

**IN THE MATTER OF a Reference to the Supreme Court of Newfoundland, Court of Appeal pursuant to *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, Chapter 187, Section 6, as amended, respecting *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, S.N. 1980, Chapter 40**

BETWEEN

**Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Quebec, the Attorney General of Quebec, Royal Trust Co. and General Trust of Canada *Appellants*;**

and

**The Attorney General of Newfoundland *Respondent*;**

and

**The Attorney General of Canada, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General for Saskatchewan and the Attorney General of Manitoba *Intervenors*.**

File No.: 17064.

1982: September 28, 29, 30, October 1; 1984: May 3.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR NEWFOUNDLAND

*Constitutional law — Validity of provincial legislation — Legislation providing for reversion to province of ownership and control of certain water within the province — Expropriation of company's assets — Whether legislation impairing status and essential powers of federally-incorporated company — Whether legislation interfering with civil rights outside Province — The Upper Churchill Water Rights Reversion Act, 1980 (Nfld.), c. 40.*

*Evidence — Constitutional law — Validity of legislation — Admissibility of extrinsic evidence.*

Churchill Falls (Labrador) Corp., a federally-incorporated company, developed the hydro-electric resources of Churchill Falls under a statutory lease granted by Newfoundland and provided for in *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*. In

\* The Chief Justice took no part in the judgment.

**DANS L'AFFAIRE d'un renvoi à la Cour suprême de Terre-Neuve, Division d'appel, conformément à *The Judicature Act*, R.S.N. 1970, chapitre 187, article 6 et modifications, relativement à *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, S.N. 1980, chapitre 40**

ENTRE

**Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Québec, le procureur général du Québec, Compagnie Trust Royal et Trust Général du Canada *Appelants*;**

et

**Le procureur général de Terre-Neuve *Intimé*;**

et

**Le procureur général du Canada, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan et le procureur général du Manitoba *Intervenants*.**

N° du greffe: 17064.

1982: 28, 29, 30 septembre, 1<sup>er</sup> octobre; 1984: 3 mai.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE

*Droit constitutionnel — Validité d'une loi provinciale — Loi prévoyant la rétrocession à la province de la propriété et du contrôle de certaines eaux situées dans la province — Expropriation des biens d'une compagnie — La Loi porte-t-elle atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale? — La Loi empiète-t-elle sur des droits civils à l'extérieur de la province? — The Upper Churchill Water Rights Reversion Act, 1980 (T.-N.), chap. 40.*

*Preuve — Droit constitutionnel — Validité d'une loi — Recevabilité d'éléments de preuve extrinsèques.*

Churchill Falls (Labrador) Corp., une compagnie à charte fédérale, a aménagé les ressources hydro-électriques des chutes Churchill en vertu d'un bail législatif consenti par Terre-Neuve et prévu dans *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease)*

\* Le Juge en chef n'a pas pris part au jugement.

1969, the company signed a contract (the Power Contract) with Hydro-Quebec whereby it agreed to supply and Hydro-Quebec agreed to purchase virtually all of the hydro-electric power produced at Churchill Falls for a term of 65 years. Delivery of power to Quebec began in 1971 and the whole development was completed by 1976. Since 1974, however, Newfoundland attempted unsuccessfully to recall more power than was provided for in the Power Contract. In 1980, the Newfoundland Legislature enacted *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* providing for the reversion to the province, free and clear of all encumbrances and claims, of the rights to the use of the waters and the water power rights described in the statutory lease. The Act also provided for the repeal of *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, including the statutory lease, and for the expropriation of the company's fixed assets used in the generation of electric power. The Act limited compensation to creditors and shareholders. Newfoundland referred the matter to the Court of Appeal which held the Act *intra vires* of the Newfoundland Legislature.

*Held:* The appeal should be allowed.

In constitutional cases, extrinsic evidence may be considered to ascertain not only the operation and effect of the impugned legislation but also its true object and purpose as well. Here, *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* is colourable legislation aimed at the Power Contract. The extrinsic evidence, held admissible, showed that the pith and substance of the Act is to interfere with the right of Hydro-Quebec under the Power Contract to receive an agreed amount of power at an agreed price. This right to the delivery in Quebec of Churchill Falls power is situated outside the Province of Newfoundland and is beyond the territorial competence of the Newfoundland Legislature.

*Reference re Residential Tenancies Act, 1979*, [1981] 1 S.C.R. 714; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373, applied; *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65, disapproved; *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Credit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-*

*Act, 1961*. En 1969, la compagnie a signé avec Hydro-Québec un contrat (le contrat d'énergie) aux termes duquel elle convenait de fournir, et Hydro-Québec d'acquérir, pratiquement toute l'énergie hydro-électrique produite aux chutes Churchill pendant une période de 65 ans. La livraison d'énergie au Québec a commencé en 1971 et tous les travaux d'aménagement ont été terminés en 1976. Depuis 1974, Terre-Neuve a cependant vainement tenté de récupérer plus d'énergie que ne le prévoit le contrat d'énergie. En 1980, la législature de Terre-Neuve a adopté *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* qui prévoit la rétrocession à la province, libres et quittes de toutes charges et réclamations, des droits d'utiliser les eaux et des droits relatifs à l'énergie hydro-électrique décrits dans le bail législatif. La Loi prévoit aussi l'abrogation de *The Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited (Lease) Act, 1961*, y compris le bail législatif, et l'expropriation de l'actif immobilisé servant à la production d'énergie électrique. La Loi limite l'indemnisation aux créanciers et aux actionnaires. Terre-Neuve a soumis l'affaire à la Cour d'appel qui a conclu que la Loi relevait de la compétence de la législature de Terre-Neuve.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

Dans les affaires constitutionnelles, on peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques pour vérifier non seulement l'application et la portée de la loi contestée, mais aussi son objet véritable. En l'espèce, *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act* est de la législation déguisée qui vise le contrat d'énergie. Les éléments de preuve extrinsèques jugés recevables démontrent que, de par son caractère véritable, la Loi porte atteinte au droit d'Hydro-Québec, en vertu du contrat d'énergie, de recevoir une quantité d'électricité convenue à un prix convenu. Ce droit à la livraison au Québec de l'électricité produite aux chutes Churchill est situé à l'extérieur de la province de Terre-Neuve et en dehors de la compétence territoriale de la législature de Terre-Neuve.

Jurisprudence: arrêts suivis: *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; arrêt critiqué: *B.C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* (1963), 44 W.W.R. 65; arrêts mentionnés: *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265; *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796; *Crédit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West*

*General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (the *Manitoba Securities* case), [1929] A.C. 260; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Morgan v. Attorney General of Prince Edward Island*, [1976] 2 S.C.R. 349; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] S.C.R. 383; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771; *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42, referred to.

APPEAL from a judgment of the Newfoundland Court of Appeal (1982), 134 D.L.R. (3d) 288, 36 Nfld. & P.E.I.R. 273, 101 A.P.R. 273, in the matter of a reference concerning the constitutional validity of *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*. Appeal allowed.

*John Sopinka, Q.C.*, and *Kathryn I. Chalmers*, for the appellant Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited.

*T. G. Heintzman, Q.C.*, *Jean-Paul Cardinal, Q.C.*, *Michel Jetté*, and *David I. Hamer*, for the appellant Hydro-Quebec.

*Jean-K. Samson*, *Henri Brun* and *Odette Laverdière*, for the appellant the Attorney General of Quebec.

*Clyde K. Wells, Q.C.*, and *Robert O'Brien, Q.C.*, for the appellant Royal Trust Co.

*Robert Wells, Q.C.*, and *Randell Earle*, for the appellant General Trust of Canada.

*Leonard A. Martin, Q.C.*, *O. Noel Clarke*, *Edward Hearn* and *David Orsborn*, for the respondent.

*T. B. Smith, Q.C.*, and *P. K. Doody*, for the intervener the Attorney General of Canada.

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

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

*Brian F. Squair*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Attorney-General for Manitoba v. Attorney-General for Canada* (l'arrêt *Manitoba Securities*), [1929] A.C. 260; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *Morgan c. Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Walter v. Attorney General of Alberta*, [1969] R.C.S. 383; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771; *Abitibi Power and Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1982), 134 D.L.R. (3d) 288, 36 Nfld. & P.E.I.R. 273, 101 A.P.R. 273, relativement à un renvoi sur la constitutionnalité de *The Upper Churchill Water Rights Reversion Act*. Pourvoi accueilli.

*John Sopinka, c.r.*, et *Kathryn I. Chalmers*, pour l'appelante Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited.

*T. G. Heintzman, c.r.*, *Jean-Paul Cardinal, c.r.*, *Michel Jetté*, et *David I. Hamer*, pour l'appelante Hydro-Québec.

*Jean-K. Samson*, *Henri Brun* et *Odette Laverdière*, pour l'appelant le procureur général du Québec.

*Clyde K. Wells, c.r.*, et *Robert O'Brien, c.r.*, pour l'appelante Compagnie Trust Royal.

*Robert Wells, c.r.*, et *Randell Earle*, pour l'appelante Trust Général du Canada.

*Leonard A. Martin, c.r.*, *O. Noel Clarke*, *Edward Hearn* et *David Orsborn*, pour l'intimé.

*T. B. Smith, c.r.*, et *P. K. Doody*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

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

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

*Brian F. Squair*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

will be evident from what I have said that I do not regard *B. C. Power Corporation v. The Attorney General of British Columbia* as authoritative on this point. It is not, in my view, in accordance with the governing authorities.

In the case at bar the Legislature of Newfoundland in passing the *Reversion Act* effectively transferred the assets of CFLCo from private ownership to ownership by the Government. CFLCo is left with its corporate structure intact and with the capability to raise new capital and issue shares. It is my opinion that, whatever attacks may be made on the validity of the *Reversion Act* under other heads of argument raised in this case, the Legislature in passing the *Reversion Act* did not contravene the constitutional strictures against interference with the essential status and powers of a federally-incorporated company.

### VIII

One of the principal attacks made against the *Reversion Act* was that the Act interferes with civil rights existing outside the Province of Newfoundland. While no quarrel was made with the proposition that the Legislature of Newfoundland is fully competent to expropriate property within its boundaries, it was argued that when the exercise of expropriation powers derogates from civil rights outside the Province the enactment is *ultra vires*. On this point the appellants contended that the extrinsic evidence, which has already been discussed, is particularly relevant to show the purpose of the *Reversion Act* and to show how and where its operation would be effective. It was contended that, while all that would be taken under the Act is physically situated within the Province of Newfoundland, the effect of the Act would be to destroy lawfully acquired civil rights outside the Province.

The Attorney General of Newfoundland contended that the *Reversion Act* applies only to the *Lease Act*, the Statutory Lease, and the assets of CFLCo. All of the rights and property to which the Act applies are situated within the Province of Newfoundland. Any effect on rights outside the territorial limits of the Province are therefore

donné ce que j'ai dit, il est évident que je ne considère pas que l'arrêt *B. C. Power Corporation v. Attorney General of British Columbia* fait autorité sur ce point. À mon avis, cet arrêt déroge à la jurisprudence dominante.

En l'espèce, par l'adoption de la *Reversion Act*, la législature de Terre-Neuve a effectivement fait passer les biens de CFLCo d'un propriétaire privé au gouvernement. CFLCo conserve intacte sa structure en tant que compagnie ainsi que le pouvoir de réunir de nouveaux capitaux et d'émettre des actions. Quelles que soient les attaques portées contre la validité de la *Reversion Act* dans les autres arguments soulevés en l'espèce, je suis d'avis que lorsqu'elle a adopté la *Reversion Act*, la Législature n'a pas enfreint les restrictions d'ordre constitutionnel qui interdisent de porter atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une compagnie à charte fédérale.

### VIII

Une des principales attaques dont fait l'objet la *Reversion Act* est que cette loi porte atteinte à des droits civils à l'extérieur de la province de Terre-Neuve. Bien qu'on ne conteste pas que la législature de Terre-Neuve a pleins pouvoirs pour exproprier des biens dans les limites de son territoire, on fait valoir que, lorsque l'exercice des pouvoirs d'expropriation porte atteinte à des droits civils à l'extérieur de la province, la loi est *ultra vires*. Sur ce point, les appelants font valoir que la preuve extrinsèque, qui a déjà été examinée, revêt un intérêt particulier en ce qu'elle fait ressortir l'objet de la *Reversion Act* de même que comment et dans quels cas elle doit s'appliquer. Ils font valoir que, bien que tout ce qui est exproprié en vertu de la Loi soit situé dans la province de Terre-Neuve, la Loi a pour effet de détruire des droits civils légitimement acquis à l'extérieur de la province.

Le procureur général de Terre-Neuve fait valoir que la *Reversion Act* s'applique uniquement à la *Lease Act*, au bail législatif et aux biens de CFLCo. Tous les droits et les biens auxquels s'applique la Loi sont situés dans la province de Terre-Neuve. Toute incidence sur des droits à l'extérieur des limites territoriales de la province est donc sans

irrelevant as being merely consequential. Newfoundland argued that the "pith and substance" test employed in division of powers cases has no application to the determination of the territoriality issue.

The appellants argued, firstly, that any provincial legislation that has extraterritorial effect is *ultra vires*. Alternatively, it was argued that the true purpose and intent of the legislation, its pith and substance, governs in the issue of territorial limitation just as it does in other constitutional cases involving division of powers. The appellants contended that the *Reversion Act* is aimed at the destruction of the rights of Hydro-Quebec under the Power Contract, rights situate outside Newfoundland. Consequently, the Act is beyond the legislative competence of the Province.

The territorial limitation on provincial legislative competence is contained in the *Constitution Act, 1867*. The opening words of s. 92 are: "In each Province . . .". Subsection (13) of s. 92 gives the Provinces exclusive legislative authority over "Property and Civil Rights in the Province" (emphasis added), and subs. (16), similarly, is confined to matters of a purely local or private nature in the Province. There is, however, some disagreement in the case authorities as to the test which should be applied in determining the constitutional validity of a provincial statute that has extraterritorial effects.

The appellants relied heavily on the case of *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283, and the cases which followed it, including *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265 (C.A.); *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796 (C.A.); and *Credit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365 (Alta. C.A.). These cases have been considered to be strong authority for the proposition that a provincial legislature may not validly legislate in derogation of extra-provincial rights. In the *Royal Bank* case the proceeds of a bond issue made by a railway company were held by the appellant Bank.

importance du fait qu'elle soit simplement indirecte. Terre-Neuve prétend que le critère du «caractère véritable» employé dans les arrêts qui portent sur le partage des pouvoirs ne s'applique pas pour trancher la question de la territorialité.

Les appelants font valoir, premièrement, que toute loi provinciale qui a un effet extra-territorial est *ultra vires*. À titre subsidiaire, ils soutiennent que l'objet et l'esprit véritables de la Loi, son caractère véritable, ont une incidence déterminante sur la question des limites territoriales tout comme dans les autres affaires constitutionnelles qui portent sur le partage des pouvoirs. Les appelants soutiennent que la *Reversion Act* vise à anéantir les droits que possède Hydro-Québec en vertu du contrat d'énergie, lesquels droits sont situés à l'extérieur de Terre-Neuve. Par conséquent, la Loi outrepassé la compétence législative de la province.

Les limites territoriales de la compétence législative provinciale sont prévues dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 92 commence par les mots «Dans chaque province . . .». Le paragraphe 92(13) donne aux provinces le pouvoir exclusif de faire des lois sur «la propriété et les droits civils dans la province» (c'est moi qui souligne) et de même, le par. (16) ne concerne que les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province. Il y a cependant désaccord dans la jurisprudence quant au critère qui devrait être appliqué pour déterminer la constitutionnalité d'une loi provinciale qui a des répercussions extra-territoriales.

Les appelants s'appuient fortement sur l'arrêt *Royal Bank of Canada v. The King*, [1913] A.C. 283, et sur les arrêts qui l'ont suivi, dont les arrêts *Ottawa Valley Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission*, [1937] O.R. 265 (C.A.), *Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario*, [1937] O.R. 796 (C.A.), et *Crédit-Foncier Franco-Canadien v. Ross*, [1937] 3 D.L.R. 365 (C.A. Alb.). On a considéré que ces arrêts appuient fortement la thèse selon laquelle la législature d'une province ne peut valablement adopter une loi qui viole des droits extra-provinciaux. Dans l'arrêt *Royal Bank*, la banque appelante détenait le produit d'une émission d'obligations faite par

The railway company had made default in the payment of interest and in the construction of the railway line, and the Alberta government, which had guaranteed the bonds, enacted a statute ratifying the guarantee and requiring payment of the money from the Bank into the General Revenue Fund of the Province. It was not entirely clear from the report whether the funds were held by the Bank in an account in Montreal or in an account in Alberta, but the judgment seems to proceed on the basis that the monies were, in fact, held in Montreal. The Bank refused to pay on the ground that the right to the money upon default of the railway company reverted in the bondholders and this right was a right outside Alberta. The statute was held by the Judicial Committee of the Privy Council to be *ultra vires* upon that ground.

In the *Ottawa Valley Power* case, on facts somewhat similar to those at bar, contracts were made between the Hydro-Electric Power Commission of Ontario and Ottawa Valley Power Company, a Quebec company distributing power in Quebec. An Ontario Act which declared the contracts "to be and always to have been illegal, void, and unenforceable as against The Hydro-Electric Power Commission of Ontario" was held to be *ultra vires* in the Court of Appeal of Ontario as being legislation in derogation of extra-provincial rights. In the *Beauharnois* case a similar result was reached on similar facts, and in the *Credit-Foncier* case the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta held that an Act affecting interest payable on certain debts, owing by residents of Alberta to creditors outside of Alberta, was *ultra vires* as derogating from extra-provincial civil rights.

It has been said that the courts in these cases did not differentiate, at least expressly, between statutes which are directed at extra-provincial rights and statutes which only incidentally affect those rights. See, for example, the words of Viscount Haldane, at p. 298 of the *Royal Bank* case:

une compagnie de chemins de fer. La compagnie de chemins de fer était en défaut quant au paiement des intérêts et à la construction du chemin de fer, et le gouvernement de l'Alberta, qui avait garanti les obligations, a adopté une loi qui ratifiait la garantie et exigeait que la banque verse la somme dans le Fonds du revenu général de la province. Le recueil ne dit pas clairement si les fonds étaient détenus par la banque dans un compte à Montréal ou dans un compte en Alberta, mais le jugement semble tenir pour acquis que les sommes étaient en fait détenues à Montréal. La banque a refusé de payer pour le motif que le droit à la somme, en cas de défaut de la part de la compagnie de chemins de fer, était dévolu aux obligataires et que ce droit était situé à l'extérieur de l'Alberta. Pour ce motif, le Comité judiciaire du Conseil privé a déclaré la loi *ultra vires*.

Dans l'affaire *Ottawa Valley Power*, dont les faits sont quelque peu semblables à ceux en l'espèce, Hydro-Electric Power Commission of Ontario et Ottawa Valley Power Company, une compagnie québécoise qui distribuait de l'électricité au Québec, avaient conclu des contrats. Une loi de l'Ontario qui déclarait que les contrats [TRADUCTION] «sont et ont toujours été illégaux, nuls et non exécutoires à l'encontre de The Hydro-Electric Power Commission of Ontario» a été déclarée *ultra vires* par la Cour d'appel de l'Ontario pour le motif que cette loi violait des droits extra-provinciaux. Une décision semblable fondée sur des faits semblables a été rendue dans l'arrêt *Beauharnois* et, dans l'arrêt *Crédit-Foncier*, la Division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta a décidé qu'une loi qui touchait l'intérêt payable sur certaines dettes par des résidents de l'Alberta à des créanciers à l'extérieur de l'Alberta était *ultra vires* pour le motif qu'elle violait des droits civils extra-provinciaux.

On a dit que, dans ces arrêts, les cours n'ont pas fait, du moins de façon expresse, la différence entre les lois qui visent directement des droits extra-provinciaux et celles qui portent atteinte à ces droits de façon indirecte seulement. Voir, par exemple, les propos du vicomte Haldane, à la p. 298 de l'arrêt *Royal Bank*:

In the opinion of their Lordships the effect of the statute of 1910, if validly enacted, would have been to preclude the bank from fulfilling its legal obligation to return their money to the bondholders, whose right to this return was a civil right which had arisen, and remained enforceable outside the province. The statute was on this ground beyond the powers of the Legislature of Alberta, inasmuch as what was sought to be enacted was neither *confined* to property and civil rights within the province nor directed *solely* to matters of merely local or private nature within it.

(Emphasis added.)

There is other authority which is frequently referred to on this question and it was heavily relied on in argument by Newfoundland. The leading case is *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468. This case concerned provincial legislation which amalgamated certain municipalities in Ontario into the City of Windsor. In the process of this amalgamation the securities for the debts of the various component municipalities were replaced by new bonds issued by the new City of Windsor with modifications in interest rates and other terms of the indebtedness. There was no question that the rights of many municipal creditors situate outside of Ontario were affected and, in some degree at least, derogated from. Lord Atkin held that the pith and substance of the Acts was in relation to municipal institutions within the Province and that, in addition, as far as they affected public utility commissions, they were justified as having been passed in relation to local works and undertakings under s. 92(10) of the *British North America Act*. He rejected the argument of colourability with these words, at p. 482:

It was suggested in argument that the impugned provisions should be declared invalid because they sought to do indirectly what could not be done directly—namely, to facilitate repudiation by Provincial municipalities of obligations incurred outside the Province. It is unnecessary to repeat what has been said many times by the Courts in Canada and by the Board, that the Courts will be careful to detect and invalidate any actual violation of constitutional restrictions under pretence of keeping with the statutory field. A colourable device will not avail. But in the present case nothing has

[TRANSLATION] De l'avis de leurs Seigneuries, la Loi de 1910, si elle avait été adoptée valablement, aurait eu pour effet d'empêcher la banque de s'acquitter de son obligation légale de rendre leur argent aux obligataires dont le droit au remboursement était un droit civil qui avait pris naissance et demeurait exécutoire à l'extérieur de la province. Pour ce motif, la Loi outrepassait les pouvoirs de la législature de l'Alberta, puisque la loi qu'on cherchait à adopter n'était pas *limitée* à la propriété et aux droits civils dans la province et qu'elle ne visait pas *uniquement* des matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

(Les italiques sont de moi.)

Il y a un autre courant de jurisprudence qui est souvent mentionné relativement à cette question et sur lequel Terre-Neuve s'appuie fortement. L'arrêt principal est l'arrêt *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468. Il porte sur une loi provinciale qui fusionnait certaines municipalités ontariennes pour former la ville de Windsor. Dans le cours de cette fusion, les titres de créance des diverses municipalités touchées ont été remplacés par de nouvelles obligations émises par la nouvelle ville de Windsor, qui comportaient des modifications des taux d'intérêt et des autres conditions de ces dettes. Il était évident que les droits d'un bon nombre de créanciers à l'extérieur de l'Ontario étaient touchés et qu'ils étaient violés du moins dans une certaine mesure. Lord Atkin a conclu que le caractère véritable des lois en question se rapportait aux institutions municipales dans la province et que, de plus, en autant qu'elles concernaient des commissions de services publics, elles étaient justifiées puisqu'elles avaient été adoptées relativement à des travaux et à des entreprises d'une nature locale en vertu du par. 92(10) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il a rejeté l'argument de la législation déguisée en ces termes, à la p. 482:

[TRANSLATION] On a fait valoir que les dispositions attaquées doivent être déclarées *ultra vires* parce qu'elles visent à faire indirectement ce qu'elles ne peuvent faire directement, savoir, faciliter la répudiation, par des municipalités de la province, d'obligations contractées à l'extérieur de la province. Il n'est pas nécessaire de répéter ce que les cours canadiennes et la Commission ont dit à plusieurs reprises, savoir que les cours s'appliqueront à découvrir et à annuler tout acte qui viole des restrictions d'ordre constitutionnel sous prétexte de demeurer à l'intérieur des limites fixées par la loi. Un

emerged even to suggest that the Legislature of Ontario at the respective dates had any purpose in view other than to legislate in times of difficulty in relation to the class of subject which was its special care—namely, municipal institutions.

He went on to reject the argument that the legislation was *ultra vires* as being in derogation of extra-provincial rights by saying, at pp. 482-83:

... and though they affect rights outside the Province they only so affect them collaterally, as a necessary incident to their lawful powers of good government within the Province.

The British Columbia Court of Appeal reached a similar result a year earlier in the case of *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345, and in so doing followed the decision of the Ontario Court of Appeal in *Ladore v. Bennett*, *supra*, which was later affirmed by the Judicial Committee of the Privy Council.

It will be seen that there is an apparent conflict between the *Royal Bank* line of cases and *Ladore v. Bennett*. In *Royal Bank* the view expressed by Viscount Haldane (see quotation from p. 298, *supra*) would appear to be that any provincial enactment not wholly confined in its effect to the Province would on that account be *ultra vires*. The same reasoning appears to have been applied in *Ottawa Valley* and *Beauharnois* as well as in *Credit-Foncier*. These cases have been criticized as adopting too narrow a view of the territorial limitation on provincial legislative competence. Professor Hogg in his work, *Constitutional Law of Canada*, *supra*, said at pp. 209-10:

The general rule of constitutional law is that a law is classified by its pith and substance, and incidental effects on subjects outside jurisdiction are not relevant to constitutionality. No one would quarrel with the proposition that a provincial statute whose pith and substance is the destruction or modification of rights outside the province must be unconstitutional. But where the cases go wrong, as it seems to me, is in refusing to recognize that a statute whose pith and substance is a matter inside the province may incidentally destroy or modify rights outside the province.

moyen déguisé ne tiendra pas. Mais en l'espèce, rien ne laisse même entendre qu'à ces dates respectives, la législature de l'Ontario visait un but autre que l'adoption, à une époque difficile, d'une loi relative à un sujet auquel elle portait une attention spéciale, soit les institutions municipales.

Il a ensuite rejeté l'argument portant que la législation était *ultra vires* parce qu'elle violait des droits extra-provinciaux, affirmant, aux pp. 482 et 483:

[TRADUCTION] ... et même si elles portent atteinte à des droits à l'extérieur de la province, elles ne le font que de manière accessoire et nécessairement incidente à leurs pouvoirs légitimes de bon gouvernement dans la province.

Un an plus tôt, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique avait rendu une décision semblable dans l'arrêt *Day v. Victoria*, [1938] 4 D.L.R. 345, et ce faisant, elle avait suivi l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, *Ladore v. Bennett*, précité, que le Comité judiciaire du Conseil privé a confirmé ultérieurement.

On constate un conflit évident entre le courant de jurisprudence qui s'inspire de l'arrêt *Royal Bank* et celui qui s'inspire de l'arrêt *Ladore v. Bennett*. Dans *Royal Bank*, l'opinion du vicomte Haldane (voir l'extrait précité de la p. 298) semblerait être que toute loi provinciale dont l'effet ne se limite pas entièrement à la province serait à ce titre *ultra vires*. Le même raisonnement semble avoir été appliqué dans les arrêts *Ottawa Valley*, *Beauharnois* et *Crédit-Foncier*. On a critiqué ces arrêts en leur reprochant d'adopter une conception trop étroite des limites territoriales de la compétence législative des provinces. Dans l'ouvrage *Constitutional Law of Canada*, précité, le professeur Hogg affirme, aux pp. 209 et 210:

[TRADUCTION] En droit constitutionnel, la règle générale est qu'une loi est classée suivant son caractère véritable, et les effets secondaires qu'elle a sur des sujets dans d'autres ressorts n'ont rien à voir avec sa constitutionnalité. Nul ne conteste la thèse de l'inconstitutionnalité d'une loi provinciale qui, de par son caractère véritable, vise à anéantir ou à modifier des droits à l'extérieur de la province. Mais il me semble que c'est à tort que la jurisprudence refuse de reconnaître qu'une loi, qui de par son caractère véritable porte sur une matière de compétence provinciale, puisse de façon incidente anéantir ou modifier des droits à l'extérieur de la province.



The clash between *Royal Bank* and *Ladore v. Bennett* is thus clearly illustrated in the above quotation. The factual basis for the *Royal Bank* case is not entirely clear from the report. It must be assumed, however, that there was at least an implied finding that the pith and substance of the Act in question was in relation to extra-provincial rights if it is to be accepted today as authority. It should be noted that the other cases referred to above which followed *Royal Bank* were all decided before *Ladore v. Bennett*, which case in my view states the law correctly.

Where the pith and substance of the provincial enactment is in relation to matters which fall within the field of provincial legislative competence, incidental or consequential effects on extra-provincial rights will not render the enactment *ultra vires*. Where, however, the pith and substance of the provincial enactment is the derogation from or elimination of extra-provincial rights then, even if it is cloaked in the proper constitutional form, it will be *ultra vires*. A colourable attempt to preserve the appearance of constitutionality in order to conceal an unconstitutional objective will not save the legislation. I refer to the words of Lord Atkin quoted above that "a colourable device will not avail".

The appellants argued that the *Reversion Act* is colourable legislation aimed at the Power Contract. In support of this argument reference was made to the extrinsic evidence which has already been mentioned. That part of the evidence which I have held to be reliable and therefore admissible indicates the true purpose and intent of the Act. Newfoundland attempted to recall more power than was provided for in the Power Contract, first by a request to Hydro-Quebec and then to the Quebec Premier. These attempts failed. A demand to CFLCo by Order in Council was also refused. A whole section of the government pamphlet, "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*", deals with the price paid by Hydro-Quebec for Churchill Falls power under the Power Contract and the benefits realized by Hydro-Quebec from its investment. The section concludes:

L'extrait précité illustre ainsi clairement le conflit entre les arrêts *Royal Bank* et *Ladore v. Bennett*. Les faits à l'origine de l'arrêt *Royal Bank* ne sont pas exposés très clairement dans le recueil. Il faut cependant supposer qu'il s'y trouvait au moins une constatation implicite que le caractère véritable de la Loi en question se rapportait à des droits extra-provinciaux si on doit aujourd'hui l'accepter comme faisant autorité. Il faut souligner que les autres arrêts mentionnés ci-dessus qui ont suivi l'arrêt *Royal Bank* ont tous précédé l'arrêt *Ladore v. Bennett* qui, à mon avis, énonce correctement la règle applicable.

Lorsque le caractère véritable d'une loi provinciale se rapporte à des matières qui relèvent du domaine de la compétence législative des provinces, les effets accessoires ou indirects sur des droits extra-provinciaux ne rendent pas cette loi *ultra vires*. Cependant, si de par son caractère véritable la loi provinciale porte atteinte à des droits extra-provinciaux ou les élimine, elle est *ultra vires* même si elle revêt une forme constitutionnelle appropriée. Une tentative déguisée de préserver l'apparence de constitutionnalité en vue de dissimuler un objectif inconstitutionnel ne permettra pas de sauver cette loi. Je reprends les mots précités de lord Atkin, «un moyen déguisé ne tiendra pas».

Les appelants font valoir que la *Reversion Act* est une loi déguisée qui s'attaque au contrat d'énergie. Ils fondent cet argument sur la preuve extrinsèque dont il a déjà été question. Cette partie de la preuve, que j'ai déjà déclarée digne de foi et par conséquent recevable, montre l'objet et l'esprit véritables de la Loi. Terre-Neuve a tenté de récupérer plus d'électricité que ne le prévoyait le contrat d'énergie, par une demande adressée d'abord à Hydro-Québec et ensuite au premier ministre du Québec. Ces tentatives ont échoué. Une réclamation adressée à CFLCo par décret a également été rejetée. Toute une partie de la brochure gouvernementale intitulée "*The Energy Priority of Newfoundland and Labrador*" est consacrée au prix que paie Hydro-Québec pour l'électricité des chutes Churchill en vertu du contrat d'énergie et aux avantages qu'Hydro-Québec tire de ce placement. Cette partie de la brochure se termine ainsi:

The foregoing financial estimates have been included here to illustrate the harsh inequity created by the Power Contract since 1972. This inequity will clearly magnify to unconscionable proportions and amounts over the remaining 61 years of the Power Contract. It is this very Power Contract which Hydro-Quebec is using to deny Newfoundland's right to access 800 MW of Churchill Falls power at this time. The increasing inequity of the Power Contract adds impetus to the Government's determination to reach a resolution to its right of access. Such access would only begin to reduce the inequity and to move towards a fair and equitable utilization of the Churchill Falls resource.

Another section is entitled, "Newfoundland's Case for Fairness and Equity", and outlines Newfoundland's attempt to renegotiate the Power Contract in terms of both price and Newfoundland's access to Churchill Falls power. Even the *Reversion Act* itself provides for compensation to shareholders and creditors directly, rather than the CFLCo, thus depriving the company of any assets upon which recovery by Hydro-Quebec for breach of the Power Contract could be effected. As soon as the *Reversion Act* came into force, Hydro-Quebec's right to receive power according to the terms of the Power Contract would be effectively destroyed. Even if the flow of electricity to Quebec continued at the same rate and for the same price after the coming into force of the Act, it would then be in the form of a privilege rather than an enforceable right. All of this, in my opinion, points to one conclusion: the *Reversion Act* is a colourable attempt to interfere with the Power Contract and thus to derogate from the rights of Hydro-Quebec to receive an agreed amount of power at an agreed price.

It was also argued by the appellants that the *Reversion Act* is *ultra vires* in that it affects the rights of secured creditors outside the Province. In my opinion, there is nothing in the Act itself nor in the extrinsic evidence to indicate that the Act is aimed at the rights of secured creditors. Any effect on these rights would be of an incidental nature and, in accordance with the principle of *Ladore v. Bennett* discussed above, would not of itself be grounds for declaring the Act *ultra vires*.

[TRANSLATION] Les chiffres qui précèdent ont été énoncés ici pour illustrer la grande injustice que crée le contrat d'énergie depuis 1972. Il est évident que cette injustice prendra des proportions démesurées et portera sur des sommes énormes au cours des 61 ans qui restent au contrat d'énergie. C'est ce contrat même dont se sert Hydro-Québec pour nier actuellement à Terre-Neuve le droit d'accès à 800 MW d'électricité des chutes Churchill. L'inéquité croissante du contrat d'énergie renforce l'intention du gouvernement de trouver une solution à son droit d'accès. Ce droit d'accès permettrait seulement de commencer à diminuer cette injustice et à promouvoir une utilisation juste et équitable des ressources des chutes Churchill.

Une autre partie intitulée «Newfoundland's Case for Fairness and Equity» expose la tentative de Terre-Neuve de renégocier les conditions du contrat d'énergie relatives au prix et à l'accès de Terre-Neuve à l'électricité des chutes Churchill. Même la *Reversion Act* prévoit indemniser directement les actionnaires et les créanciers plutôt que CFLCo, privant ainsi la compagnie de tous les biens qui pourraient servir à indemniser Hydro-Québec pour la violation du contrat d'énergie. Dès l'entrée en vigueur de la *Reversion Act*, le droit d'Hydro-Québec de recevoir l'électricité conformément aux conditions du contrat d'énergie serait effectivement aboli. Même si le débit et le prix de l'électricité distribuée au Québec demeuraient les mêmes après l'entrée en vigueur de la Loi, cela relèverait d'un privilège plutôt que d'un droit exécutoire. À mon avis, tout cela entraîne une seule conclusion: la *Reversion Act* est une tentative déguisée de modifier le contrat d'énergie et de porter atteinte au droit d'Hydro-Québec de recevoir une quantité d'électricité convenue à un prix convenu.

Les appelants soutiennent également que la *Reversion Act* est *ultra vires* parce qu'elle porte atteinte aux droits des créanciers garantis à l'extérieur de la province. À mon avis, il n'y a rien, ni dans la Loi elle-même ni dans la preuve extrinsèque, qui indique que la Loi vise les droits des créanciers garantis. Tout effet sur ces droits serait de nature accessoire et, suivant le principe énoncé dans *Ladore v. Bennett* que nous avons examiné plus haut, ne constituerait pas en soi un motif permettant de déclarer la Loi *ultra vires*.

A finding that the *Reversion Act* is aimed at the rights of Hydro-Quebec under the Power Contract would render the Act *ultra vires* only if the rights so attacked are situate in Quebec beyond the jurisdiction of the Legislature of Newfoundland. Little argument was advanced on this issue and the case seemed to proceed on the general assumption that the rights of Hydro-Quebec were situate in Quebec. The fact, of course, is that Hydro-Quebec has the right under the Power Contract to receive delivery in Quebec of hydro-electric power and thereafter to dispose of it for use in Quebec or elsewhere as it may choose. If these facts are not sufficient for the purpose of the constitutional characterization of the *Reversion Act*, it may be noted in any event that ordinarily the rule is that rights under contracts are situate in the province or country where the action may be brought: see Castel, *Canadian Conflict of Laws* (1977), vol. 2, p. 347, and Dicey & Morris, *The Conflict of Laws*, vol. 2, 10th ed., 1980, p. 533, and cases cited therewith. It will be recalled that the Power Contract provided that the courts of Quebec would have jurisdiction to adjudicate disputes arising under it and it is, therefore, the Province of Quebec where enforcement of the contract may be ordered and where the intangible rights arising under the contract are situate.

It was argued by the Attorney General of Newfoundland that control over the power generated at Churchill Falls is essential for the effective management by Newfoundland of its water resources and to meet the energy needs of the Province. However, it is not for this Court to consider the desirability of legislation from a social or economic perspective where a constitutional issue is raised. As Laskin C.J. said in *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42 at p. 76:

Where governments in good faith, as in this case, invoke authority to realize desirable economic policies, they must know that they have no open-ended means of achieving their goals when there are constitutional limitations on the legislative power under which they purport to act. They are entitled to expect that the Courts, and especially this Court, will approach the task of

Conclure que la *Reversion Act* vise les droits que le contrat d'énergie confère à Hydro-Québec, rendrait la Loi inconstitutionnel seulement si ces droits sont situés au Québec hors de la compétence de la législature de Terre-Neuve. On a dit peu de choses à cet égard au cours des plaidoiries et il appert qu'on a présumé tout au long de l'affaire que les droits d'Hydro-Québec étaient situés au Québec. Il est vrai, évidemment, qu'Hydro-Québec a le droit en vertu du contrat d'énergie de prendre livraison au Québec de l'énergie hydro-électrique et de l'écouler au Québec ou ailleurs à son choix. Si ces faits ne sont pas suffisants aux fins de la caractérisation constitutionnelle de la *Reversion Act*, il convient de noter de toute façon que normalement la règle veut que les droits découlant de contrats soient situés dans la province ou le pays où l'action peut être intentée: voir Castel, *Canadian Conflict of Laws* (1977), vol. 2, p. 347, ainsi que Dicey et Morris, *The Conflict of Laws*, vol. 2, 10<sup>e</sup> éd., 1980, p. 533 et les arrêts qui y sont cités. Il faut se rappeler que le contrat d'énergie stipule que les tribunaux du Québec ont compétence pour trancher les litiges en découlant et, par conséquent, c'est dans la province de Québec que l'exécution du contrat peut être ordonnée et où sont situés les droits incorporels découlant du contrat.

Le procureur général de Terre-Neuve a fait valoir que le contrôle de l'énergie produite aux chutes Churchill est essentiel pour permettre à Terre-Neuve d'administrer efficacement ses ressources hydrauliques et de répondre aux besoins en énergie de la province. Cependant, il n'appartient pas à cette Cour d'examiner le caractère souhaitable d'une loi d'un point de vue social ou économique lorsqu'une question constitutionnelle est soulevée. Comme l'a dit le juge en chef Laskin dans l'arrêt *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42, à la p. 76:

Lorsque les gouvernements invoquent de bonne foi, comme en l'espèce, leur pouvoir de mettre sur pied des politiques économiques souhaitables, ils doivent savoir qu'ils n'ont pas à leur disposition des moyens illimités d'atteindre leur but lorsque le pouvoir législatif en vertu duquel ils entendent agir est limité par la Constitution. Ils sont en droit de s'attendre que les tribunaux, et

appraisal of the constitutionality of social and economic programmes with sympathy and regard for the serious consequences of holding them *ultra vires*. Yet, if the appraisal results in a clash with the Constitution, it is the latter which must govern. That is the situation here.

It is also the situation in the present case, and it follows that the *Reversion Act* is *ultra vires*.

## IX

In view of the conclusion I have reached on the issue of extra-provincial civil rights, I do not consider it necessary to deal with the other arguments advanced by the appellants regarding the regulation of interprovincial trade and commerce and interference with an interprovincial work or undertaking.

## X

In conclusion, having found that the pith and substance of the *Reversion Act* is to interfere with the rights of Hydro-Quebec outside the territorial jurisdiction of Newfoundland, it is my opinion that the Act, taken as a whole, is *ultra vires* of the Legislature of Newfoundland. Question 9 of the Reference must be answered accordingly. It therefore becomes unnecessary to answer the other eight questions.

I would allow the appeal. The appellants, Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Quebec, Royal Trust Co. and General Trust of Canada, are entitled to their costs throughout. There will be no costs by or to the Attorneys General.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitor for the appellant Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited: John Sopinka, Toronto.*

*Solicitors for the appellant Hydro-Quebec: Geoffrion, Prud'homme, Montréal.*

*Solicitors for the appellant the Attorney General of Quebec: Henri Brun, Jean-K. Samson et Odette Laverdière, Ste-Foy.*

particulièrement cette Cour, abordent la tâche de déterminer la constitutionnalité des programmes sociaux et économiques avec compréhension et en étant pleinement conscients des graves conséquences de les déclarer *ultra vires*. Mais si après examen il est jugé qu'ils vont à l'encontre de la Constitution, c'est cette dernière qui doit l'emporter. C'est le cas en l'espèce.

C'est également le cas dans la présente espèce et il s'ensuit que la *Reversion Act* est *ultra vires*.

## IX

Étant donné mes conclusions sur la question des droits civils extra-provinciaux, j'estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres arguments des appelants concernant la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux et l'ingérence dans des travaux ou une entreprise de nature interprovinciale.

## X

En conclusion, après avoir constaté que, de par son caractère véritable, la *Reversion Act* porte atteinte aux droits d'Hydro-Québec situés hors de la compétence territoriale de Terre-Neuve, je suis d'avis que la Loi, dans sa totalité, est *ultra vires* de la législature de Terre-Neuve. Il y a donc lieu de répondre en conséquence à la question 9 du renvoi. Il devient donc inutile de répondre aux huit autres questions.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi. Les appelants, Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited, Hydro-Québec, Compagnie Trust Royal et Trust Général du Canada, ont droit à leurs dépens dans toutes les cours. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens en faveur ou à l'encontre des procureurs généraux.

*Pourvoi accueilli avec dépens.*

*Procureur de l'appelante Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited: John Sopinka, Toronto.*

*Procureurs de l'appelante Hydro-Québec: Geoffrion, Prud'homme, Montréal.*

*Procureurs de l'appelant le procureur général du Québec: Henri Brun, Jean-K. Samson et Odette Laverdière, Ste-Foy.*