

**British Columbia Securities
Commission** *Appellant*

v.

Global Securities Corporation *Respondent*

and

**The Attorney General of Canada, the
Attorney General for Ontario, the Attorney
General of Quebec, the Attorney General of
Nova Scotia, the Attorney General of
Manitoba, the Attorney General of British
Columbia, the Attorney General for
Alberta, the Ontario Securities Commission,
the Commission des valeurs mobilières du
Québec and the Alberta Securities
Commission** *Interveners*

**INDEXED AS: GLOBAL SECURITIES CORP. v. BRITISH
COLUMBIA (SECURITIES COMMISSION)**

Neutral citation: 2000 SCC 21.

File No.: 26887.

Hearing and judgment: January 25, 2000.

Reasons delivered: April 13, 2000.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé,
Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour
and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

*Constitutional law — Division of powers — Securities
— Provincial securities legislation allowing securities
commission to require registered brokers in province to
produce records “to assist in the administration of the
securities laws of another jurisdiction” — Whether leg-
islation intra vires province — Constitution Act, 1867,
s. 92(13) — Securities Act, R.S.B.C. 1996, c. 418,
s. 141(1)(b).*

In 1988 the appellant entered in a Memorandum of
Understanding with the United States Securities and
Exchange Commission (“SEC”) whereby the signatories

**British Columbia Securities
Commission** *Appelante*

c.

Global Securities Corporation *Intimée*

et

**Le procureur général du Canada, le
procureur général de l’Ontario, le
procureur général du Québec, le procureur
général de la Nouvelle-Écosse, le procureur
général du Manitoba, le procureur général
de la Colombie-Britannique, le procureur
général de l’Alberta, la Commission des
valeurs mobilières de l’Ontario, la
Commission des valeurs mobilières du
Québec et l’Alberta Securities
Commission** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ: GLOBAL SECURITIES CORP. c. COLOMBIE-
BRITANNIQUE (SECURITIES COMMISSION)**

Référence neutre: 2000 CSC 21.

N° du greffe: 26887.

Audition et jugement: 25 janvier 2000.

Motifs déposés: 13 avril 2000.

Présents: Le juge en chef McLachlin et les juges
L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major,
Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

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

*Droit constitutionnel — Partage des compétences —
Valeurs mobilières — Loi provinciale sur les valeurs
mobilières permettant à la commission des valeurs
mobilières d’enjoindre à des courtiers inscrits dans la
province de produire des documents «pour aider à
appliquer les lois sur les valeurs mobilières d’un autre
ressort» — Cette loi relève-t-elle de la compétence de la
province? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(13)
— Securities Act, R.S.B.C. 1996, ch. 418, art. 141(1)(b).*

En 1988, l’appelante a signé un protocole d’entente
avec la Securities and Exchange Commission des États-
Unis («SEC»), dans lequel les signataires s’engageaient

agreed to provide the “fullest mutual assistance”, including obtaining documents and taking evidence from persons when requested by another signatory. That same year British Columbia amended its *Securities Act*. Included in the new provisions was what is now s. 141(1)(b), which authorizes the appellant’s executive director to order a registrant to produce records “to assist in the administration of the securities laws of another jurisdiction”. In 1996 the appellant made an order under s. 141(1)(b) against the respondent pursuant to a request from the SEC, which was investigating possible violations of U.S. law by the respondent and/or its employees. The respondent provided part of the information requested, but refused to provide anything else. Accordingly, the appellant served the respondent with a notice of hearing under s. 161(1) of the *Securities Act* to determine if it was in the public interest to order the respondent to comply with the order for production. The respondent in turn filed a petition in the British Columbia Supreme Court seeking a declaration that s. 141(1)(b) was *ultra vires* the province. The petition was dismissed. The Court of Appeal, in a majority decision, reversed that judgment.

Held: The appeal should be allowed. Section 141(1)(b) of the *Securities Act* is *intra vires* the province.

Legislation is constitutional if it is in pith and substance within the constitutional powers of the enacting legislature. The pith and substance of a law is the dominant or most important characteristic of the law. The effects of the legislation may be relevant to its validity in so far as they reveal its pith and substance. However, merely incidental effects will not disturb the constitutionality of an otherwise *intra vires* law. In characterizing the legislation, the court is free to consider relevant, reliable, extrinsic evidence. As a result, the affidavit evidence submitted by the parties to describe the true object and purpose of s. 141(1)(b) of the *Securities Act* was correctly accepted by the trial court.

The dominant purpose of s. 141(1)(b) is the enforcement of the province’s securities law. The law furthers this goal in two ways. First, to regulate effectively the domestic (or intraprovincial) securities market, the appellant will often require access to records located outside the province, access that can most effectively be

à «s’entraide[r] le plus possible» et, notamment, à obtenir des documents et à recueillir des témoignages à la demande d’un cosignataire. Au cours de la même année, la Colombie-Britannique a modifié sa *Securities Act*, en y ajoutant de nouvelles dispositions, dont ce qui est devenu l’al. 141(1)(b) qui autorise le directeur général de l’appelante à enjoindre à un courtier inscrit de produire des documents «pour aider à appliquer les lois sur les valeurs mobilières d’un autre ressort». En 1996, l’appelante a rendu contre l’intimée une ordonnance fondée sur l’al. 141(1)(b), à la suite d’une demande de la SEC qui enquêtait sur la possibilité que l’intimée ou ses employés, ou les deux à la fois, aient violé la loi américaine. L’intimée a fourni une partie des renseignements demandés, mais a refusé de produire tout autre document. En conséquence, l’appelante a signifié à l’intimée un avis fondé sur le par. 161(1) de la *Securities Act*, dans lequel elle l’informait qu’une audience serait tenue pour déterminer s’il était dans l’intérêt public de lui ordonner de se conformer à l’ordonnance de production. L’intimée a réagi en déposant, devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, une requête visant à obtenir un jugement déclarant que l’al. 141(1)(b) excédait la compétence de la province. La requête a été rejetée. La Cour d’appel a, dans une décision majoritaire, infirmé ce jugement.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli. L’alinéa 141(1)(b) de la *Securities Act* relève de la compétence de la province.

Une mesure législative est constitutionnelle si elle relève, de par son caractère véritable, des pouvoirs que la Constitution confère à la législature qui l’a adoptée. Le caractère véritable d’une loi est la caractéristique dominante ou la plus importante de cette loi. Les effets de la mesure législative peuvent être pertinents pour déterminer si elle est valide, dans la mesure où ils en révèlent le caractère véritable. Cependant, de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*. Pour qualifier une mesure législative, la cour peut tenir compte d’éléments de preuve extrinsèques pertinents et fiables. En conséquence, la preuve par affidavit que les parties ont produite pour décrire l’objet véritable de l’al. 141(1)(b) de la *Securities Act* a été acceptée à juste titre par le tribunal de première instance.

L’objectif dominant de l’al. 141(1)(b) est l’application de la loi sur les valeurs mobilières de la province. La mesure législative favorise de deux façons la réalisation de cet objectif. Premièrement, pour réglementer efficacement le marché des valeurs mobilières dans la province, l’appelante doit souvent avoir accès à des docu-

given by the securities regulator in that jurisdiction. If the appellant is to expect this co-operation from bodies like the SEC it must reciprocate, as s. 141(1)(b) enables it to do. Second, s. 141(1)(b) will likely help uncover misconduct abroad by domestic registrants and thus helps the appellant determine the fitness of domestic registrants to trade in the province. While s. 141(1)(b) does involve relations with a foreign authority, it does not attempt to extend the reach of provincial legislation outside its borders. The pith and substance of s. 141(1)(b) falls within the scope of s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, “Property and Civil Rights in the Province”. Section 141(1)(b)’s dominant purpose, the effective regulation of domestic securities, has long been recognized to fall within provincial authority. Moreover, the provinces’ authority over securities regulation is not limited to purely intraprovincial matters. Assisting in the investigation of possible violations of foreign securities laws falls within the appellant’s power under s. 92(13) to regulate the province’s securities market.

Even if s. 141(1)(b) were not in pith and substance provincial, it would clearly be justified under the ancillary doctrine. The provision is a part of a valid legislative scheme, namely the *Securities Act*. Moreover, even assuming that the most rigorous version of the ancillary doctrine applies, s. 141(1)(b) is “necessarily incidental” to the *Securities Act*.

Cases Cited

Referred to: *Attorney General for Ontario v. Scott*, [1956] S.C.R. 137; *Re McCarthy and Menin and United States Securities and Exchange Commission* (1963), 38 D.L.R. (2d) 660; *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299; *Attorney-General for Alberta v.*

ments qui se trouvent à l’extérieur de la province, et c’est l’organisme de réglementation du marché des valeurs mobilières du ressort en cause qui est en mesure de lui donner le plus efficacement cet accès. Pour pouvoir compter sur cette coopération de la part d’organismes comme la SEC, l’appelante se doit, comme l’al. 141(1)(b) lui permet de le faire, d’obtempérer à toute demande de coopération qu’ils peuvent lui adresser. Deuxièmement, l’al. 141(1)(b) sera vraisemblablement utile pour déceler l’inconduite, à l’étranger, de courtiers inscrits dans la province, et donc pour aider l’appelante à décider de l’aptitude des courtiers inscrits dans la province à y faire du commerce. Bien qu’il implique l’existence de rapports avec un organisme étranger, l’al. 141(1)(b) ne tente pas d’étendre la portée de la mesure législative provinciale au-delà des frontières de la province. Le caractère véritable de l’al. 141(1)(b) relève du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à savoir «la propriété et les droits civils dans la province». L’objectif dominant de l’al. 141(1)(b), qui est la réglementation efficace du marché des valeurs mobilières dans la province, est considéré depuis longtemps comme relevant de la compétence des provinces. En outre, la compétence des provinces en matière de réglementation du marché des valeurs mobilières ne se limite pas aux questions purement intraprovinciales. Aider à enquêter sur d’éventuelles violations de lois étrangères en matière de valeurs mobilières relève du pouvoir que l’appelante possède, en vertu du par. 92(13), de réglementer le marché des valeurs mobilières dans la province.

Même s’il n’était pas, de par son caractère véritable, de nature provinciale, l’al. 141(1)(b) serait clairement justifié en vertu du principe de la compétence accessoire. Cet alinéa fait partie d’un régime législatif valide, à savoir la *Securities Act*. De plus, même en supposant que la version la plus stricte du principe de la compétence accessoire s’applique, l’al. 141(1)(b) est «nécessairement accessoire» à la *Securities Act*.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: *Attorney General for Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137; *Re McCarthy and Menin and United States Securities and Exchange Commission* (1963), 38 D.L.R. (2d) 660; *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299; *Attorney-General*

Attorney-General for Canada, [1939] A.C. 117; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776; *Lymburn v. Mayland*, [1932] 2 D.L.R. 6; *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, [1961] S.C.R. 584; *McGuire v. McGuire*, [1953] O.R. 328; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *R. v. W. McKenzie Securities Ltd.* (1966), 56 D.L.R. (2d) 56; *Re Legault and Law Society of Upper Canada* (1975), 58 D.L.R. (3d) 641; *Re Underwood McLellan & Associates Ltd.* (1979), 103 D.L.R. (3d) 268.

Statutes and Regulations Cited

Constitution Act, 1867, s. 92(13), (14).
Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act, R.S.C., 1985, c. 30 (4th Supp.).
Securities Act, R.S.B.C. 1996, c. 418, ss. 141(1), (2)(b), (3), 161(1).

Authors Cited

Anisman, Philip, and Peter W. Hogg. "Constitutional Aspects of Federal Securities Legislation". In Philip Anisman et al., *Proposals for a Securities Market Law for Canada*, vol. 3. Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada, 1979, 135.

Edinger, Elizabeth R. "Territorial Limitations on Provincial Powers" (1982), 14 *Ottawa L. Rev.* 57.

Edinger, Elizabeth R. "The Constitutional Validity of Provincial Mutual Assistance Legislation: *Global Securities v. British Columbia (Securities Commission)*" (1999), 33 *U.B.C. L. Rev.* 169.

Erwin, Philip O. "The International Securities Enforcement Cooperation Act of 1990: Increasing International Cooperation in Extraterritorial Discovery?" (1992), 15 *Boston College Int'l & Comp. L. Rev.* 471.

Greene, Caroline A. A. "International Securities Law Enforcement: Recent Advances in Assistance and Cooperation" (1994), 27 *Vand. J. Transnat'l L.* 635.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (updated 1999 release 1).

International Organization of Securities Commissions. *Securities Activity on the Internet*. Report of the Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions, September 1998.

Johnston, David, and Kathleen Doyle Rockwell. *Canadian Securities Regulation*, 2nd ed. Markham, Ont.: Butterworths, 1998.

for Alberta c. Attorney-General for Canada, [1939] A.C. 117; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Ladore c. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776; *Lymburn c. Mayland*, [1932] 2 D.L.R. 6; *Gregory & Co. c. Quebec Securities Commission*, [1961] R.C.S. 584; *McGuire c. McGuire*, [1953] O.R. 328; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *R. c. W. McKenzie Securities Ltd.* (1966), 56 D.L.R. (2d) 56; *Re Legault and Law Society of Upper Canada* (1975), 58 D.L.R. (3d) 641; *Re Underwood McLellan & Associates Ltd.* (1979), 103 D.L.R. (3d) 268.

Lois et règlements cités

Loi constitutionnelle de 1867, art. 92(13), (14).
Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle, L.R.C. (1985), ch. 30 (4^e suppl.).
Securities Act, R.S.B.C. 1996, ch. 418, art. 141(1), (2)(b), (3), 161(1).

Doctrine citée

Anisman, Philip, et Peter W. Hogg. «Les aspects constitutionnels de la législation fédérale sur les valeurs mobilières». Dans Philip Anisman et autres, *Avant-projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières*, vol. 3. Ottawa: Consommation et Corporations Canada, 1979, 147.

Edinger, Elizabeth R. «Territorial Limitations on Provincial Powers» (1982), 14 *Ottawa L. Rev.* 57.

Edinger, Elizabeth R. «The Constitutional Validity of Provincial Mutual Assistance Legislation: *Global Securities v. British Columbia (Securities Commission)*» (1999), 33 *U.B.C. L. Rev.* 169.

Erwin, Philip O. «The International Securities Enforcement Cooperation Act of 1990: Increasing International Cooperation in Extraterritorial Discovery?» (1992), 15 *Boston College Int'l & Comp. L. Rev.* 471.

Greene, Caroline A. A. «International Securities Law Enforcement: Recent Advances in Assistance and Cooperation» (1994), 27 *Vand. J. Transnat'l L.* 635.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (updated 1999 release 1).

Johnston, David, and Kathleen Doyle Rockwell. *Canadian Securities Regulation*, 2nd ed. Markham, Ont.: Butterworths, 1998.

Kehoe, James A. «Exporting Insider Trading Laws: The Enforcement of U.S. Insider Trading Laws Internationally» (1995), 9 *Emory Int'l L. Rev.* 345.

Kehoe, James A. "Exporting Insider Trading Laws: The Enforcement of U.S. Insider Trading Laws Internationally" (1995), 9 *Emory Int'l L. Rev.* 345.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1998), 56 B.C.L.R. (3d) 237, 162 D.L.R. (4th) 601, 110 B.C.A.C. 1, 178 W.A.C. 1, [1999] 4 W.W.R. 392, [1998] B.C.J. No. 1597 (QL), reversing a decision of Macdonald J. (1997), 13 C.C.L.S. 256, [1997] B.C.J. No. 1573 (QL), dismissing the respondent's petition for a declaration that s. 141(1)(b) of the *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, c. 418, was *ultra vires* the province. Appeal allowed.

James A. Angus and Stephen M. Zolnay, for the appellant.

Murray Clemens, Q.C., Julia E. Lawn and Douglas R. Garrod, for the respondent.

Roslyn J. Levine, Q.C., for the intervener the Attorney General of Canada.

Michel Y. Hélie, for the intervener the Attorney General for Ontario.

Alain Gingras, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Written submissions only by *Louise Walsh Poirier*, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

Eugene Szach, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Harvey Groberman, Q.C., for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Roderick Wiltshire, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Neil R. Finkelstein and Russell Cohen, for the intervener the Ontario Securities Commission.

Organisation internationale des commissions de valeurs. *Securities Activity on the Internet*. Report of the Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions, septembre 1998.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1998), 56 B.C.L.R. (3d) 237, 162 D.L.R. (4th) 601, 110 B.C.A.C. 1, 178 W.A.C. 1, [1999] 4 W.W.R. 392, [1998] B.C.J. No. 1597 (QL), qui a infirmé la décision du juge Macdonald (1997), 13 C.C.L.S. 256, [1997] B.C.J. No. 1573 (QL), de rejeter la requête de l'intimée visant à obtenir un jugement déclarant que l'al. 141(1)(b) de la *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 418, excédait la compétence de la province. Pourvoi accueilli.

James A. Angus et Stephen M. Zolnay, pour l'appelante.

Murray Clemens, c.r., Julia E. Lawn et Douglas R. Garrod, pour l'intimée.

Roslyn J. Levine, c.r., pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Michel Y. Hélie, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Alain Gingras, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Argumentation écrite seulement par *Louise Walsh Poirier*, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Eugene Szach, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Harvey Groberman, c.r., pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Roderick Wiltshire, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Neil R. Finkelstein et Russell Cohen, pour l'intervenante la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

Gérald R. Tremblay, Q.C., and Richard Proulx, for the interveners the Commission des valeurs mobilières du Québec.

Anne J. Brown and Lisa Rudan, for the interveners the Alberta Securities Commission.

The judgment of the Court was delivered by

IACOBUCCI J. —

I. Introduction and Overview

This appeal deals with the issue of whether a provincial securities commission may legally gather information for securities regulators in other jurisdictions. Specifically, the respondent Global Securities Corporation, a British Columbia brokerage firm, challenges the authority of the British Columbia Securities Commission (“Commission”) to require Global to produce documents to be handed over to the United States Securities and Exchange Commission (“SEC”). We have already allowed the Commission’s appeal from the Bench, and indicated that reasons for judgment would follow. These are those reasons.

The provision challenged in this appeal, s. 141(1)(b) of the British Columbia *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, c. 418, allows the Commission to require registered brokers in the province (“registrants”) to produce records in their control “to assist in the administration of the securities laws of another jurisdiction”. The respondent claims that this provision does not fall within the powers granted to the provinces by the *Constitution Act, 1867*.

With respect, I disagree, and by way of summary advance the following propositions. The fundamental error in the respondent’s position is that it fails to recognize that the dominant purpose, or “pith and substance”, of the provision in question is the enforcement of British Columbia’s securities law. This purpose clearly falls within provincial

Gérald R. Tremblay, c.r., et Richard Proulx, pour l’intervenante la Commission des valeurs mobilières du Québec.

Anne J. Brown et Lisa Rudan, pour l’intervenante l’Alberta Securities Commission.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE IACOBUCCI —

I. Introduction et vue d’ensemble

Le présent pourvoi porte sur la question de savoir si une commission des valeurs mobilières provinciale peut légalement recueillir de l’information au profit d’organismes de réglementation du marché des valeurs mobilières d’autres ressorts. Plus précisément, l’intimée, Global Securities Corporation, une maison de courtage de la Colombie-Britannique, conteste le pouvoir de la British Columbia Securities Commission («Commission») de lui enjoindre de produire des documents en vue de les remettre à la Securities and Exchange Commission des États-Unis («SEC»). Nous avons déjà accueilli le pourvoi de la Commission à l’audience, en mentionnant que les motifs du jugement suivraient. Voici ces motifs.

La disposition contestée dans le présent pourvoi, soit l’al. 141(1)b de la *Securities Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1996, ch. 418, permet à la Commission d’enjoindre à des courtiers inscrits dans la province (les «courtiers inscrits») de produire des documents qu’ils détiennent [TRADUCTION] «pour aider à appliquer les lois sur les valeurs mobilières d’un autre ressort». L’intimée soutient que cette disposition ne relève pas des pouvoirs que la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde aux provinces.

En toute déférence, je ne suis pas de cet avis et je vais formuler, sous forme de résumé, les propositions suivantes. L’erreur fondamentale de l’intimée est qu’elle ne reconnaît pas que l’objectif dominant, ou «caractère véritable», de la disposition en cause est l’application de la loi sur les valeurs mobilières de la Colombie-Britannique.

1

2

3

authority under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, over “Property and Civil Rights in the Province”. The law furthers this goal in two ways. First, to regulate effectively the domestic (a term which, in these reasons, I use as a synonym for “intraprovincial”) securities market, the Commission will often require access to records located outside the province, access that can most effectively be given by the securities regulator in that jurisdiction. If the Commission is to expect this cooperation from bodies like the SEC it must reciprocate, as s. 141(1)(b) enables it to do.

Cet objectif relève clairement de la compétence que les provinces ont, en vertu du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, pour légiférer dans le domaine de «la propriété et [d]es droits civils dans la province». La mesure législative favorise de deux façons la réalisation de cet objectif. Premièrement, pour réglementer efficacement le marché des valeurs mobilières dans la province, la Commission doit souvent avoir accès à des documents qui se trouvent à l’extérieur de la province, et c’est l’organisme de réglementation du marché des valeurs mobilières du ressort en cause qui est en mesure de lui donner le plus efficacement cet accès. Pour pouvoir compter sur cette coopération de la part d’organismes comme la SEC, la Commission se doit, comme l’al. 141(1)(b) lui permet de le faire, d’obtempérer à toute demande de coopération qu’ils peuvent lui adresser.

4 Second, s. 141(1)(b) will likely help uncover misconduct abroad by domestic registrants. The Commission is concerned with the honesty and good repute of domestic registrants. If a British Columbia registrant is violating the securities laws of another jurisdiction, this is undoubtedly relevant to the fitness of that registrant to continue trading in the province. Giving relevant information to the SEC thus helps the Commission determine the fitness of domestic registrants to trade in the province.

Deuxièmement, l’al. 141(1)(b) sera vraisemblablement utile pour déceler l’inconduite, à l’étranger, de courtiers inscrits dans la province. La Commission se soucie de l’honnêteté et de la bonne réputation des courtiers inscrits dans la province. Il ne fait aucun doute que la violation, par un courtier inscrit en Colombie-Britannique, des lois sur les valeurs mobilières d’un autre ressort est pertinente pour décider de l’aptitude de ce courtier à continuer de faire du commerce dans la province. La communication de renseignements pertinents à la SEC aide donc la Commission à décider de l’aptitude des courtiers inscrits dans la province à y faire du commerce.

5 Given these two dominant purposes, the fact that the provision assists the enforcement of foreign laws is not determinative, and cannot impugn the law’s validity under the *Constitution Act, 1867*.

Compte tenu de ces deux objectifs dominants, le fait que la disposition en cause aide à appliquer des lois étrangères n’est pas déterminant et ne permet pas de mettre en doute la validité de la mesure législative au regard de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

II. Facts

II. Les faits

6 In 1988, the securities commissions of British Columbia, Ontario and Quebec entered into a Memorandum of Understanding (“MOU”) with the

En 1988, les commissions des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique, de l’Ontario et du Québec ont signé un protocole d’entente

SEC. Each signatory agreed to provide the “fullest mutual assistance” to each other, including “obtaining documents” and “taking evidence” from persons when requested by another signatory. That same year, pursuant to the MOU, British Columbia amended its *Securities Act*. Included in the new provisions was what is now s. 141(1)(b), which authorizes the Executive Director of the Commission to order a registrant to produce records “to assist in the administration of the securities laws of another jurisdiction”.

On July 3, 1996, the Commission made an order under s. 141(1)(b) against the respondent pursuant to a request from the SEC, which was investigating possible violations of U.S. law by the respondent and/or its employees. This investigation focused on one Tracy-Anne Godoy, who was at the time employed by the respondent. The order requested all records relating to Ms. Godoy, as well as all records generally relating to the registrant’s trading activities in the United States.

The respondent provided the information relating to Ms. Godoy, but refused to produce anything else. Accordingly, on March 3, 1997 the Commission served the respondent with a notice of hearing under s. 161(1) of the *Securities Act* to determine if it was in the public interest to order the respondent to comply with the order for production. The respondent, in turn, filed a petition in the Supreme Court of British Columbia seeking, among other things, a declaration that s. 141(1)(b) was *ultra vires* the province.

Macdonald J. dismissed the respondent’s petition and ordered the hearing before the Commission to proceed, at which hearing the Commission again ordered the respondent to produce the documents requested on July 3, 1996. The respondent successfully appealed Macdonald J.’s decision to the Court of Appeal.

(«protocole») avec la SEC. Les signataires s’engageaient à [TRADUCTION] «s’entraide[r] le plus possible» et, notamment, à «obtenir des documents» et à «recueillir des témoignages» à la demande d’un cosignataire. Au cours de la même année, la Colombie-Britannique a modifié sa *Securities Act*, conformément au protocole, en y ajoutant de nouvelles dispositions, dont ce qui est devenu l’al. 141(1)(b) qui autorise le directeur général de la Commission à enjoindre à un courtier inscrit de produire des documents [TRADUCTION] «pour aider à appliquer les lois sur les valeurs mobilières d’un autre ressort».

Le 3 juillet 1996, la Commission a rendu contre l’intimée une ordonnance fondée sur l’al. 141(1)(b), à la suite d’une demande de la SEC qui enquêtait sur la possibilité que l’intimée ou ses employés, ou les deux à la fois, aient violé la loi américaine. L’enquête portait principalement sur une certaine Tracy-Anne Godoy qui, à l’époque, travaillait pour l’intimée. L’ordonnance enjoignait de produire tous les documents concernant M^{me} Godoy et tous les documents portant, de façon générale, sur les opérations de courtage de l’intimée aux États-Unis.

L’intimée a fourni les renseignements concernant M^{me} Godoy, mais a refusé de produire tout autre document. En conséquence, le 3 mars 1997, la Commission a signifié à l’intimée un avis fondé sur le par. 161(1) de la *Securities Act*, dans lequel elle l’informait qu’une audience serait tenue pour déterminer s’il était dans l’intérêt public de lui ordonner de se conformer à l’ordonnance de production. L’intimée a réagi en déposant, devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, une requête visant notamment à obtenir un jugement déclarant que l’al. 141(1)(b) excédait la compétence de la province.

Le juge Macdonald a rejeté la requête de l’intimée et a ordonné que l’audience devant la Commission ait lieu. Au cours de cette audience, la Commission a de nouveau enjoint à l’intimée de produire les documents requis le 3 juillet 1996. L’intimée en a appelé avec succès de la décision du juge Macdonald devant la Cour d’appel.

7

8

9

III. Judicial Decisions

A. *British Columbia Supreme Court* (1997), 13 C.C.L.S. 256

10 Macdonald J. was satisfied that cross-border and interjurisdictional co-operation was essential to the Commission's investigatory functions. The impugned section was necessary to enable the Commission to obtain information from other jurisdictions. He therefore rejected the respondent's argument that the pith and substance of s. 141(1)(b) was the regulation of securities outside the province. Instead, he found it to be necessarily incidental to the regulation of the securities industry in British Columbia, and held that it was *intra vires*.

B. *British Columbia Court of Appeal* (1998), 56 B.C.L.R. (3d) 237

1. Newbury J.A., Hinds J.A. concurring

11 Upon reviewing the case law, Newbury J.A. concluded that the provinces clearly have the constitutional authority to enact legislation regulating the securities industry. The issue was to determine whether s. 141(1)(b) was aimed at a purpose that, in pith and substance, fell under a provincial head of jurisdiction under s. 92 of the *Constitution Act, 1867*.

12 Newbury J.A. recognized that securities regulation is interjurisdictional by nature, and that cross-border co-operation is "both necessary and desirable" (p. 247). Nonetheless, she concluded that the province could only authorize such cooperation if it fell within the ambit of s. 92(13), "Property and Civil Rights in the Province". In this case, s. 141(1)(b) does not relate to any misconduct occurring within the province, but instead is concerned only with possible violations of foreign law.

13 Newbury J.A. distinguished *Attorney General for Ontario v. Scott*, [1956] S.C.R. 137, which upheld the validity of a provincial statute giving the courts discretion to enforce spousal support orders made in England. In her opinion, the law

III. Les décisions judiciaires

A. *Cour suprême de la Colombie-Britannique* (1997), 13 C.C.L.S. 256

Le juge Macdonald était convaincu que la coopération transfrontalière et entre ressorts était essentielle aux fonctions d'enquête de la Commission. La disposition contestée était nécessaire pour permettre à la Commission d'obtenir des renseignements d'autres ressorts. Il a donc rejeté l'argument de l'intimée que l'al. 141(1)(b) visait, de par son caractère véritable, la réglementation de valeurs mobilières à l'extérieur de la province. Il a plutôt conclu que cet alinéa était nécessairement accessoire à la réglementation du secteur des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique, et qu'il était *intra vires*.

B. *Cour d'appel de la Colombie-Britannique* (1998), 56 B.C.L.R. (3d) 237

1. Le juge Newbury, avec l'appui du juge Hinds

Après avoir examiné la jurisprudence, le juge Newbury a conclu que la Constitution habilite clairement les provinces à adopter des lois régissant le secteur des valeurs mobilières. Il s'agissait de savoir si l'al. 141(1)(b) visait un objectif qui, de par son caractère véritable, relevait d'un chef de compétence provinciale prévu à l'art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le juge Newbury a reconnu que, de par sa nature, la réglementation des valeurs mobilières ne se limite pas à un seul ressort, et que la coopération transfrontalière est [TRADUCTION] «à la fois nécessaire et souhaitable» (p. 247). Elle a néanmoins conclu que la province ne pouvait permettre une telle coopération que si elle relevait du par. 92(13), «la propriété et les droits civils dans la province». En l'espèce, l'al. 141(1)(b) vise non pas l'inconduite dans la province, mais plutôt exclusivement d'éventuelles violations de lois étrangères.

Le juge Newbury a établi une distinction d'avec l'arrêt *Attorney General for Ontario c. Scott*, [1956] R.C.S. 137, qui a confirmé la validité d'une loi provinciale qui accordait aux tribunaux le pouvoir discrétionnaire d'exécuter des ordonnances

upheld in *Scott* merely enforced existing property rights. Moreover, it was the Ontario court that made the order. Here, by contrast, it is the SEC that effectively makes the order. While the motive of facilitating interjurisdictional co-operation may be laudable, it “cannot save legislation that in pith and substance lies outside provincial authority” (p. 250).

Newbury J.A. then turned to provisions in the federal and provincial *Evidence Acts* authorizing superior courts to take evidence relating to proceedings in a foreign country. She expressed doubt as to their constitutional validity, and therefore did not believe that they supported the constitutionality of s. 141(1)(b). Finally, she noted that the SEC was not even a “court or tribunal of competent jurisdiction” that would authorize a request under the *Evidence Act*, even if it were constitutional: *Re McCarthy and Menin and United States Securities and Exchange Commission* (1963), 38 D.L.R. (2d) 660 (Ont. C.A.).

In conclusion, Newbury J.A. noted that the principle of comity did not apply because the legislation did not relate to provincial legislative powers. It did not fall under “Property and Civil Rights in the Province”, nor under any other head of provincial authority. She therefore allowed the appeal and declared s. 141(1)(b) *ultra vires*.

2. Southin J.A., dissenting

Southin J.A. held that s. 141(1)(b) fell within the province’s authority under s. 92(14), “Administration of Justice in the Province”, and was therefore *intra vires*. In her opinion, s. 92(14) should be given a “large and liberal interpretation”: *Edwards v. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (P.C.), at p. 136. Moreover, prior decisions of this Court and the Privy Council have already extended

alimentaires au profit d’un conjoint rendues en Angleterre. À son avis, la loi dont la validité avait été confirmée dans l’arrêt *Scott* faisait simplement respecter des droits de propriété déjà existants. En outre, c’était le tribunal ontarien qui avait rendu l’ordonnance en cause. En l’espèce, par contre, c’est la SEC qui a effectivement rendu l’ordonnance. Bien que la raison de faciliter la coopération entre ressorts puisse être louable, elle [TRADUCTION] «ne permet pas de sauvegarder une mesure législative qui, de par son caractère véritable, excède la compétence de la province» (p. 250).

Le juge Newbury a ensuite examiné les dispositions des lois fédérale et provinciale en matière de preuve qui autorisent les cours supérieures à recueillir des témoignages relatifs à des procédures se déroulant à l’étranger. Comme elle doutait de leur propre constitutionnalité, elle n’a pas cru que ces dispositions étayaient celle de l’al. 141(1)(b). Enfin, elle a souligné que la SEC n’était même pas [TRADUCTION] «un tribunal compétent» qui autoriserait une requête fondée sur la *Evidence Act*, même si ces dispositions législatives étaient conformes à la Constitution: *Re McCarthy and Menin and United States Securities and Exchange Commission* (1963), 38 D.L.R. (2d) 660 (C.A. Ont.).

Pour conclure, le juge Newbury a fait observer que le principe de la courtoisie ne s’appliquait pas du fait que la mesure législative en cause n’avait aucun rapport avec les chefs de compétence provinciale. Elle ne relevait ni de «la propriété et [d]es droits civils dans la province», ni d’un autre chef de compétence provinciale. Elle a donc accueilli l’appel et déclaré que l’al. 141(1)(b) excédait la compétence de la province.

2. Le juge Southin, dissidente

Le juge Southin a conclu que l’al. 141(1)(b) relevait de la compétence sur «l’administration de la justice dans la province», que le par. 92(14) confère à la province, et qu’il était donc *intra vires*. À son avis, le par. 92(14) doit recevoir [TRADUCTION] «une interprétation large et libérale»: *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124 (C.P.), à la p. 136. En outre, dans des arrêts anté-

14

15

16

the interpretation of s. 92(14) to cover the detection and investigation of crime. Given the reciprocal nature of securities law enforcement, s. 141(1)(b) assists in the administration of the province's own justice system. She therefore would have dismissed the appeal.

IV. Relevant Constitutional and Statutory Provisions

17 *Constitution Act, 1867*

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

. . .

13. Property and Civil Rights in the Province.

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

Securities Act, R.S.B.C. 1996, c. 418

141 (1) The executive director may make an order under subsection (2)

- (a) for the administration of this Act,
- (b) to assist in the administration of the securities laws of another jurisdiction,
- (c) in respect of matters relating to trading in securities in British Columbia, or
- (d) in respect of matters in British Columbia relating to trading in securities in another jurisdiction.

(2) By an order applicable generally or to one or more persons or entities named or otherwise described in the order, the executive director may require any of the following persons to provide information or to produce records or classes of records specified or otherwise

rieurs, notre Cour et le Conseil privé ont déjà considéré que le par. 92(14) visait la détection de la criminalité et la tenue d'enquêtes criminelles. Vu la nature réciproque de l'application des lois sur les valeurs mobilières, l'al. 141(1)b aide la province à administrer son propre système de justice. Elle aurait donc rejeté l'appel.

IV. Les dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes

Loi constitutionnelle de 1867

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer relativement aux matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, à savoir:

. . .

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

14. l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, le maintien et l'organisation de tribunaux provinciaux, de juridiction tant civile que criminelle, y compris la procédure en matière civile devant ces tribunaux;

Securities Act, R.S.B.C. 1996, ch. 418

[TRADUCTION]

141 (1) Le directeur général peut rendre une ordonnance fondée sur le paragraphe (2):

- a) pour appliquer la présente loi,
- b) pour aider à appliquer les lois sur les valeurs mobilières d'un autre ressort,
- c) à l'égard de questions qui se rapportent à des opérations de courtage en valeurs mobilières en Colombie-Britannique, ou
- d) à l'égard de questions qui, en Colombie-Britannique, se rapportent à des opérations de courtage en valeurs mobilières dans un autre ressort.

(2) Le directeur général peut, au moyen d'une ordonnance applicable de façon générale à une seule ou plusieurs personnes physiques ou morales qui y sont nommées ou autrement décrites, enjoindre à l'une ou l'autre des personnes suivantes de fournir des renseignements ou de produire des documents ou catégories de documents énumérés ou autrement décrits dans

described in the order within the time or at the intervals specified in the order:

(b) a registrant;

(3) The executive director may require verification by affidavit of information provided or records or classes of records produced pursuant to an order under subsection (2).

V. Issues

On May 20, 1999, Lamer C.J. stated the following constitutional question:

Is s. 141(1)(b) of the *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, c. 418, *intra vires* the province of British Columbia as being legislation pertaining to property and civil rights in the province or pertaining to the administration of justice in the province under ss. 92(13) and 92(14), respectively, of the *Constitution Act, 1867*?

VI. Analysis

A. *Introduction*

Federalism cases, like many other areas of legal interpretation, greatly involve the proper characterization of the law under attack. In *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641 (hereinafter “*GM Canada*”), at pp. 666-69, Dickson C.J. offered a useful three-step structure for analyzing a claim that a law is *ultra vires*. While *GM Canada* itself was concerned with federal legislation, Dickson C.J. made it very clear, at p. 670, that the same analysis applied to determining the constitutionality of provincial legislation. With respect to the first step, Dickson C.J. said the following (at pp. 666-67):

The first step should be to consider whether and to what extent the impugned provision can be characterized as intruding into provincial powers. If it cannot be characterized as intruding at all, i.e., if in its pith and substance

l’ordonnance dans le délai ou aux intervalles qui y sont également prévus:

b) un courtier inscrit;

(3) Le directeur général peut exiger la vérification, par affidavit, des renseignements fournis ou des documents ou catégories de documents produits conformément à une ordonnance fondée sur le paragraphe (2).

V. Les questions en litige

Le 20 mai 1999, le juge en chef Lamer a formulé la question constitutionnelle suivante:

L’alinéa 141(1)b) de la *Securities Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 418, relève-t-il de la compétence de la province de la Colombie-Britannique en tant que disposition législative relative à la propriété et aux droits civils dans la province ou à l’administration de la justice dans la province, au sens des par. 92(13) et 92(14), respectivement, de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

VI. Analyse

A. *Introduction*

Les affaires touchant le fédéralisme, à l’instar de nombreux autres domaines d’interprétation législative, portent en grande partie sur la bonne façon de qualifier la mesure législative contestée. Dans l’arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641 (ci-après «*GM Canada*»), aux pp. 666 à 669, le juge en chef Dickson a proposé le recours à une méthode en trois étapes pour analyser la prétention qu’une mesure législative est inconstitutionnelle. Même si l’arrêt *GM Canada* lui-même portait sur une mesure législative fédérale, le juge en chef Dickson a affirmé très clairement, à la p. 670, que la même analyse s’appliquait pour décider de la constitutionnalité d’une mesure législative provinciale. Voici ce qu’il a dit au sujet de la première étape (aux pp. 666 et 667):

La première étape devrait consister à se demander si et dans quelle mesure il est possible de dire que la disposition contestée empiète sur les pouvoirs de la province. Si on ne peut affirmer que la disposition empiète sur

18

19

the provision is federal law, and if the act to which it is attached is constitutionally valid (or if the provision is severable or if it is attached to a severable and constitutionally valid part of the act) then the investigation need go no further.

If, on the other hand, the legislation is not in pith and substance within the constitutional powers of the enacting legislature, then the court must ask if the impugned provision is nonetheless a part of a valid legislative scheme. If it is, at the third stage the impugned provision should be upheld if it is sufficiently integrated into the valid legislative scheme.

20 In the present appeal, I conclude that the impugned provision, s. 141(1)(b) of the British Columbia *Securities Act*, falls within the constitutional powers of the province under the first stage of *GM Canada*. I therefore find it unnecessary to examine the last two steps of the *GM Canada* test.

B. *Is Section 141(1)(b) in Pith and Substance Provincial Legislation?*

21 To answer this question, I use the familiar two-stage test, which was described as follows in *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213, at para. 23, *per* Lamer C.J. and Iacobucci J. (dissenting but not on this point):

The law in question must first be characterized in relation to its “pith and substance”, that is, its dominant or most important characteristic. One must then see if the law, seen in this light, can be successfully assigned to one of the government’s heads of legislative power.

See also P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 1, at p. 15-6. While there is obviously a great deal of overlap between these two steps, and it is thus perhaps impossible to keep them completely distinct, they provide a useful analytical structure.

ceux-ci, c’est-à-dire si, de par son caractère véritable, elle relève du droit fédéral, et que la loi à laquelle elle se rattache est constitutionnelle (ou si la disposition peut être séparée de la loi ou si elle se rattache à une partie de la loi qui peut être séparée et valide du point de vue constitutionnel), il n’est alors plus nécessaire de poursuivre l’analyse.

Si, par contre, la disposition contestée ne relève pas, de par son caractère véritable, des pouvoirs que la Constitution confère à la législature qui l’a adoptée, la cour doit se demander si elle fait néanmoins partie d’un régime législatif valide. Dans l’affirmative, il y a lieu, à la troisième étape, de confirmer la validité de la disposition contestée si cette disposition est suffisamment intégrée au régime législatif valide.

En l’espèce, je conclus que la disposition contestée, à savoir l’al. 141(1)(b) de la *Securities Act* de la Colombie-Britannique, relève des pouvoirs constitutionnels de la province, en application de la première étape de la méthode proposée dans l’arrêt *GM Canada*. Je juge donc inutile d’examiner les deux autres étapes que comporte ce critère.

B. *L’alinéa 141(1)(b) est-il, de par son caractère véritable, une mesure législative provinciale?*

Pour répondre à cette question, j’applique le critère à deux étapes bien connu, qui a été décrit de la façon suivante dans l’arrêt *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, au par. 23 (le juge en chef Lamer et le juge Iacobucci (dissentent, mais non sur ce point)):

La loi en question doit d’abord être qualifiée en fonction de son «caractère véritable», c’est-à-dire de sa caractéristique dominante ou la plus importante. Il faut ensuite se demander si la loi, vue sous cet angle, relève à bon droit de l’un des chefs de compétence législative du gouvernement.

Voir également P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 1, à la p. 15-6. Bien qu’elles se chevauchent nettement dans une large mesure et qu’il puisse donc être impossible de les séparer complètement, ces deux étapes fournissent une méthode d’analyse utile.

1. The Pith and Substance of Section 141(1)(b)

As Professor Hogg, *supra*, at p. 15-12, has noted, the pith and substance of a law is “best described as the dominant or most important characteristic of the law”. A court must “make a judgment as to which is the most important feature of the law and . . . characterize the law by that feature: that dominant feature is the ‘pith and substance’ or ‘matter’ of the law; the other feature is merely incidental, irrelevant for constitutional purposes” (p. 15-8). Similarly, Sopinka J. has described the pith and substance as the “leading feature or true character”: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at p. 481; see also *Hydro-Québec*, *supra*, at para. 113 (*per* La Forest J.); *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273, at p. 1286; *Union Colliery Co. of British Columbia v. Bryden*, [1899] A.C. 580 (P.C.), at p. 587.

The effects of the legislation may also be relevant to the validity of the legislation in so far as they reveal its pith and substance. For example, in *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, the Court struck down a municipal by-law that prohibited leafleting because it had been applied so as to suppress the religious views of Jehovah’s Witnesses. Similarly, in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117, the Privy Council struck down a law imposing a tax on banks because the effects of the tax were so severe that the true purpose of the law could only be in relation to banking, not taxation. However, merely incidental effects will not disturb the constitutionality of an otherwise *intra vires* law.

McIntyre J. aptly summarized the correct approach in *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297, at p. 332:

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 con-

1. Le caractère véritable de l’al. 141(1)(b)

Comme l’a souligné le professeur Hogg, *op. cit.*, à la p. 15-12, le caractère véritable d’une loi est [TRADUCTION] «mieux décrit comme étant la caractéristique dominante ou la plus importante de cette loi». La cour doit «décider quelle est la caractéristique la plus importante de la loi et [. . .] qualifier celle-ci en fonction de cette caractéristique: cette caractéristique dominante constitue le “caractère véritable” ou la “matière” de la loi; l’autre caractéristique est simplement accessoire et n’est pas pertinente sur le plan constitutionnel» (p. 15-8). De même, le juge Sopinka a dit que le caractère véritable d’une loi était «son idée maîtresse»: *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, à la p. 481; voir également *Hydro-Québec*, précité, au par. 113 (le juge La Forest); *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273, à la p. 1286; *Union Colliery Co. of British Columbia c. Bryden*, [1899] A.C. 580 (C.P.), à la p. 587.

Les effets de la mesure législative peuvent également être pertinents pour déterminer si elle est valide, dans la mesure où ils en révèlent le caractère véritable. Par exemple, dans l’arrêt *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, la Cour a invalidé un règlement municipal qui interdisait la distribution de tracts, pour le motif qu’il avait été appliqué de façon à supprimer les opinions religieuses des Témoins de Jéhovah. De même, dans *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117, le Conseil privé a invalidé une loi qui imposait une taxe aux banques, pour le motif que les effets de cette taxe étaient si graves que l’objet véritable de la loi ne pouvait qu’être lié aux opérations bancaires et non à la taxation. Cependant, de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*.

Le juge McIntyre a résumé avec justesse l’approche qu’il convient d’adopter, dans le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, à la p. 332:

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 acces-

22

23

24

sequential 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*.

For example, in *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468, the Privy Council upheld Ontario's reorganization of four failing municipalities into the City of Windsor, even though the plan reduced the interest rates on bonds held by extra-provincial creditors. Since the law's pith and substance fell within the province's authority over municipalities, its incidental extra-provincial effects were irrelevant.

25 In characterizing the legislation, it is well-settled that the court is free to consider relevant, reliable, extrinsic evidence. McIntyre J., in *Upper Churchill*, *supra*, at p. 318, outlined the proper uses of extrinsic evidence:

I agree with the Court of Appeal in the present case that extrinsic evidence is admissible to show the background against which the legislation was enacted. . . . I am also of the view that in constitutional cases, particularly where there are allegations of colourability, extrinsic evidence may be considered to ascertain not only the operation and effect of the impugned legislation but its true object and purpose as well.

See also *Hydro-Québec*, *supra*, at para. 148. As a result, the affidavit evidence submitted by the parties to describe the "true object and purpose" of s. 141(1)(b), to which I will refer in more detail below, was correctly accepted by the trial court and was not challenged before us.

26 As I have already noted, there are two dominant purposes underlying s. 141(1)(b). I will address each in turn, and then discuss whether there are any other effects of the law that should affect its characterization.

soires 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.

Par exemple, dans *Ladore c. Bennett*, [1939] A.C. 468, le Conseil privé a maintenu le regroupement, par l'Ontario, de quatre municipalités en difficulté de manière à former la ville de Windsor, même si cette mesure avait pour effet de réduire les taux d'intérêt d'obligations détenues par des créanciers à l'extérieur de la province. Comme le caractère véritable de la loi en cause relevait de la compétence de la province à l'égard des municipalités, ses effets accessoires extraprovinciaux n'étaient pas pertinents.

Il est bien établi que, pour qualifier une mesure législative, la cour peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques pertinents et fiables. Dans le renvoi *Upper Churchill*, précité, à la p. 318, le juge McIntyre a exposé les bonnes façons d'utiliser des éléments de preuve extrinsèques:

Je suis d'accord avec la Cour d'appel qu'en l'espèce les éléments de preuve extrinsèques sont recevables pour montrer le contexte dans lequel la législation a été adoptée. [. . .] Je suis [. . .] d'avis que dans les affaires constitutionnelles, notamment lorsqu'il y a allégation de législation déguisée, on peut tenir compte d'éléments de preuve extrinsèques pour vérifier non seulement l'application et l'effet de la loi contestée, mais aussi son objet véritable.

Voir également l'arrêt *Hydro-Québec*, précité, au par. 148. En conséquence, la preuve par affidavit que les parties ont produite pour décrire l'«objet véritable» de l'al. 141(1)(b), et que je vais analyser en détail plus loin, a été acceptée à juste titre par le tribunal de première instance et n'a pas été contestée devant nous.

Comme je l'ai déjà souligné, deux objectifs dominants sous-tendent l'al. 141(1)(b). Après avoir examiné ces objectifs tour à tour, je vais aborder la question de savoir si la mesure législative a d'autres effets qui devraient avoir une incidence sur sa qualification.

(a) *Ensuring Cooperation from Other Jurisdictions*

There can be no disputing the indispensable nature of interjurisdictional co-operation among securities regulators today. Paul Bourque, the Executive Director of the Commission, described this problem as follows:

Effective securities law enforcement demands that there be inter-jurisdictional cooperation and reciprocal assistance between regulatory agencies. In order to facilitate such cooperation, regulatory agencies in various jurisdictions, including British Columbia and the United States Securities and Exchange Commission (the "SEC"), routinely provide relevant evidence in their possession to their foreign counterparts, and many such agencies have obtained statutory authority to compel evidence from persons in their jurisdiction for the purpose of assisting foreign investigations.

Paul Leder, the Deputy Director of the Office of International Affairs at the SEC, gave a similar description:

Integral to the SEC's MOUs with foreign securities authorities is the concept of reciprocity. The SEC's ability to assist a particular foreign regulator may depend in part upon the extent to which that foreign authority, such as the [Commission], can be expected to provide similar assistance to the SEC.

See also Elizabeth R. Edinger, "The Constitutional Validity of Provincial Mutual Assistance Legislation: *Global Securities v. British Columbia (Securities Commission)*" (1999), 33 *U.B.C. L. Rev.* 169, at p. 176.

The securities market has been an international one for years: see P. Anisman and P. W. Hogg, "Constitutional Aspects of Federal Securities Legislation", in *Proposals for a Securities Market Law for Canada* (1979), vol. 3, 135, at p. 217. However, the Internet has greatly increased the ability of securities traders to extend across borders:

a) *Garantir la coopération d'autres ressorts*

Il ne fait pas de doute que, de nos jours, la coopération des organismes de réglementation de divers ressorts est indispensable. Paul Bourque, le directeur exécutif de la Commission, a décrit le problème en ces termes:

[TRADUCTION] L'application efficace des lois sur les valeurs mobilières commande la coopération et l'entraide des organismes de réglementation des divers ressorts. Pour faciliter cette coopération, les organismes de réglementation de divers ressorts, y compris celui de la Colombie-Britannique et la Securities and Exchange Commission des États-Unis (la «SEC»), fournissent régulièrement aux organismes analogues d'autres ressorts des éléments de preuve pertinents qu'ils ont en leur possession, et un bon nombre de ces organismes ont obtenu le pouvoir légal de contraindre des personnes à témoigner dans leur ressort dans le but de faciliter des enquêtes tenues à l'étranger.

Paul Leder, le directeur adjoint de l'Office of International Affairs de la SEC, a donné une description similaire:

[TRADUCTION] Le concept de la réciprocité fait partie intégrante du protocole que la SEC a conclu avec des organismes étrangers de réglementation du marché des valeurs mobilières. La capacité de la SEC d'aider un organisme de réglementation étranger peut dépendre en partie de la mesure dans laquelle elle peut s'attendre à ce que cet organisme étranger, la [Commission] par exemple, lui fournisse une aide similaire.

Voir aussi Elizabeth R. Edinger, «The Constitutional Validity of Provincial Mutual Assistance Legislation: *Global Securities v. British Columbia (Securities Commission)*» (1999), 33 *U.B.C. L. Rev.* 169, à la p. 176.

Le marché des valeurs mobilières est de nature internationale depuis plusieurs années: voir P. Anisman et P. W. Hogg, «Les aspects constitutionnels de la législation fédérale sur les valeurs mobilières», dans *Avant-projet d'une loi canadienne sur le marché des valeurs mobilières* (1979), vol. 3, 147, aux pp. 244 et 245. Cependant, l'Internet a grandement accru la capacité des courtiers en valeurs mobilières d'outrepasser les frontières:

27

28

[T]he very qualities that make the Internet a valuable tool for investors and the securities industry may render it a convenient tool to perpetrate securities fraud and other violations. The Internet also provides for instantaneous cross-border communication and interactivity, which challenge traditional notions of jurisdiction and territoriality.

(International Organization of Securities Commissions, *Securities Activity on the Internet* (September 1998), at p. 3.)

In order to regulate effectively this electronic trading, regulators must equally be able to respond, and surmount borders where legally possible.

[TRADUCTION] [L]es qualités mêmes qui font de l'Internet un outil précieux pour les investisseurs et le secteur des valeurs mobilières peuvent aussi en faire un moyen commode de commettre des fraudes et d'autres violations en matière de valeurs mobilières. L'Internet est également un outil de communication et d'interactivité transfrontalières instantanées qui met en question les notions traditionnelles de ressort et de territorialité.

(Organisation internationale des commissions de valeurs, *Securities Activity on the Internet* (septembre 1998), à la p. 3.)

Pour réglementer efficacement ce cybercourtage, les organismes de réglementation doivent également être en mesure de réagir et d'outrepasser des frontières lorsqu'il est légalement possible de le faire.

29

Without directly questioning the general need for securities regulators to share information, the respondent claims this goal can be achieved in other ways, in particular through the federal *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act*, R.S.C., 1985, c. 30 (4th Supp.). However, this treaty-based method of sharing information is insufficient in the securities context for two reasons. First, it applies only to criminal investigations, and thus would be of no assistance for preliminary, informal investigations of the kind common among securities regulators. Second, MOUs "are specifically tailored to the needs of each securities regulatory agency. Therefore, they tend to be more efficient and effective than treaties": P. O. Erwin, "The International Securities Enforcement Cooperation Act of 1990: Increasing International Cooperation in Extraterritorial Discovery?" (1992), 15 *Boston College Int'l & Comp. L. Rev.* 471, at p. 485; see also C. A. A. Greene, "International Securities Law Enforcement: Recent Advances in Assistance and Cooperation" (1994), 27 *Vand. J. Transnat'l L.* 635, at pp. 649-50; J. A. Kehoe, "Exporting Insider Trading Laws: The Enforcement of U.S. Insider Trading Laws Internationally" (1995), 9 *Emory Int'l L. Rev.* 345, at p. 360. By contrast, the *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act* provides for a relatively formal, cumbersome set of procedures that lack the

Bien qu'elle ne mette pas directement en question le besoin général des organismes de réglementation des valeurs mobilières de partager des renseignements, l'intimée soutient que cet objectif peut être atteint d'autres manières, au moyen notamment d'une loi fédérale, la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle*, L.R.C. (1985), ch. 30 (4^e suppl.). Cependant, il y a deux raisons pour lesquelles cette méthode de partage de renseignements fondée sur des traités est insuffisante dans le contexte des valeurs mobilières. Premièrement, comme elle ne s'applique qu'aux enquêtes criminelles, elle ne serait d'aucun secours en ce qui concerne le genre d'enquêtes préliminaires informelles que mènent souvent les organismes de réglementation du marché des valeurs mobilières. Deuxièmement, les protocoles [TRADUCTION] «sont expressément conçus pour répondre aux besoins de chaque organisme de réglementation du marché des valeurs mobilières. Ils tendent donc à être plus efficaces et efficaces que les traités»: P. O. Erwin, «The International Securities Enforcement Cooperation Act of 1990: Increasing International Cooperation in Extraterritorial Discovery?» (1992), 15 *Boston College Int'l & Comp. L. Rev.* 471, à la p. 485; voir également C. A. A. Greene, «International Securities Law Enforcement: Recent Advances in Assistance and Cooperation» (1994), 27 *Vand. J. Transnat'l L.* 635, aux pp. 649 et 650; J. A. Kehoe, «Exporting Insider Trading Laws: The Enforcement of U.S. Insider Trading

efficiency of inter-agency administrative cooperation pursuant to MOUs.

The respondent also argues that assistance from foreign regulators like the SEC would be forthcoming even if the Commission cannot reciprocate. It notes that a Letter Agreement with the SEC recognized that “the parties to the MOU may not in all circumstances possess the legal authority to provide the assistance contemplated”. However, this argument overlooks the MOU signatories’ promise to “use all reasonable efforts to obtain the necessary authorization to provide the assistance described”. The Letter Agreement contains a similar promise to obtain legislative authorization for reciprocal assistance.

In light of this evidence, I accept Mr. Leder’s statement that the Commission does indeed have to provide information to the SEC if it is to be assured of such assistance in return:

In fact, in deciding whether to grant a request for assistance, the SEC is statutorily required to consider whether the requesting authority has agreed to provide reciprocal assistance to the SEC in securities matters, as well as whether granting the request would prejudice the public interest of the U.S. Exchange Act § 21(a)(2).

Were the [Commission] not able to provide the SEC with information such as that requested in this matter, this fact would need to be considered by the SEC in determining the extent to which it could respond to future MOU requests from the [Commission].

Perhaps more fundamentally, I should note that the Commission need not prove that s. 141(1)(b) is necessary to ensure assistance from the SEC. It need only show that the provision’s purpose is a legitimate one. Given the uncertain status of SEC assistance in the absence of reciprocity by the

Laws Internationallly» (1995), 9 *Emory Int’l L. Rev.* 345, à la p. 360. Par contre, la *Loi sur l’entraide juridique en matière criminelle* prévoit un ensemble de procédures relativement formelles et lourdes qui n’ont pas l’efficacité de la coopération administrative entre organismes que permettent les protocoles.

L’intimée soutient également que la Commission bénéficierait de l’aide d’organismes de réglementation étrangers, comme la SEC, même si elle ne pouvait pas leur rendre la politesse. Elle fait remarquer qu’une lettre d’entente avec la SEC reconnaît [TRADUCTION] «qu’il se peut que les parties au protocole n’aient pas, dans tous les cas, le pouvoir légal de fournir l’aide envisagée». Cependant, cet argument ne tient pas compte de la promesse des signataires du protocole de [TRADUCTION] «déployer tous les efforts raisonnables afin d’obtenir l’autorisation nécessaire pour fournir l’aide décrite». La lettre d’entente renferme une promesse similaire d’obtenir l’autorisation législative nécessaire à une assistance mutuelle.

Compte tenu de cette preuve, je souscris à l’affirmation de M. Leder que la Commission doit effectivement fournir des renseignements à la SEC si elle veut pouvoir, elle aussi, compter sur l’aide de cette dernière:

[TRADUCTION] En fait, pour décider si elle doit accueillir une demande d’assistance, la SEC est légalement tenue d’examiner, d’une part, si l’organisme qui a présenté la demande a accepté de lui rendre le même service relativement à des questions de valeurs mobilières, et d’autre part, si le fait d’accueillir la demande nuirait à l’intérêt public des États-Unis. Exchange Act § 21a)(2).

Si la [Commission] n’était pas capable de fournir à la SEC des renseignements comme ceux demandés en l’espèce, la SEC devrait tenir compte de ce fait pour décider jusqu’à quel point elle pourrait, à l’avenir, répondre à des demandes de la [Commission] fondées sur le protocole.

De façon peut-être encore plus fondamentale, je dois souligner que la Commission n’est pas tenue d’établir que l’al. 141(1)(b) est nécessaire pour garantir l’assistance de la SEC. Elle doit seulement établir que l’objectif de la disposition est légitime. Vu que l’assistance de la SEC serait incertaine si la

30

31

32

Commission, I have no doubt that such a valid purpose exists. I therefore agree with the Commission that one of the dominant purposes of s. 141(1)(b) is obtaining reciprocal cooperation from other securities regulators, thus enabling the Commission to carry out its domestic mandate effectively.

(b) *Discovering Wrongdoings by British Columbia Registrants in Other Jurisdictions*

33

It is well accepted that securities regulation is concerned not only with the securities themselves, but also with the people who sell them. Kerwin C.J. recognized this point in *Smith v. The Queen*, [1960] S.C.R. 776, which upheld a provincial law regulating prospectuses, at p. 781:

[T]he main purpose of the provincial enactment is to ensure the registration of persons and companies before they are permitted to trade in securities, coupled with what is essentially the registration of the securities themselves before the latter may be traded. . . .

Similarly, in *Lymburn v. Mayland*, [1932] 2 D.L.R. 6, the Privy Council upheld Alberta's *Security Frauds Prevention Act*, the purpose of which it described as follows, at p. 9:

There is no reason to doubt that the main object sought to be secured in this part of the Act is to secure that persons who carry on the business of dealing in securities shall be honest and of good repute, and in this way to protect the public from being defrauded. [Emphasis added.]

See also *Gregory & Co. v. Quebec Securities Commission*, [1961] S.C.R. 584, at p. 588; Anisman and Hogg, *supra*, at p. 154; D. Johnston and K. D. Rockwell, *Canadian Securities Regulation* (2nd ed. 1998), at p. 4.

34

Given the Commission's legitimate concern with ensuring that domestic registrants are "honest

Commission n'était pas en mesure de lui rendre la politesse, je n'ai aucun doute qu'un tel objectif valide existe. Je suis donc d'accord avec la Commission pour dire que l'un des objectifs dominants de l'al. 141(1)(b) est d'obtenir la coopération réciproque d'autres organismes de réglementation du marché des valeurs mobilières, de façon à permettre à cette dernière de remplir efficacement son mandat dans la province.

b) *Déceler les méfaits accomplis dans d'autres ressorts par des courtiers inscrits en Colombie-Britannique*

Il est bien reconnu que la réglementation des valeurs mobilières porte non seulement sur les valeurs mobilières elles-mêmes, mais également sur les personnes qui les vendent. Le juge en chef Kerwin a reconnu ce point dans l'arrêt *Smith c. The Queen*, [1960] R.C.S. 776, qui a confirmé la validité d'une loi provinciale réglementant les prospectus (à la p. 781):

[TRADUCTION] [L]a loi provinciale vise principalement à assurer que les personnes physiques et morales soient inscrites avant de pouvoir faire le commerce des valeurs mobilières, et en même temps à assurer essentiellement que les valeurs mobilières elles-mêmes soient inscrites avant qu'il soit permis d'en faire le commerce . . .

De même, dans *Lymburn c. Mayland*, [1932] 2 D.L.R. 6, le Conseil privé a confirmé la validité de la *Security Frauds Prevention Act* de l'Alberta, dont il a décrit l'objectif de la façon suivante, à la p. 9:

[TRADUCTION] Il n'y a aucune raison de douter que le principal objectif visé par cette partie de la loi est de garantir que les personnes qui font le commerce de valeurs mobilières soient honnêtes et de bonne réputation, et de protéger ainsi le public contre la fraude. [Je souligne.]

Voir également *Gregory & Co. c. Quebec Securities Commission*, [1961] R.C.S. 584, à la p. 588; Anisman et Hogg, *loc. cit.*, à la p. 154; D. Johnston et K. D. Rockwell, *Canadian Securities Regulation* (2^e éd. 1998), à la p. 4.

Compte tenu du souci légitime de la Commission de veiller à ce que les courtiers inscrits dans la

and of good repute”, another obvious purpose of s. 141(1)(b) is uncovering violations of foreign law by domestic registrants. The intervener the Attorney General for Quebec aptly summarized the point in its factum as follows (at p. 7):

[TRANSLATION] ... the Securities Commission could take into account violations such persons have committed in carrying on that business outside the province, in order to protect the clients of such persons within the province and with respect to transactions taking place there.

The respondent disagrees, arguing that this purpose explains s. 141(1)(d), not s. 141(1)(b). The former provision authorizes an order for production of documents “in respect of matters in British Columbia relating to trading in securities in another jurisdiction”. If British Columbia is interested in foreign violations, the respondent submits, it should conduct its own investigation pursuant to s. 141(1)(d).

With respect, I cannot agree. If British Columbia can legitimately conduct its own investigation of foreign violations, certainly it can choose to have that task carried out by a foreign regulator, which is presumably better positioned to conduct such an investigation. The simple fact that the Commission is itself empowered to investigate under s. 141(1)(d) does not change the purpose of s. 141(1)(b). I therefore conclude that another primary goal of the latter provision is uncovering foreign violations of securities laws by domestic registrants.

(c) *The Extra-provincial Aspects of the Law Are Incidental*

The respondent puts a great deal of emphasis on the fact that the impugned provision enables the Commission to turn evidence over to a foreign reg-

province soient «honnêtes et de bonne réputation», un autre objectif manifeste de l'al. 141(1)(b) est de déceler les violations de lois étrangères par ces courtiers. Le procureur général du Québec intervenant a bien résumé ce point dans son mémoire (à la p. 7):

... la Commission des valeurs mobilières pourrait prendre en compte les fautes que ces personnes ont commises dans l'exploitation de ce commerce à l'extérieur de la province, dans le but de protéger les clients de ces personnes à l'intérieur de la province et à l'égard de transactions y ayant lieu.

L'intimée n'est pas d'accord et elle soutient que cet objectif explique l'al. 141(1)(d) et non pas l'al. 141(1)(b). Le premier alinéa prévoit qu'une ordonnance de production de documents peut être rendue [TRANSLATION] «à l'égard de questions qui, en Colombie-Britannique, se rapportent à des opérations de courtage en valeurs mobilières dans un autre ressort». L'intimée soutient que, si la Colombie-Britannique s'intéresse à des violations commises à l'étranger, elle doit effectuer sa propre enquête en application de l'al. 141(1)(d).

En toute déférence, je ne saurais être d'accord. Si la Colombie-Britannique peut légitimement effectuer sa propre enquête sur des violations commises à l'étranger, elle peut certainement choisir de confier cette tâche à un organisme de réglementation étranger, qui est probablement mieux placé pour l'accomplir. Le simple fait que la Commission est elle-même habilitée à enquêter en vertu de l'al. 141(1)(d) ne change rien à l'objectif de l'al. 141(1)(b). Je conclus donc qu'un autre objectif principal de ce dernier alinéa est de déceler les violations de lois étrangères sur les valeurs mobilières commises par des courtiers inscrits dans la province.

(c) *Les aspects extraprovinciaux de la mesure législative sont accessoires*

L'intimée insiste beaucoup sur le fait que la disposition législative contestée permet à la Commission de remettre des éléments de preuve à un orga-

35

36

37

ulatory body. As such, it argues that the purpose must be to assist the enforcement of foreign law. With respect, this argument confuses the purpose of a law with the means chosen to achieve that purpose. As discussed above, the purpose of s. 141(1)(b) is the enforcement of domestic securities law, both by obtaining reciprocal assistance from foreign regulators, and by discovering foreign securities law violations by domestic registrants. Authorizing an order for production of information to assist a foreign regulator under s. 141(1)(b) is merely the means by which the Commission achieves these goals. Indeed, given the overwhelming evidence supporting the appellant's position, I cannot agree with the respondent that British Columbia has passed a law whose dominant purpose is to assist a foreign body. Accordingly, in these circumstances, I would not ascribe such a purpose to s. 141(1)(b).

nisme de réglementation étranger. Elle soutient que cette disposition a, de ce fait, nécessairement pour objectif d'aider à appliquer des lois étrangères. En toute déférence, j'estime que cet argument confond l'objectif d'une loi avec les moyens choisis pour atteindre cet objectif. Comme nous l'avons vu, l'al. 141(1)(b) a pour objet d'appliquer la loi provinciale sur les valeurs mobilières grâce à l'assistance réciproque d'organismes de réglementation étrangers et à la découverte de violations de lois étrangères sur les valeurs mobilières commises par des courtiers inscrits dans la province. Permettre qu'une ordonnance de production de renseignements, fondée sur l'al. 141(1)(b), soit rendue pour aider un organisme de réglementation étranger n'est que le moyen que prend la Commission pour atteindre ces objectifs. En effet, compte tenu de la preuve abondante qui étaye le point de vue de l'appelante, je ne puis souscrire à l'avis de l'intimée que la Colombie-Britannique a adopté une loi ayant pour objectif dominant d'assister un organisme étranger. Dans ces circonstances, je suis donc d'avis de ne pas attribuer un tel objectif à l'al. 141(1)(b).

38

Moreover, I do not believe the effects of s. 141(1)(b) alter my analysis of its pith and substance. While it does involve relations with a foreign authority, s. 141(1)(b) does not attempt to extend the reach of provincial legislation outside its borders: see *McGuire v. McGuire*, [1953] O.R. 328 (C.A.), at p. 334. As several provincial interveners pointed out in their submissions, administrative arrangements between provinces and foreign authorities are quite common. Without commenting on the constitutionality of any of these arrangements, I would note simply that where, as here, there is a clearly dominant intraprovincial purpose, the mere fact that the province is co-operating with a foreign authority in the pursuit of that purpose will not change the law's pith and substance: see E. Edinger, "Territorial Limitations on Provincial Powers" (1982), 14 *Ottawa L. Rev.* 57, at p. 94. In short, the extraprovincial effects of s. 141(1)(b) are clearly incidental to the dominant purposes described above.

En outre, je ne crois pas que les effets de l'al. 141(1)(b) modifient mon analyse de son caractère véritable. Bien qu'il implique l'existence de rapports avec un organisme étranger, l'al. 141(1)(b) ne tente pas d'étendre la portée de la mesure législative provinciale au-delà des frontières de la province: voir *McGuire c. McGuire*, [1953] O.R. 328 (C.A.), à la p. 334. Comme plusieurs intervenants provinciaux l'ont souligné dans leurs observations, il arrive très souvent que des provinces concluent des ententes administratives avec des organismes étrangers. Sans faire de commentaire sur la constitutionnalité de l'une ou l'autre de ces ententes, je souligne simplement que, dans le cas où, comme en l'espèce, il existe un objectif intraprovincial clairement dominant, le simple fait que la province coopère avec un organisme étranger en vue de réaliser cet objectif ne modifie pas le caractère véritable de la loi en cause: voir E. Edinger, «Territorial Limitations on Provincial Powers» (1982), 14 *Ottawa L. Rev.* 57, à la p. 94. Bref, les effets extra-

2. Assigning the Legislation to a Head of Provincial Jurisdiction

Having characterized the law, I now turn to determining whether the law can be assigned to an enumerated head of provincial authority. In argument, the respondent and several interveners suggested two possible sources: “Property and Civil Rights”, and “Administration of Justice”. Because of my conclusion that the legislation fits within “Property and Civil Rights”, I do not find it necessary to address the “Administration of Justice” issue.

(a) *Section 92(13): Property and Civil Rights in the Province*

I conclude that the “pith and substance” of s. 141(1)(b), as described above, falls within the scope of s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, “Property and Civil Rights in the Province”. Section 141(1)(b)’s dominant purpose is the effective regulation of domestic securities, a task that has long been recognized to fall within provincial authority: see *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, at pp. 183-85; *Smith, supra*; *Lymburn, supra*.

Moreover, it is well established that the provinces’ authority over securities regulation is not limited to purely intraprovincial matters. In *Gregory, supra*, the Quebec-based broker in question was prosecuted solely for transactions outside the province. This Court nonetheless held that Quebec had a legitimate interest in those transactions. Conversely, in *R. v. W. McKenzie Securities Ltd.* (1966), 56 D.L.R. (2d) 56, the Manitoba Court of Appeal held that a province can regulate a broker located outside the province if that broker transacts with clients within the province.

provinciaux de l’al. 141(1)(b) sont nettement accessoires aux objectifs dominants décrits plus haut.

2. Rattacher la mesure législative à un chef de compétence provinciale

Après avoir qualifié la loi en cause, je vais maintenant déterminer si elle peut être rattachée à un chef énuméré de compétence provinciale. Dans leurs plaidoiries, l’intimée et plusieurs intervenants ont indiqué deux sources possibles: «la propriété et les droits civils» et «l’administration de la justice». Vu ma conclusion que la mesure législative relève de «la propriété et [d]es droits civils», je juge qu’il n’est pas nécessaire d’aborder la question de l’«administration de la justice».

a) *Le paragraphe 92(13): la propriété et les droits civils dans la province*

Je conclus que le «caractère véritable», décrit plus haut, de l’al. 141(1)(b) relève du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à savoir «la propriété et les droits civils dans la province». L’objectif dominant de l’al. 141(1)(b) est la réglementation efficace du marché des valeurs mobilières dans la province, une tâche qui est considérée depuis longtemps comme relevant de la compétence des provinces: voir *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, aux pp. 183 à 185; *Smith*, précité; *Lymburn*, précité.

En outre, il est bien établi que la compétence des provinces en matière de réglementation du marché des valeurs mobilières ne se limite pas aux questions purement intraprovinciales. Dans l’affaire *Gregory*, précitée, le courtier en cause, dont le bureau était situé au Québec, n’avait été poursuivi que pour des opérations qui avaient eu lieu à l’extérieur de la province. Notre Cour a néanmoins conclu que le Québec avait un intérêt légitime dans ces opérations. Inversement, dans l’arrêt *R. c. W. McKenzie Securities Ltd.* (1966), 56 D.L.R. (2d) 56, la Cour d’appel du Manitoba a conclu qu’une province peut réglementer les activités d’un courtier de l’extérieur de la province si celui-ci transige avec des clients se trouvant dans la province.

39

40

41

42 Two different courts of appeal have also acknowledged that provincial regulatory bodies may have jurisdiction to investigate violations of foreign law. In *Re Legault and Law Society of Upper Canada* (1975), 58 D.L.R. (3d) 641, the Ontario Court of Appeal upheld the Law Society's authority to entertain a complaint about the conduct of an Ontario lawyer in another jurisdiction. As the court noted at p. 643, "the jurisdiction of the Law Society over its member is a personal one, which extends to the member's conduct without territorial limitation". In *Re Underwood McLellan & Associates Ltd.* (1979), 103 D.L.R. (3d) 268 (Sask. C.A.), the court similarly upheld the power of the Association of Professional Engineers to examine conduct outside the province in making its licensing decisions.

43 Both these cases recognize that provincial regulatory bodies governing professions with a strong interjurisdictional aspect must be able to take into account events occurring abroad. This rationale may not necessarily hold in all circumstances, and each case must be decided on its own facts. However, given the Commission's clear authority over domestic securities regulation, and the clearly interjurisdictional nature of securities regulation in general, I find that it must apply in the present appeal. Assisting in the investigation of possible violations of foreign securities laws falls under the Commission's power under s. 92(13) to regulate British Columbia's securities market.

44 I therefore conclude that the pith and substance of s. 141(1)(b) falls within British Columbia's authority to regulate securities. Obtaining reciprocal cooperation and uncovering violations abroad

Deux autres cours d'appel ont également reconnu que les organismes de réglementation provinciaux peuvent avoir compétence pour enquêter sur des violations de lois étrangères. Dans *Re Legault and Law Society of Upper Canada* (1975), 58 D.L.R. (3d) 641, la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le pouvoir du barreau de cette province d'entendre une plainte sur la conduite d'un avocat ontarien dans un autre ressort. Comme la cour l'a souligné, à la p. 643, [TRADUCTION] «la compétence du Barreau à l'égard de ses membres, qui est de nature personnelle, s'étend sans limite territoriale à leur conduite». Dans *Re Underwood McLellan & Associates Ltd.* (1979), 103 D.L.R. (3d) 268 (C.A. Sask.), la cour a, de la même façon, confirmé le pouvoir de l'Association of Professional Engineers d'examiner la conduite à l'extérieur de la province, en prenant ses décisions en matière de permis.

Ces deux arrêts reconnaissent que les organismes de réglementation provinciaux qui régissent les professions dont le champ d'action dépasse, de façon importante, les limites d'un ressort doivent pouvoir prendre en considération des faits survenus à l'étranger. Il se peut que ce raisonnement ne tienne pas nécessairement dans tous les cas, et chaque cas doit être tranché en fonction de ses propres faits. Cependant, vu la compétence manifeste que la Commission possède en matière de réglementation du marché des valeurs mobilières dans la province, et vu que, de par sa nature, la réglementation des valeurs mobilières en général dépasse clairement les limites d'un ressort, j'estime que ce raisonnement doit s'appliquer dans le présent pourvoi. Aider à enquêter sur d'éventuelles violations de lois étrangères en matière de valeurs mobilières relève du pouvoir que la Commission possède, en vertu du par. 92(13), de réglementer le marché des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique.

Je conclus donc que le caractère véritable de l'al. 141(1)(b) relève du pouvoir de la Colombie-Britannique de réglementer le marché des valeurs mobilières. Réaliser une coopération mutuelle et

are both aspects of the Commission's mandate, which fits easily within s. 92(13).

déceler des violations à l'étranger sont deux aspects du mandat de la Commission, qui cadre aisément avec le par. 92(13).

C. *The Ancillary Doctrine*

45

Having concluded that s. 141(1)(b) is, in pith and substance, valid provincial legislation, there is no need to discuss the last two steps of the analysis set out by Dickson C.J. in *GM Canada*, *supra*, frequently referred to collectively as the “ancillary” doctrine: see Hogg, *supra*, at p. 15-35. Indeed, given that this appeal does not involve an allegation that one level of government is trenching on another’s sphere of competence, as *GM Canada* did, it is not even clear that this doctrine is applicable. Nevertheless, I would note that even if s. 141(1)(b) were not in pith and substance provincial, it would clearly be justified under the ancillary doctrine. Section 141(1)(b) is a part of a valid legislative scheme, namely, the *Securities Act*. Moreover, even assuming that the most rigorous version of the ancillary doctrine applies, I believe that s. 141(1)(b) is “necessarily incidental” to the *Securities Act* and would therefore also uphold it under the ancillary doctrine.

46

The Attorney General of Canada intervened in this appeal to argue that:

[I]f the provision in question is held to be within provincial jurisdiction, this decision would not preclude overlapping federal jurisdiction over securities matters in respect of international and interprovincial transactions and co-operation, or any other relevant head of federal jurisdiction.

Since the central question presented by this appeal is the power of the province to enact s. 141(1)(b), I decline to comment on the constitutionality of hypothetical overlapping federal legislation. I would note, however, that this Court has already upheld aspects of federal securities regulation, in another context, in *Multiple Access*, *supra*, under the “double aspect” theory. The Court’s decision

C. *Le principe de la compétence accessoire*

Vu ma conclusion que l’al. 141(1)(b) est, de par son caractère véritable, une disposition législative provinciale valide, il n’est pas nécessaire d’aborder les deux dernières étapes de l’analyse énoncée par le juge en chef Dickson dans l’arrêt *GM Canada*, précité, que l’on désigne souvent sous le nom de principe de la «compétence accessoire»: voir Hogg, *op. cit.*, à la p. 15-35. En fait, comme il n’est pas allégué, dans le présent pourvoi, qu’un niveau de gouvernement empiète sur le champ de compétence d’un autre niveau de gouvernement, comme c’était le cas dans l’arrêt *GM Canada*, précité, il n’est même pas évident que ce principe s’applique en l’espèce. Je tiens néanmoins à faire remarquer que, même s’il n’était pas, de par son caractère véritable, de nature provinciale, l’al. 141(1)(b) serait clairement justifié en vertu du principe de la compétence accessoire. Cet alinéa fait partie d’un régime législatif valide, à savoir la *Securities Act*. De plus, même en supposant que la version la plus stricte du principe de la compétence accessoire s’applique, j’estime que l’al. 141(1)(b) est «nécessairement accessoire» à la *Securities Act* et, partant, je suis d’avis d’en confirmer également la validité en vertu du principe de la compétence accessoire.

Le procureur général du Canada est intervenu dans le présent pourvoi pour soutenir que:

[TRADUCTION] [S]i on concluait que la disposition en question relève de la compétence de la province, cela n’empêcherait pas l’existence d’une compétence fédérale chevauchante en matière de valeurs mobilières, à l’égard des opérations et de la coopération internationales et interprovinciales, ou de tout autre chef de compétence fédérale pertinent.

Comme la question centrale que soulève le présent pourvoi concerne le pouvoir de la province d’adopter l’al. 141(1)(b), je m’abstiens de faire des remarques sur la constitutionnalité d’une hypothétique loi fédérale chevauchante à cet égard. Je tiens cependant à souligner que notre Cour a déjà invoqué, dans l’arrêt *Multiple Access*, précité, la règle du «double aspect» pour confirmer la validité de certains aspects de la réglementation fédérale des valeurs mobilières dans un autre contexte.

in the present appeal should not be taken in any way to question the holding of that case.

VII. Conclusion and Disposition

In summary, I find that s. 141(1)(b) of the British Columbia *Securities Act* is, in pith and substance, aimed at furthering the effective enforcement of domestic securities laws and as such falls within the province's powers under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. The appeal is allowed with costs throughout, the judgment of the Court of Appeal for British Columbia is set aside, and the judgment of Macdonald J. is restored.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: James A. Angus and Stephen M. Zolnay, Vancouver.

Solicitors for the respondent: Nathanson, Schachter & Thompson, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: The Department of Justice, Toronto.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: The Department of Justice, Sainte-Foy.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: The Department of Justice, Halifax.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: The Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: The Department of Justice, Edmonton.

L'arrêt de notre Cour en l'espèce ne doit nullement être interprété comme mettant en doute l'arrêt *Multiple Access*.

VII. Conclusion et dispositif

En résumé, j'estime que l'al. 141(1)(b) de la *Securities Act* de la Colombie-Britannique vise, de par son caractère véritable, à favoriser l'application efficace des lois sur les valeurs mobilières de la province et qu'à ce titre il relève de la compétence conférée à la province par le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le pourvoi est accueilli avec dépens dans toutes les cours, l'arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique est annulé et le jugement du juge Macdonald est rétabli.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante: James A. Angus et Stephen M. Zolnay, Vancouver.

Procureurs de l'intimée: Nathanson, Schachter & Thompson, Vancouver.

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

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

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec: Le ministère de la Justice, Sainte-Foy.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse: Le ministère de la Justice, Halifax.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Le ministère du Procureur général, Victoria.

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

Solicitors for the intervener the Ontario Securities Commission: Davies, Ward & Beck, Toronto.

Solicitors for the intervener the Commission des valeurs mobilières du Québec: McCarthy Tétrault, Montréal.

Solicitor for the intervener the Alberta Securities Commission: Anne J. Brown, Calgary.

Procureurs de l'intervenante la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario: Davies, Ward & Beck, Toronto.

Procureurs de l'intervenante la Commission des valeurs mobilières du Québec: McCarthy Tétrault, Montréal.

Procureur de l'intervenante l'Alberta Securities Commission: Anne J. Brown, Calgary.