en matière de poursuites ne pouvait être évincé. Le cas échéant, la question de savoir si les lois en matière de poursuites relatives à des actes criminels relèvent du par. 91(27) ou du par. 92(14) ne pouvait avoir aucune incidence sur l'issue de l'affaire. L'application de ces lois par le fédéral est valide quelle que soit la réponse. Par conséquent, ma réponse à la question de savoir si le Parlement pouvait autoriser le procureur général du Canada à présenter les actes d'accusation et à diriger les poursuites relativement aux prétendues violations du droit criminel, qui est la même que celle que j'ai donnée dans l'arrêt *Hauser*, doit être considérée non pas comme le *fondement* de mes motifs dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, mais plutôt comme une explication de l'importance d'examiner d'abord la possibilité de validité en vertu d'un chef de compétence fédérale autre que celui énoncé au par. 91(27).

J'estime précisément que les mêmes considérations s'appliquent en l'espèce. Si l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* relèvent d'un chef de compétence fédérale différent ou en sus de celui prévu au par. 91(27), il est alors certain que l'art. 2 du *Code criminel* est *intra vires* dans la mesure où il est censé donner au

ity to prefer indictments and conduct proceedings in relation to alleged violations of these sections. It is only if validity depends solely on the federal criminal law power that the question of whether prosecution is an aspect of criminal law and procedure or of the administration of justice will finally arise for disposition by Court.

## II The Constitutional Characterization of ss. 8(a) and 9(1) of the *Food and Drugs Act*

Sections 8(a) and 9(1) read as follows:

**8.** No person shall sell any drug that

(a) was manufactured, prepared, preserved, packed or stored under unsanitary conditions; . . .

**9.** (1) No person shall label, package, treat, process, sell or advertise any drug in a manner that is false, misleading or deceptive or is likely to create an erroneous impression regarding its character, value, quantity, composition, merit or safety.

Section 26 provides:

**26.** Every person who violates any of the provisions of this Act or the regulations is guilty of an offence and is liable

(a) on summary conviction for a first offence to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding three months, or to both, and for a subsequent offence to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both; and

(b) on conviction upon indictment to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding three years, or to both.

All parties to this appeal agree that these sections can be upheld as criminal law. The *Food and Drugs Act* itself has been upheld as criminal law in *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501; *addendum* of Martin J.A. at [1934] 1 D.L.R. 706. Its anti-adulteration provisions have been similarly characterized in *Berryland Canning Co.*

procureur général du Canada le pouvoir exclusif de présenter les actes d'accusation et de diriger les poursuites relativement aux prétendues violations de ces articles. Ce n'est que si la validité dépend uniquement de la compétence fédérale en matière de droit criminel que cette Cour aura, en définitive, à décider si la poursuite est un aspect du droit et de la procédure en matière criminelle ou un aspect de l'administration de la justice.

## II La caractérisation constitutionnelle de l'al. 8a) et du par. 9(1) de la *Loi des aliments et drogues*

L'alinéa 8a) et le par. 9(1) sont ainsi rédigés:

**8.** Nul ne doit vendre quelque drogue

a) qui a été fabriquée, préparée, conservée, empaquetée ou emmagasinée dans des conditions non hygiéniques; . . .

**9.** (1) Nul ne doit étiqueter, empaqueter, traiter, préparer, vendre ou annoncer quelque drogue de manière fausse, trompeuse ou mensongère, ou qui peut créer une fausse impression quant à la nature, valeur, quantité, composition, ou quant aux avantages ou à la sûreté de la drogue.

L'article 26 dispose:

**26.** Quiconque viole une disposition de la présente loi ou des règlements est coupable d'une infraction et passible

a) sur déclaration sommaire de culpabilité, pour une première infraction, d'une amende ne dépassant pas cinq cents dollars, ou d'un emprisonnement de trois mois au maximum, ou des deux peines à la fois, et, en cas de récidive, d'une amende n'excédant pas mille dollars ou d'un emprisonnement de six mois au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement; et

b) sur déclaration de culpabilité par voie de mise en accusation, d'une amende ne dépassant pas cinq mille dollars ou d'un emprisonnement de trois ans au maximum, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement.

Toutes les parties en l'espèce s'accordent pour dire que ces articles peuvent être maintenus comme relevant du droit criminel. La *Loi des aliments et drogues* elle-même a été maintenue comme loi en matière de droit criminel dans l'arrêt *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501, commenté par le juge Martin de la Cour

*Ltd. v. The Queen*, [1974] 1 F.C. 91 (T.D.) In the *Standard Sausage* case the main purposes of the Act were characterized as the protection of the public from adulteration and the suppression of fraud, and these purposes, which clearly animate ss. 8(a), 9(1) and 26 fall squarely within the definition of criminal law advanced by Rand J. in *Reference re Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine Reference)*, [1949] 1 S.C.R. 1, at pp. 49-50:

A crime is an act which the law, with appropriate penal sanctions, forbids; but as prohibitions are not enacted in a vacuum, we can properly look for some evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed. That effect may be in relation to social, economic or political interests; and the legislature has had in mind to suppress the evil or to safeguard the interest threatened.

Is the prohibition then enacted with a view to a public purpose which can support it as being in relation to criminal law? Public peace, order, security, health, morality: these are the ordinary though not exclusive ends served by that law, but they do not appear to be the object of the parliamentary action here.

See also *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914, at pp. 933-34, per Estey J.

All this leaves no doubt that ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* do depend on the s. 91(27) criminal law power. The next question is whether they also depend on any additional federal heads of power.

Alhtough it is not a submission presented by the Attorney General of Canada, it has been suggested that at least s. 9(1) might be characterized as trade and commerce. In *Canadian National Transportation, Ltd.* I reviewed the law of trade and commerce and some of the considerations in setting the parameters of that power. With greatest respect to those holding a different view, I cannot see any justification for classifying s. 9(1)

d'appel à [1934] 1 D.L.R. 706. Ses dispositions relatives à la falsification ont également été qualifiées de manière semblable dans l'affaire *Berry-land Canning Co. Ltd. c. La Reine*, [1974] 1 C.F. 91 (Div. de 1<sup>re</sup> instance). Dans l'arrêt *Standard Sausage*, on a décrit les principaux objets de la Loi comme étant la protection du public contre la falsification et l'élimination de la fraude, et ces objets, qui ressortent clairement de l'al. 8a), du par. 9(1) et de l'art. 26, s'inscrivent directement dans la définition du droit criminel donnée par le juge Rand dans *Reference re Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Renvoi relatif à la margarine)*, [1949] 1 R.C.S. 1, aux pp. 49 et 50:

[TRADUCTION] Un crime est un acte que la loi défend en y attachant des sanctions pénales appropriées; mais comme les interdictions ne sont pas promulguées en vase clos, nous pouvons à bon droit rechercher quel mal ou effet public préjudiciable ou indésirable est visé par la loi. Cet effet peut viser des intérêts sociaux, économiques ou politiques; et la législature a en vue la suppression du mal ou la sauvegarde des intérêts menacés.

L'interdiction a-t-elle été établie dans un but de nature publique qui permettrait de la rattacher au droit pénal? La paix publique, l'ordre, la sécurité, l'hygiène, la moralité: telles sont quelques-unes des fins que sert cette loi; mais il ne s'agit pas là de l'objet de ce texte.

Voir également les motifs du juge Estey dans l'arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914, aux pp. 933 et 934.

Il est donc évident que l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues* relèvent de la compétence en matière de droit criminel en vertu du par. 91(27). La question suivante est de savoir s'ils relèvent également d'autres chefs de compétence fédérale.

Bien que ce ne soit pas un moyen invoqué par le procureur général du Canada, on a laissé entendre que le par. 9(1) au moins pourrait être rattaché aux échanges et au commerce. Dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, j'ai examiné le droit relatif aux échanges et au commerce et certaines des considérations qui entrent en jeu dans l'établissement des paramètres de la compétence en la matière. Avec égards pour les tenants de

as falling within federal jurisdiction by virtue of s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*. While the subject matter of s. 9(1) comes within the literal meaning of "trade and commerce" it is also squarely within the acknowledged exception articulated in *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, namely that trade and commerce does not include the regulation of a single trade or business, an exception which in the *Labatt* case at p. 941 Estey J. explained was not affected by the fact that the industry or the impugned regulation had a nationwide geographic extent. Considered as economic rather than criminal legislation, s. 9(1) and the regulations enacted thereunder amount simply to the detailed regulation of the pharmaceutical industry and consequently fall within the portion of economic regulation allocated to the provinces by virtue of s. 92(13), property and civil rights in the province. They cannot therefore be justified by s. 91(2).

The Attorney General of Canada does submit that ss. 8(a) and 9(1) are legislation in relation to the federal government's peace, order and good government power, although he candidly admits that this is not his main submission. Even putting aside the preliminary question of whether this "residual" power can properly be invoked in relation to legislation unquestionably valid under another s. 91 head of power, I cannot accept this submission. Taken literally, the category of legislation for the peace, order and good government of Canada is so wide that it threatens completely to overwhelm the legislative competence of the provinces. As has been the case with s. 91(2), the regulation of trade and commerce, it has been necessary in interpreting this phrase for the courts to confine it to narrower limits than those suggested simply by the words themselves. In the *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, Beetz J., whose judgment on this point commanded majority support, reviewed the extensive jurisprudence on the subject and concluded that the peace, order and good government power should

l'opinion contraire, je ne vois rien qui permet de classifier le par. 9(1) comme relevant de la compétence fédérale en vertu du par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Même si l'objet du par. 9(1) correspond au sens littéral de l'expression «échanges et commerce», il relève nettement aussi de l'exception reconnue énoncée dans l'arrêt *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, savoir que le domaine des échanges et du commerce ne comprend pas la réglementation d'un seul commerce ou d'une seule industrie, une exception qui, comme l'a expliqué le juge Estey dans l'arrêt *Labatt* à la p. 941, n'est pas restreinte par le fait que le commerce s'exerce ou que la réglementation attaquée s'applique à l'échelle nationale. Considérés comme de la législation en matière économique plutôt que criminelle, le par. 9(1) et ses règlements d'application équivalent simplement à la réglementation en détail de l'industrie pharmaceutique et entrent par conséquent dans la partie de la réglementation économique attribuée aux provinces en vertu du par. 92(13), savoir la propriété et les droits civils dans la province. Ils ne peuvent donc être justifiés par le par. 91(2).

Bien qu'il admette franchement que ce n'est pas là son principal argument, le procureur général du Canada soutient que l'al. 8a) et le par. 9(1) sont des dispositions qui se rapportent à la compétence fédérale en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Même si l'on écarte la question préliminaire de savoir si ce pouvoir «résiduel» peut être régulièrement invoqué relativement à une disposition incontestablement valide en vertu d'un chef de compétence prévu à l'art. 91, je ne puis accepter cet argument. Au sens littéral, la catégorie des lois pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada est si vaste qu'elle menace de submerger complètement la compétence législative des provinces. Comme ce fut le cas pour le par. 91(2), savoir la réglementation des échanges et du commerce, les cours ont dû, pour interpréter cette phrase, la confiner à des limites plus étroites que celles qui ressortent simplement des mots mêmes. Dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, le juge Beetz, dont le jugement sur ce point a reçu l'appui de la majorité, a examiné la jurisprudence abondante

be confined to justifying (i) temporary legislation dealing with a national emergency (p. 459) and (ii) legislation dealing with "distinct subject matters which do not fall within any of the enumerated heads of s. 92 and which, by nature, are of national concern" (p. 457). In the *Labatt* case, *supra*, at pp. 944-45, Estey J. divided this second heading into (i) areas in which the federal competence arises because the subject matter did not exist at the time of Confederation and cannot be classified as of a merely local and private nature and (ii) areas where the subject matter "goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole". This last category is the one enunciated by Viscount Simon in *Attorney-General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, at p. 205. The one preceding it formed the basis of the majority decision in *Hauser* that the *Narcotic Control Act*, R.S.C. 1970, c. N-1, came under the peace, order and good government power as dealing with "a genuinely new problem which did not exist at the time of Confederation".

It is clear that ss. 8(a) and 9(1) do not constitute legislation designed to deal with an emergency and no submissions were made to that effect. Nor can it be said that the problems they address are genuinely new and did not exist at the time of Confederation. As the *addendum* by Martin J.A. to the *Standard Sausage* case makes clear, legislation with regard to the subject matter of ss. 8(a) and 9(1) can be traced back not only through the early nineteenth century but all the way back to the *Statute of the Pillory and Tumbrel, and of the Assize of Bread and Ale*, 51 Hen. III, Stat. 6, which was enacted in 1266. As the respondent points out, such legislation is even to be found mentioned in Shakespeare, who has the apothecary in *Romeo and Juliet* answer Romeo's request for a fatal potion in Act V, Scene 1 as follows:

Such mortal drugs I have; but Mantua's law  
Is death to any he that utters them.

sur la question et a conclu que la compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement doit se limiter à justifier (i) des lois provisoires relatives à une situation d'urgence nationale (p. 459) et (ii) des lois relatives à des «sujets distincts qui ne se rattachent à aucun des paragraphes de l'art. 92 et qui, de par leur nature, sont d'intérêt national» (p. 457). Dans l'arrêt *Labatt* précité, aux pp. 944 et 945, le juge Estey a divisé ce second chef ainsi: (i) les domaines dans lesquels la question de la compétence fédérale est soulevée parce que la matière n'existe pas à l'époque de la Confédération et ne peut être placée dans la catégorie des sujets de nature purement locale ou privée, et (ii) les domaines où la matière «dépasse les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble». Cette dernière catégorie est celle énoncée par le vicomte Simon dans l'arrêt *Attorney General for Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193, à la p. 205. La catégorie précédente constitue le fondement de la décision de la majorité dans l'arrêt *Hauser* que la *Loi sur les stupéfiants*, S.R.C. 1970, chap. N-1, relève de la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement puisqu'elle vise «un problème récent qui n'existe pas à l'époque de la Confédération».

Il est évident que l'al. 8(a) et le par. 9(1) ne sont pas des dispositions qui visent une situation d'urgence et aucun argument n'a été soumis en ce sens. De même, on ne peut dire que les problèmes sur lesquels ils portent sont récents et n'existaient pas à l'époque de la Confédération. Comme il ressort clairement du commentaire de l'arrêt *Standard Sausage* par le juge Martin, les lois qui portent sur la matière de l'al. 8(a) et le par. 9(1) remontent non seulement au début du dix-neuvième siècle mais aussi loin que la *Statute of the Pillory and Tumbrel, and of the Assize of Bread and Ale*, 51 Hen. III, Stat. 6, adoptée en 1266. Comme le fait remarquer l'intimé, même Shakespeare mentionne cette loi dans *Roméo et Juliette*, lorsque l'apothicaire répond à Roméo qui lui demande une potion fatale, à l'acte V, scène première\*:

J'ai de ces poisons meurtriers.

Mais la loi de Mantoue, c'est la mort pour qui les débite.

\* Traduction de François—Victor Hugo.

Finally, it cannot be maintained that ss. 8(a), 9(1) and 26 address a subject that goes beyond local or provincial interest and must from its intrinsic nature be the concern of the Dominion as a whole, as that concept has been interpreted in the cases. Their subject matter would clearly not satisfy the requirements cited by Beetz J. in the *Reference re Anti-Inflation Act, supra*, nor would it come within the criteria proposed by Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), at p. 261, in a passage cited by Estey J. in *Labatt, supra*, at p. 945:

These cases suggest that the most important element of national dimension or national concern is a need for one national law which cannot realistically be satisfied by cooperative provincial action because the failure of one province to co-operate would carry with it grave consequences for the residents of other provinces. A subject matter of legislation which has this characteristic has the necessary national dimension or concern to justify invocation of the p.o.g.g. power.

The same factors that prevent ss. 8(a) and 9(1) from qualifying as "general regulation of trade affecting the whole Dominion" also stand in the way of characterizing them as legislation in relation to peace, order and good government under the *Canada Temperance* test. Aside from their purported application throughout Canada and from certain financial and logistical difficulties in enacting comparable provincial legislation, there is nothing inherently "national" in these sections. And as is demonstrated by a line of cases stretching from *Re Insurance Act 1910* (1913), 48 S.C.R. 260, affirmed [sub nom. *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Insurance Reference)*] [1916] 1 A.C. 588 to the *Labatt* case, *supra*, neither of these criteria separately or together is sufficient to validate a federal enactment under the peace, order and good government power.

On the basis of all this I come to the conclusion that the sections of the *Food and Drugs Act* in

Enfin, on ne peut soutenir que l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 visent une matière qui dépasse les intérêts locaux ou provinciaux et qui, de par sa nature même, doit constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble, suivant l'interprétation que les arrêts donnent à ce concept. De toute évidence, leur objet ne répondrait pas aux exigences dont parle le juge Beetz dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, et ne satisferait pas aux critères proposés par Hogg dans un passage de son ouvrage *Constitutional Law of Canada* (1977), à la p. 261, que cite le juge Estey dans l'arrêt *Labatt*, précité, à la p. 945:

[TRADUCTION] Ces décisions laissent entendre que l'élément le plus important de la dimension nationale ou de l'intérêt national est le besoin d'une loi nationale, but qu'une action concertée des provinces ne peut atteindre de façon réaliste, car le défaut de coopération de l'une d'elles entraînerait des conséquences graves pour les habitants des autres provinces. Une matière législative qui a ce caractère possède la dimension nationale ou l'intérêt national nécessaires pour justifier le recours à la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

Les mêmes facteurs qui empêchent l'al. 8a) et le par. 9(1) d'être considérés comme une «réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion» les empêchent également d'être considérés comme se rapportant à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement suivant le critère de l'arrêt *Canada Temperance*. Si ce n'est qu'elles sont censées s'appliquer à tout le Canada et mises à part certaines difficultés financières et logistiques que soulève l'adoption de textes de loi provinciaux comparables, ces dispositions n'ont en soi rien de «national». Et comme le démontre une série d'arrêts depuis le renvoi *Re Insurance Act 1910* (1913), 48 R.C.S. 260, confirmé à [sub nom. *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Renvoi sur les assurances)*] [1916] 1 A.C. 588, jusqu'à l'arrêt *Labatt*, précité, aucun de ces critères, pris séparément ou ensemble, ne suffit à valider une loi fédérale adoptée en vertu de la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

Compte tenu de tout cela, j'en viens à la conclusion que les articles en question de la *Loi des*

question are dependent and solely dependent on the federal criminal law power. As a consequence the question that was not decided in *R. v. Hauser* and, in my opinion, was not necessary for the decision in *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.* does indeed arise here. Is it within the competence of Parliament to authorize the Attorney General of Canada or his agents to prefer indictments and to conduct proceedings in respect of alleged violations of federal criminal legislation?

### III Criminal Law and the Administration of Justice

Up until 1969, s. 2(2) of the *Criminal Code* defined "Attorney General" only in relation to proceedings under the *Criminal Code* and held it to mean the Attorney General of the province in which proceedings were taken, except with respect to the Northwest Territories and the Yukon Territory where it meant the Attorney General of Canada.

In 1969 this definition was expanded by 1968-69 (Can.), c. 38, s. 2(1):

"Attorney General" means the Attorney General or Solicitor General of a province in which proceedings to which this Act applies are taken and, with respect to

(a) the Northwest Territories and the Yukon Territory, and

(b) proceedings instituted at the instance of the Government of Canada and conducted by or on behalf of that Government in respect of a violation of or conspiracy to violate any Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder other than this Act,

means the Attorney General of Canada and, except for the purposes of subsections 505(4) and 507(3), includes the lawful deputy of the said Attorney General, Solicitor General and Attorney General of Canada;

According to *Hauser*, s. 2(2)(b) is to be read not simply as purporting to permit the federal Attorney General to prefer indictments and conduct proceedings for violations of the enactments to which it applies, but as establishing him to be the

*aliments et drogues* relèvent et relèvent unique-  
ment de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Par conséquent, la question qui n'a pas été tranchée dans l'arrêt *R. c. Hauser* et qu'il n'était pas nécessaire de trancher à mon avis dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée* se pose en l'espèce. Le Parlement a-t-il compétence pour autoriser le procureur général du Canada ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger des procédures relativement aux présumées violations d'une loi criminelle fédérale?

### III Le droit criminel et l'administration de la justice

Jusqu'en 1969, le par. 2(36) du *Code criminel* ne définissait l'expression «procureur général» que relativement aux procédures intentées en vertu du *Code criminel* et, suivant cette définition, l'expression désignait le procureur général de la province où sont intentées des procédures, sauf en ce qui concerne les territoires du Nord-Ouest et du Yukon où elle désignait le procureur général du Canada.

En 1969, cette définition a été élargie par 1968-69 (Can.), chap. 38, par. 2(1):

«procureur général» désigne le procureur général ou solliciteur général d'une province où sont intentées des procédures visées par la présente loi et désigne, relativement

a) aux territoires du Nord-Ouest et au territoire du Yukon, et

b) aux procédures instituées sur l'instance du gouvernement du Canada et dirigées par ce gouvernement ou pour son compte, qui sont relatives à la violation ou à un complot en vue de la violation d'une loi du Parlement du Canada ou d'un règlement établi en vertu d'une telle loi, sauf la présente loi,

le procureur général du Canada et, sauf aux fins du paragraphe (4) de l'article 487 et du paragraphe (3) de l'article 489, comprend le substitut légitime desdits procureur général, solliciteur général et procureur général du Canada;

Selon l'arrêt *Hauser*, il faut interpréter l'al. 2(36)b) non pas simplement comme visant à permettre au procureur général fédéral de présenter des actes d'accusation et de diriger les procédures relativement à la violation des lois auxquelles il

"Attorney General" for such proceedings to the exclusion of any provincial Attorney General. By its terms, s. 2(2)(b) applies only to prosecutions under federal enactments other than the *Criminal Code*, but a finding of validity with regard to legislation like ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act*, which depend solely on the federal criminal law power, would have grave implications for provincial prosecutorial authority even under the *Criminal Code*. The Attorney General of Canada takes the position that the designation of the provincial Attorney General as the "Attorney General" for purposes of the *Criminal Code* is not constitutional, but statutory, the result of the federal Parliament exercising its legislative competence to delegate prosecutorial authority to a provincial official. If the federal Parliament has the authority to enact this delegation, then it will have the same authority at any time to terminate it.

The Attorney General of Canada makes the same submission in this case as in *Hauser* (see p. 1017):

By whom and in what circumstances proceedings for violations of the criminal law may be instituted, conducted, terminated, appealed, etc., are matters clearly relating to the criminal law and procedure in criminal matters within the meaning of head 27 of section 91 of the *Constitution Act, 1867*. The authority to make laws in relation to classes of subject must be taken to carry with it the authority to determine the manner in which those laws shall be enforced and of the essence of enforcement is authority to prescribe the necessary rules pertaining to the initiating and conduct of any litigation required for the purposes of enforcement.

The federal position is that s. 2(2) is one of many sections in the *Criminal Code* dealing with who may prosecute in criminal cases, and in what manner, and when, and that as such it should be supported under head 91(27) as legislation in relation to criminal procedure.

In *Hauser* I dealt with this argument in these terms, at p. 1017:

s'applique, mais comme en faisant le «procureur général» à l'égard de ces procédures à l'exclusion de tout procureur général provincial. De par sa formulation, l'al. 2(36)b) s'applique uniquement aux poursuites fondées sur des lois fédérales autres que le *Code criminel*, mais une conclusion de validité relativement à des dispositions comme l'al. 8a), le par. 9(1) et l'art. 26 de la *Loi des aliments et drogues*, qui relèvent uniquement de la compétence fédérale en matière de droit criminel, aurait une grave incidence sur la compétence provinciale en matière de poursuites même en vertu du *Code criminel*. Le procureur général du Canada est d'avis que la désignation du procureur général d'une province comme étant le «procureur général» aux fins du *Code criminel* ne résulte pas de la Constitution mais de la loi, qu'elle résulte de l'exercice par le Parlement fédéral de son pouvoir législatif de déléguer à un agent provincial la compétence en matière de poursuites. Si le Parlement fédéral a ce pouvoir de déléguer, il aura le même pouvoir de mettre fin en tout temps à cette délégation.

Le procureur général du Canada reprend en l'espèce le même argument que dans l'affaire *Hauser* (voir à la p. 1017):

[TRADUCTION] Par qui et dans quelles circonstances les procédures relatives à la violation du droit criminel peuvent être instituées, dirigées, abandonnées et portées en appel, etc., sont des questions qui relèvent clairement du droit criminel et de la procédure en matière criminelle au sens du paragraphe 27 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le pouvoir de légiférer à l'égard d'une catégorie de sujets emporte le pouvoir de déterminer la manière de faire appliquer ces lois, ce qui comprend nécessairement le pouvoir de prescrire des règles relatives à l'institution et à la direction de toute procédure dans ce but.

L'argument fédéral tient à ce que le par. 2(37) est un des nombreux articles du *Code criminel* concernant qui peut poursuivre dans les instances criminelles, de quelle manière, et quand, et que comme tel, il devrait relever du par. 91(27) à titre de disposition relative à la procédure en matière criminelle.

Dans l'arrêt *Hauser*, j'ai traité cet argument ainsi, à la p. 1017:

In the absence of s. 92(14) I would agree with that submission. It seems reasonable that, unless a contrary intention appears in the *British North America Act*, authority to make laws in relation to a class of subject should carry with it the authority to enforce those laws. The difficulty facing the federal Crown, however, is that administration of justice is an exclusive provincial head of power. . . .

In *Hauser* I sought to place the question in issue within its historic framework. A page of history may illuminate more than a book of logic. I also sought to review the relevant authorities. I do not here intend to go over this material again. I do note, however, that it is now well settled that the scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal. In *Di Iorio v. Warden of Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152, this Court determined, by a majority of seven to two, that the "administration of justice" includes the administration of criminal justice. That point is now, or should be, beyond cavil, *stare decisis* being an indispensable component of the appellate jurisdiction of this Court. Mr. Justice Pigeon, Mr. Justice Beetz and I each wrote judgments to that effect: see p. 192, *per* Pigeon J.; pp. 197-200, *per* Dickson J.; p. 223, *per* Beetz J.; Laskin C.J., de Grandpré J. concurring, voiced a dissenting view; see p. 180. Pigeon J., speaking for himself, Martland, Judson and Ritchie JJ., Beetz J. agreeing in substance, said at p. 192:

It is obvious that, in s. 91(27) of the *B.N.A. Act*, the scope of "Criminal Law" and "Procedure in Criminal Matters" is narrowed by the allocation to the provinces of jurisdiction over the "Administration of Justice" in all matters civil and criminal, which has consistently been held to include the detection of criminal activities.

Mr. Justice Beetz said, at p. 223:

Before Confederation, the provinces were in charge of the administration of justice, including criminal justice. It was contemplated by s. 91(27) of the *British North*

Sans le par. 92(14), je serais d'accord. Il est en effet raisonnable de prétendre qu'à défaut d'indication d'une intention contraire à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le pouvoir de légiférer sur une catégorie de sujets emporte le pouvoir de faire appliquer les lois. La difficulté pour le fédéral tient à ce que l'administration de la justice est un domaine de compétence exclusivement provincial . . .

Dans l'arrêt *Hauser*, j'ai cherché à situer la question en litige dans son cadre historique. Une page d'histoire peut nous éclairer davantage qu'un traité de logique. J'ai aussi tenté d'examiner la jurisprudence et la doctrine pertinentes. Je n'ai pas l'intention de les réexaminer. Toutefois, je constate qu'il est maintenant bien établi que la portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles. Dans l'arrêt *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, cette Cour a décidé, par une majorité de sept juges contre deux, que «l'administration de la justice» comprend l'administration de la justice en matière criminelle. Il ne devrait plus y avoir d'ergotage sur ce point puisque le *stare decisis* est une composante essentielle de la compétence de cette Cour en matière d'appel. Le juge Pigeon, le juge Beetz et moi-même avons rendu jugement en ce sens: voir les motifs du juge Pigeon à la p. 192, ceux du juge Dickson aux pp. 197 à 200 et ceux du juge Beetz à la p. 223; le juge en chef Laskin, aux motifs duquel souscrit le juge de Grandpré, exprime une dissidence à la p. 180. Le juge Pigeon, s'exprimant en son propre nom et en celui des juges Martland, Judson et Ritchie, et avec lequel le juge Beetz est d'accord en substance, affirme à la p. 192:

Il est évident que dans le par. (27) de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.*, la portée du «droit criminel» et de la «procédure en matière criminelle» est limitée par l'attribution aux provinces de la compétence sur «l'administration de la justice» en toutes matières civiles et criminelles, ce que l'on a constamment jugé comprendre la recherche des activités criminelles.

Le juge Beetz affirme, à la p. 223:

Avant la Confédération, l'administration de la justice, y compris l'administration de la justice en matière criminelle, était l'affaire des provinces. Au paragraphe (27)

*America Act, 1867*, that criminal law, substantive and procedural, would come under the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada. But subject to this provision and to the paramountcy of federal law enacted under primary or ancillary federal jurisdiction, the provinces were to remain responsible in principle for the enforcement of criminal law and to retain such power as they had before with respect to the administration of criminal justice. They continued in fact to police their respective territories, to investigate crime, to gather and to keep records and informations relating to crime, to prosecute criminals and to supervise police forces, sheriffs, coroners, fire commissioners, officers of justice, the summoning of juries, recognizances in criminal cases, and the like. Pertaining to such functions is the power to make laws relating to public and reformatory prisons, expressed in s. 92(6) of the Constitution. Some of those responsibilities are executive in nature; but to carry them required instrumentalities which had to be regulated, financed, abolished and reconstituted and the jurisdiction and powers of which had to be defined by legislation. Such legislation could not have been enacted unless the power to make laws for the administration of criminal justice was vested in the provincial legislatures. That is why s. 92(14) of the Constitution does not distinguish between civil and criminal justice: the natural meaning of the expression "the administration of justice" is broad enough to encompass both . . . .

As this passage amply demonstrates, the provinces have in practice administered the criminal justice system in the broadest sense. The Attorney General is the chief law enforcement officer of the Crown in each province; he has broad responsibilities for most aspects of the administration of justice, including the court system, the police, criminal investigation, prosecutions and corrections. The provincial police are answerable only to the Attorney General, as are the provincial Crown Attorneys who conduct the great majority of criminal prosecutions in Canada. There is no support in the Constitution nor in the decisions of this Court for the notion that the words "administration of justice" should be qualified in such manner that "justice" is taken to mean merely "civil justice". There is no need to reduce the legislation to

de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, on a prévu que le droit criminel, tant les questions de fond que de procédure, relèverait de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Mais sous réserve de cette disposition et de la primauté des lois fédérales adoptées en vertu des pouvoirs inhérents ou accessoires du Parlement, les provinces devaient demeurer responsables en principe de l'application du droit criminel et conserver la compétence qu'elles possédaient jusque-là sur l'administration de la justice en matière criminelle. Elles ont effectivement continué à maintenir l'ordre sur leur territoire respectif, à enquêter sur les crimes, à recueillir des renseignements et constituer des dossiers en cette matière, à poursuivre les criminels et à contrôler les corps de police, les shérifs, les coroners, les commissaires aux incendies, les fonctionnaires de la justice, la convocation des jurés, les engagements dans les cours criminelles et autres matières semblables. Le pouvoir de faire des lois relatives aux prisons publiques et aux maisons de correction, mentionné au par. (6) de l'art. 92 de la Constitution, appartient à la même catégorie de fonctions. Certaines de ces attributions se trouvent au niveau de l'exécution; mais pour les mettre en oeuvre, il faut des instruments qui doivent être réglementés, financés, abolis et reconstitués, et dont la puissance doit être délimitée par des lois. Il eut été impossible d'adopter pareilles lois à moins que le pouvoir de légiférer sur l'administration de la justice en matière criminelle n'ait été dévolu aux législatures provinciales. C'est pourquoi le par. (14) de l'art. 92 de la Constitution ne fait pas de distinction entre la justice en matière civile et la justice en matière criminelle: le sens ordinaire de l'expression «l'administration de la justice» est assez large pour englober les deux.

Comme l'illustre bien ce passage, les provinces ont en pratique administré le système de justice en matière criminelle dans son sens le plus large. Dans chaque province, le procureur général est le premier officier de l'État chargé de l'application des lois; il assume de grandes responsabilités en ce qui concerne la plupart des aspects de l'administration de la justice, y compris l'appareil judiciaire, la police, les enquêtes criminelles, les poursuites et les services correctionnels. Les corps policiers de la province n'ont de compte à rendre qu'au procureur général, tout comme les substituts du procureur général de la province qui dirigent la grande majorité des poursuites criminelles au Canada. Ni la Constitution ni les décisions de cette Cour ne permettent de restreindre l'expression «administration de la justice» de manière à interpréter le mot

futility by reading into s. 92(14) a limitation not therein expressed.

It should be noted, as Spence J. observed in *Hauser*, that in s. 92(14) the words "civil" and "criminal" are expressly mentioned and contrasted; if any attenuation of the word "justice" had been intended the draftsmen could readily have inserted the word "civil" before "justice".

The Attorney General of Canada argues that "Provincial legislatures have *never* purported to exercise their legislative jurisdiction to make laws pursuant to head 14 of section 92". In reply the Attorney General for Ontario cites the *Crown Attorneys Act*, R.S.O. 1980, c. 107, which in s. 12 lists among the Crown Attorney's functions in the local administration of justice, the duties to:

**12. . . .**

(b) conduct, on the part of the Crown, preliminary hearings of indictable offences and prosecutions for indictable offences,

- (i) at the sittings of the Supreme Court where no law officer of the Crown or other counsel has been appointed by the Attorney General,
- (ii) at the court of general sessions of the peace,
- (iii) at the county or district court judges' criminal court, and
- (iv) before provincial judges in summary trials of indictable offences under the *Criminal Code* (Canada),

in the same manner as the law officers of the Crown conduct similar prosecutions at the sittings of the Supreme Court, and with the like rights and privileges, and attend to all criminal business at such courts;

(d) watch over cases conducted by private prosecutors and, without unnecessarily interfering with private individuals who wish in such cases to prosecute, assume wholly the conduct of the case where justice towards the accused seems to demand his interposition;

"justice" comme signifiant simplement la "justice en matière civile". Il n'est pas nécessaire de faire perdre tout son sens à la loi en considérant que le par. 92(14) comporte une restriction qui n'y est pas énoncée.

Il faut souligner, comme l'a fait remarquer le juge Spence dans l'arrêt *Hauser*, que le par. 92(14) mentionne expressément les mots «civile» et «criminelle» et les oppose; si les rédacteurs avaient voulu atténuer le sens du mot «justice», ils auraient facilement pu insérer le mot «civile» après le mot «justice».

Le procureur général du Canada fait valoir que [TRADUCTION] «les législatures provinciales n'ont *jamais* prétendu exercer leur compétence législative pour faire des lois conformément au par. 92(14)». Le procureur général de l'Ontario répond en citant la *Crown Attorneys Act*, R.S.O. 1980, chap. 107, dont l'art. 12 attribue au substitut du procureur général, relativement à l'administration locale de la justice, certaines responsabilités dont celles de:

[TRADUCTION] **12. . . .**

b) diriger, pour la poursuite, les enquêtes préliminaires et les poursuites relativement à des actes criminels,

- (i) aux assises de la Cour suprême lorsque le procureur général n'a désigné aucun substitut ou procureur particulier,
- (ii) à la cour des sessions générales de la paix,
- (iii) devant la division criminelle de la Cour de comté ou de la Cour de district, et
- (iv) devant les juges provinciaux dans les poursuites sommaires relatives à des actes criminels prévus dans le *Code criminel* (Canada),

de la même manière que les avocats de la poursuite dirigent des poursuites semblables aux assises de la Cour suprême, et il jouit des mêmes droits et priviléges et s'occupe de toutes les affaires criminelles devant ces cours;

d) surveiller les poursuites dirigées par des poursuivants privés et, sans s'immiscer indûment dans les affaires des particuliers qui souhaitent intenter des poursuites dans de tels cas, assumer entièrement la conduite de ces poursuites lorsque la justice envers l'accusé semble exiger son intervention;

(e) where in his opinion the public interest so requires, conduct proceedings in respect of any provincial offence or offence punishable on summary conviction;

(g) where in his opinion the public interest so requires, conduct appeals to the county or district court for provincial offences and offences punishable on summary conviction;

To this the Attorney General for Ontario might have added the *Ministry of the Attorney General Act*, R.S.O. 1980, c. 271, which in s. 5 provides that the Attorney General:

5. . .

(d) shall perform the duties and have the powers that belong to the Attorney General and Solicitor General of England by law or usage, so far as those duties and powers are applicable to Ontario, and also shall perform the duties and have the powers that, up to the time of the *British North America Act, 1867* came into effect, belonged to the offices of the Attorney General and Solicitor General in the provinces of Canada and Upper Canada and which, under the provisions of that Act, are within the scope of the powers of the Legislature;

Similar legislation is of course in force in other provinces.

With specific reference to s. 12(d) of the Ontario *Crown Attorneys Act*, I note further that in *Re Bradley and The Queen* (1975), 24 C.C.C. (2d) 482, Arnup J.A. speaking for the Ontario Court of Appeal said, at p. 489:

I do not regard that section as being legislation in relation to criminal procedure, which can be enacted only by Parliament, but rather as legislation in relation to the administration of justice, which is in the provincial sphere. The section itself puts cl. (d) as a specific directive within the broad ambit of the Crown Attorney's obligation to "aid in the local administration of justice".

This observation could of course be extended to the entirety of s. 12, and in my view the characterization as legislation with regard to the administration of justice would apply equally to any enactment dealing with the general conduct and supervision of criminal proceedings.

e) lorsqu'il estime que l'intérêt public l'exige, diriger les poursuites relativement à des infractions provinciales ou à des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité;

g) lorsqu'il estime que l'intérêt public l'exige, diriger les appels à la Cour de district ou de comté relativement à des infractions provinciales et à des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité;

Le procureur général de l'Ontario aurait pu ajouter à cela la *Ministry of the Attorney General Act*, R.S.O. 1980, chap. 271, qui prévoit à l'art. 5 que le procureur général:

[TRADUCTION] 5. . .

d) exerce les fonctions et possède les pouvoirs que la loi ou la coutume confèrent au procureur général et au solliciteur général de l'Angleterre dans la mesure où ces fonctions et ces pouvoirs s'appliquent à l'Ontario; il exerce en outre les fonctions et possède les pouvoirs qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, appartenaient au procureur général et au solliciteur général des provinces du Canada et du Haut-Canada et qui sont de la compétence de la Législature en vertu des dispositions de cette loi;

Des dispositions législatives analogues sont également en vigueur dans d'autres provinces.

En ce qui concerne précisément l'al. 12d) de la *Crown Attorneys Act* de l'Ontario, je remarque en outre que dans l'arrêt *Re Bradley and The Queen* (1975), 24 C.C.C. (2d) 482, le juge Arnup affirme, au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, à la p. 489:

[TRADUCTION] Je ne considère pas cet article comme une disposition qui se rapporte à la procédure en matière criminelle et que seul le Parlement peut adopter, mais plutôt comme une disposition relative à l'administration de la justice qui est de compétence provinciale. L'article lui-même présente l'al. d) comme une directive précise qui s'inscrit dans le cadre général de l'obligation du substitut du procureur général «de participer à l'administration locale de la justice».

Cette observation pourrait certes s'appliquer à l'ensemble de l'art. 12 et, à mon avis, la caractérisation de disposition relative à l'administration de la justice s'appliquerait également à toute disposition qui traite de la conduite générale et de la surveillance des procédures criminelles.

Beyond such enactments there has never been any need for the provinces to assert, in statutory language, their claim to prosecutorial primacy in criminal cases. Federal legislation has for over one hundred years expressly recognized, and still continues to recognize, in s. 2(2) of the *Criminal Code*, provincial authority in criminal prosecutions. The pre-Confederation practices have continued without the necessity of further provincial legislation.

The power to initiate and conduct criminal prosecutions is a central aspect of the administration of justice; indeed it is the power to decide whether and when to enforce the criminal law in a particular province. This jurisdiction is given exclusively to the provinces under s. 92(14). In my view, s. 2(2) is directed to the "administration of justice in the province", and is not legislation in relation to criminal procedure.

If, as the Attorney General of Canada contends, the provinces have for over one hundred years been exercising, if not usurping, a jurisdiction not properly theirs, the provinces would seem to have been blissfully unaware of the fact, so also the Federal Crown. One can look in vain among the Confederation Debates, subsequent case law, the text books, other writings on the Constitution for any firm assertion on the part of the Attorney General of Canada that the primary and, indeed, exclusive, prosecutorial authority in criminal cases rests, and has always rested, with the Federal Crown. Where is there a federal statement to this effect: "We, by virtue of s. 91(27) of the Constitution, have suffered you, the provinces, to prosecute criminal cases but we, at any time, can deny you that right". The first such bald assertion so far as I am aware, dates back only to *Hauser* and 1979, the so-called "broad proposition" floated by the Attorney General of Canada in that case and at that time.

An interpretation of s. 92(14) which includes prosecutions within the administration of justice does not strip the federal authorities of all jurisdiction to enforce their own laws. I am quite prepared to accept the proposition that in respect of heads of

Mis à part de telles dispositions législatives, il n'a jamais été nécessaire pour les provinces de revendiquer légalement leur compétence prépondérante sur les poursuites criminelles. Depuis plus de cent ans, la législation fédérale reconnaît, à l'art. 2 du *Code criminel*, la compétence provinciale en matière de poursuites criminelles. Les pratiques en vigueur avant la Confédération se sont perpétuées sans qu'il soit nécessaire que les provinces adoptent des lois en ce sens.

Le pouvoir d'intenter et de diriger des poursuites criminelles est un aspect primordial de l'administration de la justice; en fait, c'est le pouvoir de décider s'il y a lieu et quand il y a lieu d'appliquer le droit criminel dans une province donnée. Cette compétence est attribuée exclusivement aux provinces en vertu du par. 92(14). À mon avis, le par. 2(37) vise «l'administration de la justice dans la province» et ne se rapporte pas à la procédure en matière criminelle.

Si, comme le prétend le procureur général du Canada, les provinces exercent, voire usurpent, depuis plus de cent ans une compétence qu'elles ne possèdent pas vraiment, elles semblent, tout comme le fédéral, avoir été parfaitement inconscientes de ce fait. On peut chercher en vain dans les débats sur la Confédération, dans la jurisprudence subséquente, dans la doctrine et les autres documents sur la Constitution, une déclaration ferme du procureur général du Canada que la compétence première et, en fait, exclusive en matière de poursuites criminelles appartient et a toujours appartenu au fédéral. Où trouve-t-on une déclaration fédérale en ce sens: «En vertu du par. 91(27) de la Constitution, nous avons toléré que vous, les provinces, dirigiez des poursuites criminelles, mais nous pouvons, en tout temps, vous refuser ce droit»? À ma connaissance, la première affirmation directe en ce sens remonte seulement à l'affaire *Hauser* en 1979, à ladite «thèse globale» qu'a laissé planer le procureur général du Canada dans cette affaire à ce moment.

Une interprétation du par. 92(14) qui inclut les poursuites dans l'administration de la justice ne dépouille pas les autorités fédérales de tout pouvoir de faire appliquer leurs propres lois. Je suis tout à fait disposé à reconnaître qu'à l'égard des chefs de

federal power other than head 91(27) there is implicit an inherent authority in the federal executive to enforce statutes validly enacted by Parliament in fields such as revenue, customs, fisheries and bankruptcy, and as my decision in *Canadian National Transportation, Ltd.* indicates, trade and commerce. Such authority extends to initiating and conducting any litigation required for enforcement purposes. A different situation obtains, however, with respect to s. 91(27), because s. 92(14) of the Constitution confers jurisdiction over the administration of criminal justice on the provinces.

It is argued that s. 92(14) makes no special mention of the administration of criminal justice; that there is no "special nexus" between s. 92(14) and s. 91(27); and that, for these reasons, if s. 92(14) makes the provinces constitutionally responsible for criminal prosecutions they must be equally in charge of prosecutions resting on violations of federal legislation other than criminal law. I cannot agree.

Section 92(14) does give the provinces authority over the administration of civil justice, but this does not reflect a division of powers between the two levels of government in the same sense as in the criminal field. The provinces do not have any authority to enact substantive criminal law, but they obviously do have a great deal of authority to enact substantive civil law. To say that the federal criminal power encompasses the investigation and prosecution of criminal offences would leave virtually nothing in the provincial authority to administer criminal justice. In contrast, to say that federal non-criminal power encompasses the investigation and prosecution of federal non-criminal offences would leave the provinces with extensive authority to administer civil justice. In order to give a meaningful interpretation to both s. 92(14) and the federal heads of power, it is essential to conclude that s. 92(14) gives the provinces authority to investigate and prosecute criminal offences, but this is not necessary in respect of federal non-criminal offences. I have already indicated that,

compétence fédérale autres que celui prévu au par. 91(27), le pouvoir exécutif fédéral possède une compétence implicite et inhérente pour faire appliquer les lois que le Parlement a validement adoptées dans des domaines comme le revenu, les douanes, les pêcheries, les faillites et, comme l'indique ma décision dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada, Ltée*, les échanges et le commerce. Cette compétence comprend le pouvoir d'intenter et de diriger toute poursuite requise aux fins de l'application de ces lois. La situation est cependant différente dans le cas du par. 91(27), puisque le par. 92(14) de la Constitution confère aux provinces la compétence sur l'administration de la justice en matière criminelle.

On fait valoir que le par. 92(14) ne fait aucune mention spéciale de l'administration de la justice en matière criminelle, qu'il n'y a pas de «lien spécial» entre le par. 92(14) et le par. 91(27) et que, pour ces raisons, si le par. 92(14) attribue aux provinces la responsabilité constitutionnelle des poursuites criminelles, celles-ci doivent également être responsables des poursuites relatives à la violation de lois fédérales en matière autre que criminelle. Je ne puis être d'accord.

Le paragraphe 92(14) attribue aux provinces la compétence sur l'administration de la justice en matière civile, mais cela ne traduit pas un partage des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement dans le même sens qu'en matière criminelle. Les provinces n'ont aucun pouvoir d'adopter des règles de fond en matière criminelle, mais elles ont de toute évidence un pouvoir étendu d'adopter des règles de fond en matière civile. Affirmer que la compétence fédérale en matière criminelle englobe les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions criminelles ne laisserait virtuellement aux provinces aucune compétence sur l'administration de la justice en matière criminelle. Par contre, affirmer que la compétence fédérale en matière autre que criminelle englobe les enquêtes et les poursuites relatives à des infractions aux lois fédérales en matière autre que criminelle laisserait aux provinces une compétence très large sur l'administration de la justice en matière civile. Pour donner une interprétation valable à la fois au par. 92(14) et aux chefs de compétence fédérale, il est essentiel

unless a contrary intention is apparent, authority to make laws should also carry with it authority to enforce those laws. I do not think s. 92(14) displaces that assumption for federal non-criminal law. It only does so in respect of criminal laws. Indeed, separation of substantive and administrative responsibility is impractical in most areas of federal jurisdiction other than criminal law. The administration of legislation enacted under heads of power in s. 91 involving interprovincial or international dimensions could hardly have been left to the provinces.

There is, however, a special relationship between s. 92(14) and s. 91(27), a relationship that cannot be said to obtain between s. 92(14) and the other heads of power in s. 91. Sections 91(27) and 92(14) together effect a careful and delicate division of power between the two levels of government in the field of criminal justice. Constitutional authority to enact substantive criminal law—the determination of what is a crime and how it should be punished, as well as authority to pass laws in relation to procedure in criminal matters is vested in the federal government by s. 91(27). Authority over the administration of criminal justice, including the constitution, maintenance and organization of courts of criminal jurisdiction, is given to the provinces by s. 92(14). The singling out and the express conferral on the provinces under s. 92(14) of responsibility to constitute, maintain and organize courts for the administration of one particular area of federal law, namely, criminal law, is unique. For this reason also there is a “special nexus” between ss. 92(14) and 91(27).

I remain unshaken in the view I expressed in *Hauser* that the pre-Confederation tradition of

de conclure que le par. 92(14) donne aux provinces le pouvoir de faire enquête et d'intenter des poursuites relativement à des infractions criminelles, mais cela n'est pas nécessaire à l'égard des infractions aux lois fédérales en matière autre que criminelle. J'ai déjà indiqué que, en l'absence d'une intention contraire évidente, le pouvoir de faire des lois comporte également celui de les faire appliquer. Je ne crois pas que le par. 92(14) supplante cette affirmation à l'égard des lois fédérales en matière autre que criminelle. Il le fait uniquement à l'égard des lois en matière criminelle. Certes, il n'est pas pratique dans la plupart des domaines de compétence fédérale autres que le droit criminel de séparer la responsabilité quant au fond et celle relative à l'application des lois. On aurait pu difficilement confier aux provinces l'application des lois adoptées dans les domaines de compétence que vise l'art. 91 et qui comportent des dimensions interprovinciales ou internationales.

Il y a cependant un lien spécial entre les par. 92(14) et 91(27), un lien dont on ne peut dire qu'il existe entre le par. 92(14) et les autres chefs de compétence prévus à l'art. 91. Les paragraphes 91(27) et 92(14) établissent ensemble un partage prudent et délicat de la compétence entre deux paliers de gouvernement dans le domaine de la justice en matière criminelle. Le pouvoir constitutionnel d'adopter des règles de fond en matière criminelle, c.-à-d. de déterminer la substance d'un acte criminel et la peine qu'il entraîne, ainsi que le pouvoir d'adopter des lois relatives à la procédure en matière criminelle, appartiennent au gouvernement fédéral en vertu du par. 91(27). La compétence sur l'administration de la justice en matière criminelle, y compris la création, le maintien et l'organisation des cours de juridiction criminelle, appartient aux provinces en vertu du par. 92(14). La sélection et l'attribution expresse aux provinces, en vertu du par. 92(14), de la responsabilité de créer, de maintenir et d'organiser les cours pour l'administration d'un domaine précis de législation fédérale, savoir le droit criminel, sont uniques. C'est aussi pour cette raison qu'il y a un «lien spécial» entre les par. 92(14) et 91(27).

Je maintiens fermement l'opinion que j'ai exprimée dans l'arrêt *Hauser* que le par. 92(14) perpé-

decentralized control over the administration of the criminal justice system in general, and over the initiation and conduct of criminal prosecutions in particular, was intended to be carried forward into the Canadian Confederation through s. 92(14). The ultimate decision as to whether or not to prosecute a particular individual and, if so, in respect of which offences, is one which requires a careful weighing of a multitude of local considerations, including the seriousness of the conduct in light of community norms, the likely impact on the individual of bringing a prosecution, the likely benefit to the community of doing so, the likelihood of a recurrence of the conduct, and the availability of alternative courses of action, for example, diversion or special rehabilitation programs. Assessing these factors obviously requires an understanding of conditions prevalent in the community in which the criminal conduct occurred.

I cannot accept that in 1867 the draftsmen of the Canadian Constitution intended that such assessment should be made, or even supervised, by the federal government. They were not thinking in terms of a centralized prosecutorial authority. This historic decentralization was at least in part technologically inevitable. Considering the geographical enormity of the Canadian nation even prior to 1871 when British Columbia entered Confederation, and the state of railroads, telegraph and other technology in 1867, centralized control of prosecutorial discretion was not even possible in that era. Lack of adequate road systems and rail systems in 1867, the absence of telephone, telegraph and air connections and, compendiously speaking, the primitive state of communications, all combine to make it clear that it was not within the contemplation of the Fathers of Confederation that ultimate constitutional authority for the conduct and prosecution of all criminal offences—the multitude of cases arising daily in the hundreds of communities in what was then Canada—would centre in Ottawa.

But this local control over criminal prosecutions makes practical as well as historic sense. As the

tue dans la Confédération canadienne la tradition, qui existait avant la Confédération, d'un contrôle décentralisé sur l'administration du système de justice en matière criminelle en général, et sur l'institution et la conduite des poursuites criminelles en particulier. La décision ultime de poursuivre ou de ne pas poursuivre un particulier et, dans l'affirmative, relativement à quelles infractions, exige qu'on évalue soigneusement une foule de considérations locales, y compris la gravité de la conduite reprochée en regard des normes de la collectivité, les conséquences possibles d'une poursuite pour le particulier, l'avantage que la collectivité peut tirer de la poursuite, la possibilité de récidive et l'existence d'autres mesures comme, par exemple, la déjudiciarisation ou les programmes spéciaux de réhabilitation. L'évaluation de ces facteurs exige de toute évidence la compréhension des conditions qui prévalent dans la collectivité où l'acte criminel a été perpétré.

Je ne puis accepter qu'en 1867, les rédacteurs de la Constitution canadienne aient voulu que cette évaluation soit faite ou même contrôlée par le gouvernement fédéral. Ils n'envisageaient pas un pouvoir centralisé en matière de poursuites. Cette décentralisation historique était, du moins en partie, techniquement inévitable. Étant donné l'étendue géographique considérable du Canada, même avant l'entrée de la Colombie-Britannique dans la Confédération en 1871, et l'état des chemins de fer, de la télégraphie et des autres techniques en 1867, le contrôle centralisé du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites n'était même pas possible à cette époque. Il ressort clairement de l'absence de réseaux routiers et ferroviaires suffisants en 1867, de l'absence de liaisons téléphoniques, télégraphiques et aériennes et, somme toute, de l'état primitif des communications, que les Pères de la Confédération n'envisageaient pas de centraliser à Ottawa la compétence constitutionnelle ultime pour intenter des poursuites relativement à toutes les infractions criminelles—la multitude d'affaires qui survenaient quotidiennement dans les centaines de collectivités que comprenait alors le Canada.

Toutefois ce contrôle local sur les poursuites criminelles est logique autant sur le plan pratique

Attorney General of British Columbia has noted, the need for local sensitivity in the enforcement of the criminal law has been supplemented historically, by a desire to keep law enforcement out of the hands of the central government, the origin of this desire being well explained, in the Ontario context, by F. Armstrong and K. L. Chasse, *The Right to an Independent Prosecutor* (1975), 28 C.R.N.S. 160, at pp. 162-63:

The office of the County Attorney was created amidst a history wherein the Attorney General of England had intentionally never been accorded a place in the British cabinet, a fact of profound constitutional significance which reflected the determination in England that criminal prosecutions would not be politically tainted . . . .

This office was consistent with that characteristic of the administration of criminal justice which has throughout the history of the common law served to keep the administration of justice out of the hands of the central government. Safeguards, perhaps constitutional in nature, were provided by the appointment of *local* officials to take care of the administration of justice . . . .

Throughout the history of the common law the administration of criminal justice was established as the local administration of criminal justice, complete with local sheriffs, grand and petit juries made up of local residents, local trials and later, local police forces. In Ontario there are still local Crown Attorneys.

Blind centralism can be no answer. I would adopt the following submission of the Attorney General for Saskatchewan which, in my view, expresses admirably the constitutional position:

The balance struck between sections 91(27) and 92(14) of the *Constitution Act* is a reflection of the faith the framers of the Constitution placed in a co-operative, federalist approach to addressing an issue both of national dimension and of local concern. On the one hand, Canada's founders wished to guard against a proliferation of different, and possibly inconsistent, regional criminal enactments. On the other hand, they wanted to ensure that centrally enacted criminal laws were flexibly and sensitively administered in light of local needs and conditions. Their solution was to divide jurisdiction over criminal justice, placing the power to enact criminal prohibitions and procedures in the hands of the federal

que sur le plan historique. Comme l'a souligné le procureur général de la Colombie-Britannique, le besoin de sensibilité locale dans l'application du droit criminel a été renforcé historiquement par la volonté de tenir le gouvernement central à l'écart du processus d'application des lois, et l'origine de cette volonté est bien expliquée dans le contexte ontarien par F. Armstrong et K.L. Chasse, *The Right to an Independent Prosecutor* (1975), 28 C.R.N.S. 160, aux pp. 162 et 163:

[TRADUCTION] La charge de procureur de comté a été créée dans un contexte historique où le procureur général de l'Angleterre n'avait intentionnellement jamais été admis au Cabinet britannique, un fait d'une grande importance constitutionnelle qui témoignait de la volonté ferme en Angleterre que les poursuites criminelles ne soient pas entachées par la politique . . . .

Cette charge était compatible avec les caractéristiques de l'administration de la justice en matière criminelle qui, dans toute l'histoire de la *common law*, a servi à tenir le gouvernement central à l'écart de l'administration de la justice. Des garanties, peut-être constitutionnelles en soi, étaient fournies par la nomination de fonctionnaires locaux chargés de l'administration de la justice . . . .

Dans toute l'histoire de la *common law*, l'administration de la justice en matière criminelle a pris la forme d'une administration locale de la justice en matière criminelle, complète avec ses shérifs locaux, ses grands et petits jurys composés de résidents locaux, ses procès locaux et, plus tard, ses corps policiers locaux. En Ontario, il existe encore des substituts du procureur général locaux.

Le centralisme aveugle ne peut être la solution. Je suis d'avis d'adopter l'argument suivant du procureur général de la Saskatchewan qui, à mon avis, énonce admirablement la situation constitutionnelle:

[TRADUCTION] L'équilibre atteint entre les par. 91(27) et 92(14) de la *Loi constitutionnelle* est une manifestation de la confiance que les rédacteurs de la Constitution ont placée dans le fédéralisme coopératif comme moyen de résoudre une question qui est à la fois de dimension nationale et d'intérêt local. D'une part, les fondateurs du Canada ont voulu se prémunir contre une prolifération de lois criminelles régionales différentes et peut-être incompatibles. D'autre part, ils ont voulu s'assurer que les lois en matière criminelle adoptées par le gouvernement central soient administrées d'une façon souple et sensible eu égard aux conditions et aux besoins locaux. Leur solution a consisté à partager la compé-

Parliament while giving to the provinces the authority to administer those laws in response to local circumstances.

Over the years, the fundamental wisdom of these founders has been borne out. Parliament has effectively exercised its jurisdiction to ensure national uniformity or criminal laws and procedures, while each of the provincial Legislatures, through its Attorney General, has acted to ensure that those laws and procedures were applied responsibly and responsively to individual cases. The field of criminal justice has proved to be one of federalism's quiet success stories, providing for a "subtle balance" of national interests with local needs and concerns.

Now it is suggested that this balance can be upset.

Provincial authority to administer the criminal justice system is a matter of constitutional law, not of federally delegated administrative powers. The authority flows from the ordinary meaning of the words "The Administration of Justice in the Province". Within any signification fairly to be imputed to these words as they stand in the Constitution, I would hold that the provinces have exclusive jurisdiction under s. 92(14) to enforce legislation enacted under s. 91(27) and generally to administer the criminal justice system, including authority to prefer indictments and conduct criminal proceedings.

I would hold that s. 2(2) of the *Criminal Code* is *ultra vires* in so far as it purports to give the Attorney General of Canada authority to institute and conduct proceedings in respect of any Act of Parliament that depends solely on the criminal law power in s. 91(27).

### Conclusion

I would answer the constitutional questions raised in this appeal as follows:

tence sur la justice en matière criminelle en confiant au Parlement fédéral le pouvoir d'adopter les règles de fond et de procédure en matière criminelle tout en attribuant aux provinces le pouvoir d'appliquer ces lois eu égard aux circonstances locales.

Au fil des années, la sagesse fondamentale de ces fondateurs s'est confirmée. Le Parlement a effectivement exercé sa compétence pour assurer l'uniformité nationale des lois et de la procédure en matière criminelle, alors que chaque province, par son procureur général, s'est assurée que ces lois et cette procédure soient appliquées d'une manière responsable et en fonction des circonstances de chaque cas. Le domaine de la justice en matière criminelle s'est révélé comme une des réussites discrètes du fédéralisme, assurant un «équilibre délicat» entre les intérêts nationaux et les préoccupations et les besoins locaux.

Maintenant, on prétend que cet équilibre peut être rompu.

La compétence provinciale sur l'administration du système de justice en matière criminelle est une question de droit constitutionnel et non de pouvoirs administratifs délégués par le fédéral. Cette compétence découle du sens ordinaire des termes «l'administration de la justice dans la province». Suivant le sens juste qu'il convient d'attribuer à ces termes tels qu'ils figurent dans la Constitution, je suis d'avis que les provinces ont, en vertu du par. 92(14), compétence exclusive pour appliquer les lois adoptées en vertu du par. 91(27) et généralement pour administrer le système de justice en matière criminelle, y compris le pouvoir de présenter des actes d'accusation et de diriger des poursuites en matière criminelle.

Je suis d'avis que le par. 2(37) du *Code criminel* est *ultra vires* dans la mesure où il a pour effet de donner au procureur général du Canada le pouvoir d'intenter et de diriger des poursuites relativement à une loi du Parlement qui relève uniquement de la compétence en matière de droit criminel prévue au par. 91(27).

### Conclusion

Je suis d'avis de répondre ainsi aux questions constitutionnelles soulevées en l'espèce:

Question 1: Yes, ss. 8(a), 9(1) and 26 of the *Food and Drugs Act* depend solely on s. 91(27) for their validity as federal legislation.

Question 2: No. It is not within the competence of Parliament to authorize the Attorney General or his agents to prefer indictments and conduct proceedings in respect of violations of these sections.

As a consequence, I would dismiss this appeal.

The following are the reasons delivered by

BEETZ AND LAMER JJ.—We feel bound by the majority judgment which is being delivered today by this Court in the case of *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206.

We would accordingly allow the appeal, set aside the judgments of the British Columbia Court of Appeal and of the Supreme Court of British Columbia and direct the issuance of mandamus as requested by the appellant.

There will be no order as to costs to or against any of the parties or to or against the interveners.

*Appeal allowed, DICKSON J. dissenting.*

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

*Solicitor for the respondent Kripps Pharmacy Ltd.: H. R. K. Foster, Victoria.*

*Solicitors for the respondent Stephen Kripps: Prowse, Williamson, Vancouver.*

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

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Ross W. Paisley, Edmonton.*

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

Question 1: Oui, la constitutionnalité des art. 8a), 9(1) et 26 de la *Loi des aliments et drogues* en tant que dispositions législatives fédérales dépend uniquement du par. 91(27).

Question 2: Non. Le Parlement n'a pas compétence pour autoriser le procureur général ou ses représentants à présenter des actes d'accusation et à diriger des poursuites relativement à des violations de ces articles.

En conséquence, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Version française des motifs rendus par

LES JUGES BEETZ ET LAMER — Nous nous estimons liés par l'arrêt que cette Cour a rendu aujourd'hui à la majorité dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206.

Nous sommes par conséquent d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer les arrêts de la Cour d'appel et de la Cour suprême de la Colombie-Britannique et d'ordonner la délivrance du *mandamus* demandé par l'appelante.

Il n'y aura pas d'adjudication de dépens pour ou contre les parties ou les intervenants.

*Pourvoi accueilli, le juge DICKSON est dissident.*

*Procureur de l'appelante: Roger Tassé, Ottawa.*

*Procureur de l'intimée Kripps Pharmacy Ltd.: H. R. K. Foster, Victoria.*

*Procureurs de l'intimé Stephen Kripps: Prowse, Williamson, Vancouver.*

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

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Ross W. Paisley, Edmonton.*

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

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Daniel Jacoby, Quebec City.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick, Gordon F. Gregory.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: A. Rendall Dick, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Daniel Jacoby, Québec.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Gordon F. Gregory.*