Central Canada Potash Co. Limited and The Attorney General of Canada (*Plaintiffs*) *Appellants*;

and

The Government of Saskatchewan (*Defendant*) *Respondent*;

and

The Attorney General of Quebec, The Attorney General of New Brunswick, The Attorney General of Manitoba, The Attorney General of Alberta, The Attorney General of Newfoundland *Interveners*.

1977: December 6, 7, 8, 9; 1978: October 3.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Pratte JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Constitutional law — Schemes for prorationing production of potash in Saskatchewan — Fixing of minimum selling price applicable to permitted production quotas — Regulations aimed at production for export market — Regulations, prorationing schemes and all orders, directives, notices and licences pursuant thereto ultra vires provincial legislative authority — The Mineral Resources Act, R.S.S. 1965, c. 50, as amended — The Potash Conservation Regulations, 1969, O.C. 1733/69, Sask. Reg. 287/69.

Intimidation — Potash Conservation Regulations prohibiting appellant from exceeding specified production — Letter from deputy minister calling on appellant to reduce its production or to face possibility of cancellation of its mineral lease — Regulations subsequently held to be ultra vires — Tort of intimidation not committed — Deputy minister seeking to induce conformity with prorationing plan which had been created by legislation which it was his duty to enforce — Legislation unchallenged at time threat made — No evidence deputy minister intended to injure appellant.

The litigation culminating in this appeal was initiated by the appellant company which sought a declaration of the invalidity of the prorationing scheme, established pursuant to *The Mineral Resources Act*, R.S.S. 1965, c. 50, as amended, and damages in tort. The trial judge gave the relief sought, fixing the damages at $1,500,000. On appeal by the Government of Saskatchewan and a

Central Canada Potash Co. Limited et le procureur général du Canada (*Demandeurs*) *Appelants*;

et

Le gouvernement de la Saskatchewan (*Défendeur*) *Intimé*;

et

Le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de Terre-Neuve *Intervenants*.

1977: 6, 7, 8 et 9 décembre; 1978: 3 octobre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Pratte.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Droit constitutionnel — Programme de contingentement de la production de la potasse en Saskatchewan — Fixation d'un prix de vente minimum applicable aux quotas de production — Les règlements visent le marché de l'exportation — Les règlements, les programmes de contingentement et toutes les ordonnances, directives, avis et licences établis sous leur régime sont ultra vires du pouvoir législatif provincial — The Mineral Resources Act, R.S.S. 1965, chap. 50 et ses modifications — The Potash Conservation Regulations, 1969, O.C. 1733/69, Sask. Reg. 287/69.

Intimidation — Les Potash Conservation Regulations interdisent à l'appelante de produire plus qu'une certaine quantité de potasse — Lettre du sous-ministre sommant l'appelante de réduire sa production ou d'envisager la possibilité que son bail de droit minier soit annulé — Les règlements jugés subséquemment ultra vires — Il n'y a pas de délit d'intimidation — Le sous-ministre cherchait à amener l'appelante à se conformer aux programmes de contingentement créés par une loi qu'il a le devoir d'appliquer — Au moment de la menace, la législation n'avait pas l'intention de nuire à l'appelante.

La compagnie appelante, qui cherche à obtenir une déclaration d'invalidité du programme de contingentement établi conformément à *The Mineral Resources Act*, R.S.S. 1965, chap. 50 et ses modifications, et des dommages-intérêts délictuels, a institué les procédures qui ont donné lieu au présent pourvoi. Le juge de première instance lui a donné gain de cause et a fixé les

relief as the case may require" is clearly not limited to procedural matters and any force that could be attached to the applicant's argument based upon s. 17(1)(*a*) is neutralized by the subsection immediately following it.

For all these reasons I would dismiss this application with costs.

Application dismissed with costs.

Solicitors for the respondent: MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina.

Solicitors for the applicants: Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon.

Solicitors for the interveners: McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon.

rant fondé sur l'al. 17(1)*a*) est neutralisé par l'alinéa suivant.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter la requête avec dépens.

Requête rejetée avec dépens.

Procureurs de l'intimée: MacPherson, Leslie & Tyerman, Regina.

Procureurs des requérants: Goldenberg, Taylor, Randall, Buckwold & Halstead, Saskatoon.

Procureurs des intervenants: McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon.

claim by the appellant for a variation in the judgment to increase the amount of damages, the Court of Appeal set aside the judgment at trial in its entirety and, consequently, dismissed the notice to vary.

The Mineral Resources Act, through which the Potash Conservation Regulations, 1969, were promulgated, is skeleton legislation, giving very wide authority to the responsible Minister and wide regulation-making power to the Lieutenant-Governor in Council. The Act itself was not challenged. It was common ground that at the time the Regulations were passed almost all of Saskatchewan-produced potash was sold outside the Province and that the larger part of the production, about 64 per cent, was marketed in the United States. Saskatchewan production, moreover, represented almost half, about 48 per cent, of the United States potash market. The appellant company itself had about 34 per cent of the Saskatchewan share of the United States market.

The Government of Saskatchewan was aware of the course of certain dumping proceedings in the United States affecting Saskatchewan potash, and was concerned about the damaging effect that a tariff levy would have on exports from Saskatchewan. Equally, the authorities in the State of New Mexico, where potash is also produced, were concerned about loss of tax revenue from declining revenues and a federal tariff would not in itself be of any help to them. Both were concerned about overproduction and, in consequence, a drop in world price. There was no doubt that the Potash Conservation Regulations were the product of meetings held in 1969 between representatives of Saskatchewan and New Mexico and were prompted by the economic conditions then affecting the potash market. They were passed on November 17, 1969, under Order in Council 1733/69 and amended on March 8, 1970, under Order in Council 404/70.

The Regulations provided for a prorationing scheme to take effect on January 1, 1970. Under this scheme, known as the ABC scheme, each producer was allowed to produce and sell 40 per cent of its productive capacity. Only after every producer in the Province had produced and sold its quota could a producer apply for a supplementary licence to produce and sell an additional amount. As of July 1, 1972, the ABC prorationing scheme was replaced by a flat prorationing scheme, the so-called FP scheme. A floor price established under the ABC scheme as a licensing condition was retained under

dommages-intérêts à $1,500,000. Le gouvernement de la Saskatchewan a interjeté appel et l'appelante a demandé pour sa part que le jugement soit modifié pour augmenter le montant des dommages-intérêts; la Cour d'appel a annulé intégralement la décision de première instance et rejeté la demande de modification.

The Mineral Resources Act, en vertu de laquelle les Potash Conservation Regulations de 1969 ont été promulgués est une loi-cadre qui accorde des attributions étendues au ministre responsable et un large pouvoir de réglementation au lieutenant-gouverneur en conseil. La Loi elle-même n'est pas contestée. Il est notoire qu'au moment de l'adoption des règlements presque toute la potasse produite en Saskatchewan était vendue à l'extérieur de la province et que la plus grande part de la production, environ 64 pour cent, l'était aux États-Unis. La production de la Saskatchewan représentait en fait presque la moitié (environ 48 pour cent) du marché américain de la potasse. La compagnie appelante contrôlait environ 34 pour cent de la part occupée par la Saskatchewan sur le marché américain.

Le gouvernement de la Saskatchewan était au courant du déroulement des procédures de dumping engagées aux États-Unis à l'égard de la potasse de la Saskatchewan et s'inquiétait du tort que pouvait causer l'imposition d'un droit de douane sur ses exportations. Le gouvernement du Nouveau-Mexique, où l'on produit aussi de la potasse, s'inquiétait aussi d'une perte de recettes fiscales avec la réduction des revenus et l'imposition d'un droit de douane fédéral ne lui aurait été en soi d'aucun secours. Tous deux craignaient une surproduction et une baisse du prix mondial. Il ne fait aucun doute que les Potash Conservation Regulations sont le fruit de réunions, en 1969, regroupant des représentants de la Saskatchewan et du Nouveau-Mexique et la conséquence directe de la situation économique du marché de la potasse. Ces règlements ont été promulgués le 17 novembre 1969 par le décret 1733/69 et amendés le 8 mars 1970 par le décret 404/70.

Les règlements prévoyaient l'entrée en vigueur du programme de contingentement le 1er janvier 1970. Aux termes de ce programme, désigné sous le nom de programme ABC, chaque producteur pouvait produire et vendre au maximum 40 pour cent de sa capacité de production. Lorsque chaque producteur de la province avait produit et vendu son quota, un producteur pouvait demander une licence supplémentaire pour pouvoir produire et vendre des quantités additionnelles. Le programme ABC de contingentement a été remplacé à compter du 1er juillet 1972 par un programme de contingentement uniforme qu'il est convenu d'appeler le programme FP. Le programme FP subordonne l'émission

the FP scheme.

The appellant, having regard to its supply commitments to a Chicago-based co-operative association, objected to the FP scheme which, based on productive capacities of the various producers and on allocation formulas involving market sharing, would prevent it from fulfilling its commitments unless it obtained supplementary licences. When its allocation for the 1972-73 fertilizer year was short of its contractual obligation, it sought an increase and, on being refused, brought mandamus proceedings to compel the issue of a licence for a production quota that would enable it to meet its contractual commitment. It failed in those proceedings at first instance, in the Saskatchewan Court of Appeal and in this Court. During those proceedings it was advised by a letter of September 20, 1972, from the Deputy Minister that its production schedule for the year commencing July 1, 1972, was out of line with governmental requirements and that it must reduce its monthly production to conform thereto. This the appellant did but on December 11, 1972, it instituted the action which gave rise to the appeal to this Court.

The letter of September 22, 1972, calling on the appellant to reduce its production or to face the possibility of a cancellation of its mineral lease, was the primary basis of the claim for damages for the tort of intimidation. The lease included a requirement that the appellant, as lessee, would observe, perform and abide by all obligations imposed upon holders of mineral leases by the Act or regulations thereunder in effect from time to time.

The Mineral Resources Act was amended by 1976 (Sask.), c. 36. The amending Act was passed after judgment had been rendered following the trial, but prior to the judgment of the Court of Appeal. The enactment of s. 11*A* removed any doubt as to the power of the Minister to cancel a production licence. The ratification and confirmation of the Potash Conservation Regulations removed doubt as to whether they had been validly enacted under the provisions of the Act. The amending Act also contained a schedule of production of various companies, including the appellant, fixing the limits of production of each such company from January 1, 1970, to June 30, 1976.

Held: The appeal should be allowed in part; the judgment of the Court of Appeal should be set aside on the constitutional issue but should be affirmed in dismissing the claim for damages. The judgment of the trial judge holding that (1) Orders in Council 1733/69

de licences au respect du prix minimum fixé en vertu du programme ABC.

Compte tenu des engagements pris vis-à-vis d'une association coopérative de Chicago, l'appelante s'est opposée au programme FP qui, fondé sur les capacités de production des différents producteurs et sur des formules de contingentement entraînant le partage du marché, l'empêchait de respecter ses engagements sans licences supplémentaires. Comme le quota prévu pour l'année-engrais 1972-1973 était insuffisant pour remplir ses obligations contractuelles, elle chercha à obtenir une augmentation. Elle essuya un refus et intenta des procédures de *mandamus* en vue d'obliger le ministère à lui délivrer une licence prévoyant un quota de production assez élevé pour lui permettre de respecter ses obligations contractuelles. Elle fut déboutée en première instance, devant la Cour d'appel de la Saskatchewan et devant cette Cour. Dans l'intervalle, le sous-ministre l'a informée, par lettre du 20 septembre 1972, que son calendrier de production pour l'année commençant le 1er juillet 1972 n'était pas conforme aux exigences gouvernementales et qu'elle devait diminuer sa production mensuelle. C'est ce qu'elle a fait, mais, le 11 décembre 1972, elle a institué l'action qui a donné naissance au présent pourvoi.

La demande de dommages-intérêts pour le délit d'intimidation est principalement fondée sur la lettre du 22 septembre 1972 qui somme l'appelante de réduire sa production et l'avertit qu'en cas de refus elle pourrait faire face à une annulation de son bail minier. Ce bail prévoit que l'appelante, le locataire, doit observer et respecter toutes les obligations imposées aux détenteurs de baux miniers par la loi ou les règlements en vigueur.

The Mineral Resources Act a été modifiée par le chap. 36 des Statuts de la Saskatchewan de 1976. La Loi a été modifiée entre le prononcé du jugement de première instance et l'arrêt de la Cour d'appel. L'article. 11*A* dissipe tout doute quant au pouvoir du Ministre d'annuler une licence de production. La ratification et la confirmation des Potash Conservation Regulations ne permettent plus de douter de leur validité aux termes des dispositions de la Loi. La loi modificatrice contient également le calendrier de production de plusieurs compagnies, y compris l'appelante, et précise les limites de production de chacune pour la période allant du 1er janvier 1970 au 30 juin 1976.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli en partie, l'arrêt de la Cour d'appel est infirmé sur la question constitutionnelle mais confirmé quant au rejet de la demande de dommages-intérêts. Est rétabli le jugement du juge de première instance qui déclare *ultra vires* (1) les décrets

and 404/70, (2) the Potash Conservation Regulations, 1969, (3) the ABC and FP schemes and (4) the directives and licences issued by the Minister and Deputy Minister for implementing the schemes are *ultra vires*, should be restored.

While it is true that production controls and conservation measures with respect to natural resources in a province are, ordinarily matters within provincial authority, the situation may be different, however, where a province establishes a marketing scheme with price fixing as its central feature. Indeed, it has been held that provincial legislative authority does not extend to the control or regulation of the marketing of provincial products, whether minerals or natural resources, in interprovincial or export trade: see *In re Grain Marketing Act, 1931*, [1931] 2 W.W.R. 146; *Lawson v. Interior Tree Fruit & Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357; *Re Sheep and Swine Marketing Scheme*, [1941] 3 D.L.R. 569.

The present case reduced itself therefore to a consideration of "the true nature and character" of the prorationing and price stabilization schemes in question. This Court could not ignore the circumstances under which the Potash Conservation Regulations came into being, nor the market to which they were applied and in which they had their substantial operation. In *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R. 545, this Court, speaking in its majority judgment through Martland J., said that "provincial legislative authority does not extend to fixing the price to be charged or received in respect of the sale of goods in the export market". It may properly be said here of potash as it was said there of oil that "the legislation is directly aimed at the production of potash destined for export, and it has the effect of regulating the export price since the producer is effectively compelled to obtain that price on the sale of his product".

Contrary to the opinion of the Court below, the consequence of invalidating the provincial scheme in this case is not to move to the Parliament of Canada the power to control production of minerals in the Province and the price to be charged at the mine. There is no accretion at all to federal power in this case, which does not involve federal legislation, but simply a determination by this Court, in obedience to its duty, of a limitation on provincial legislative power. It is true that (with some exceptions, not relevant here) the *British North America Act* distributes all legislative power either to Parliament or to the provincial Legislatures, but it does not follow that legislation of a province held to be

1733/69 et 404/70, (2) les Potash Conservation Regulations, 1969, (3) les plans ABC et FP et (4) les directives du Ministre et du sous-ministre pour la mise en œuvre des plans ainsi que les permis y afférents délivrés par eux.

Il est vrai que les contrôles de production et les mesures de conservation relatives aux ressources naturelles d'une province sont des sujets qui relèvent ordinairement du pouvoir législatif provincial, mais la situation peut être différente lorsque la réglementation provinciale établit un programme de commercialisation dont le trait principal est la fixation des prix. En fait, on a jugé que le pouvoir législatif provincial ne s'étend pas au contrôle ou à la réglementation de la commercialisation de produits provinciaux, qu'il s'agisse de ressources minières ou naturelles, destinés au commerce interprovincial ou à l'exportation: voir les arrêts *In re Grain Marketing Act, 1931*, [1931] 2 W.W.R. 146; *Lawson c. Interior Tree Fruit & Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357; *Re Sheep and Swine Marketing Scheme*, [1941] 3 D.L.R. 569.

La présente affaire se réduit donc à un examen de «la nature et du caractère véritables» des programmes de contingentement et de stabilisation des prix en cause. Cette Cour ne peut pas négliger les circonstances qui ont amené l'adoption des Potash Conservation Regulations, ni le marché auquel ils s'appliquent et sur lequel ils ont eu le plus d'effet. Dans *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Le gouvernement de la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S. 545, le juge Martland, parlant au nom de la majorité de la Cour, a dit que «la compétence législative provinciale ne s'étend pas à la fixation des prix de vente des marchandises sur le marché d'exportation». On peut dire en l'espèce au sujet de la potasse ce qui a été dit du pétrole dans cet arrêt, à savoir que «la législation vise directement la production de potasse destinée à l'exportation et a pour effet de réglementer le prix à l'exportation, puisque le producteur est en fait obligé de vendre son produit à ce prix».

Contrairement à l'opinion de la cour d'instance inférieure, l'annulation du programme provincial en cause n'aurait pas pour effet de reconnaître au Parlement du Canada le pouvoir de contrôler la production de minerai dans la province et le prix demandé à la mine. Le pouvoir du fédéral n'est aucunement accru dans ce cas, qui ne met pas en cause une législation fédérale; la Cour, conformément à son devoir, ne fait que définir les limites du pouvoir législatif provincial. Il est vrai que (sauf quelques exceptions qui ne sont pas pertinentes en l'espèce) l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* répartit tous les pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales, mais cela ne veut pas dire

invalid may *ipso facto* be validly enacted by Parliament in its very terms. It is nothing new for this Court, or indeed, for any Court in this country seized of a constitutional issue, to go behind the words used by a Legislature and to see what it is that it is doing. It is especially important for Courts, called upon to interpret and apply a constitution which limits legislative power, to do so in a case where not only the authorizing legislation but regulations enacted pursuant thereto are themselves couched in generalities, and the bite of a scheme envisaged by the parent legislation and the delegated regulations is found in administrative directions.

Where governments in good faith, as in this case, invoke authority to realize desirable economic policies, they must know that they have no open-ended means of achieving their goals when there are constitutional limitations on the legislative power under which they purport to act. They are entitled to expect that the Courts, and especially this Court, will approach the task of appraisal of the constitutionality of social and economic programmes with sympathy and regard for the serious consequences of holding them *ultra vires*. Yet, if the appraisal results in a clash with the constitution, it is the latter which must govern. That was the situation here.

Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association, [1971] S.C.R. 689; *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Reference re The Farm Products Marketing Act (Ontario)*, [1957] S.C.R. 198; *Reference re Agricultural Products Marketing Act (Canada), Farm Products Marketing Agencies Act (Canada) and The Farm Products Marketing Act (Ontario)*, [1978] 2 S.C.R. 1198, referred to.

As to the issue concerning the appellant's claim for damages, the tort of intimidation is not committed if a party to a contract asserts what he reasonably considers to be his contractual right and the other party, rather than electing to contest that right, follows a course of conduct on the assumption that the assertion of right can be maintained. Also, if the course of conduct which the person making the threat seeks to induce is that which the person threatened is obligated to follow, the tort of intimidation does not arise. In the present case the Potash Conservation Regulations made under *The Mineral Resources Act* prohibited the appellant from

qu'une législation provinciale jugée invalide peut être adoptée, *ipso facto*, dans les mêmes termes par le Parlement. Ce n'est pas la première fois que cette Cour, comme tout tribunal canadien saisi d'une question constitutionnelle, doit chercher ce qui se cache derrière les termes utilisés par une législation et déterminer leur portée véritable. Pour les tribunaux appelés à interpréter et à appliquer une constitution qui limite le pouvoir législatif, il est particulièrement important de le faire dans les cas où non seulement la législation habilitante, mais également les règlements adoptés sous son régime, sont rédigés en termes généraux et quand l'essence du programme prévu dans la loi-cadre et les règlements d'application se trouve dans des directives administratives.

Lorsque les gouvernements invoquent de bonne foi, comme en l'espèce, leur pouvoir de mettre sur pied des politiques économiques souhaitables, ils doivent savoir qu'ils n'ont pas à leur disposition des moyens illimités d'atteindre leur but lorsque le pouvoir législatif en vertu duquel ils entendent agir est limité par la Constitution. Ils sont en droit de s'attendre que les tribunaux, et particulièrement cette Cour, abordent la tâche de déterminer la constitutionnalité des programmes sociaux et économiques avec compréhension et en étant pleinement conscients des graves conséquences de les déclarer *ultra vires*. Mais si après examen il est jugé qu'ils vont à l'encontre de la Constitution, c'est cette dernière qui doit l'emporter. C'est le cas en l'espèce.

Jurisprudence: *Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*, [1971] R.C.S. 689; *Carnation Co. Ltd. c. L'Office des marchés agricoles du Québec*, [1968] R.C.S. 238; *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act (Ontario)*, [1957] R.C.S. 198; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (Canada), à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme (Canada) et à The Farm Products Marketing Act (Ontario)*, [1978] 2 R.C.S. 1198.

Relativement à la question de la demande de dommages-intérêts de l'appelante, il n'y a pas de délit d'intimidation si une partie à un contrat fait valoir ce qu'elle croit raisonnablement être un droit contractuel et que l'autre partie, plutôt que de contester ce droit, modèle sa conduite sur l'opinion que ce droit peut être exercé. Si la conduite préconisée par la personne qui profère la menace est celle que la personne menacée est tenue de suivre, aucun délit d'intimidation n'est commis. En l'espèce les Potash Conservation Regulations adoptés en vertu de *The Mineral Resources Act* interdisaient à l'appelante de produire plus qu'une certaine quantité de

exceeding a specified production of potash. By conforming to the requirements of the Regulations, the appellant would not suffer damage and, therefore, the claim for intimidation was not well founded.

A subsequent finding that the Regulations were *ultra vires* does not mean that there has been intimidation. The conduct of the Deputy Minister in relation to the tort of intimidation must be considered in relation to the circumstances existing at the time the alleged threat was made. The Deputy Minister was then seeking to induce conformity with the prorationing plan which had been created by legislation which it was his duty to enforce. At the time the threat was made, the legislation stood unchallenged. It would be unfortunate, in a federal state such as Canada, if it were to be held that a government official, charged with the enforcement of legislation, could be held to be guilty of intimidation because of his enforcement of the statute whenever a statute whose provisions he is under a duty to enforce is subsequently held to be *ultra vires*.

Finally, the tort of intimidation is one of intention. There was no evidence here that the Deputy Minister intended to injure the appellant. The correspondence, and particularly the letter of September 20, 1972, made it clear that his purpose was to induce compliance with an existing scheme.

Rookes v. Barnard, [1964] A.C. 1129, distinguished; *Hoffman-La Roche & Co. v. Secretary of State for Trade and Industry*, [1975] A.C. 295, applied; *Roman Corporation et al. v. Hudson's Bay Oil & Gas Co. Ltd. et al.*, [1973] S.C.R. 820, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Saskatchewan[1], allowing an appeal from a judgment of Disbery J. wherein it was declared, *inter alia*, that the Potash Conservation Regulations, 1969, of Saskatchewan and amendments thereto are *ultra vires*, and wherein damages were awarded to the appellant. Judgment of the Court of Appeal set aside on the constitutional issue and affirmed in dismissing appellant's claim for damages.

D. K. Laidlaw, Q.C., J. L. Robertson, Q.C., and *A. J. Lenczner*, for the appellant, Central Canada Potash Co. Limited.

[1] [1977] 1 W.W.R. 487, 79 D.L.R. (3d) 203.

potasse. En se pliant aux prescriptions des règlements, l'appelante n'aurait subi aucun dommage et, en conséquence, la demande fondée sur l'intimidation n'est pas fondée.

Si les règlements sont par la suite jugés *ultra vires*, cela ne signifie pas qu'il y a eu intimidation. La conduite du sous-ministre, en ce qui concerne le délit d'intimidation, doit être examinée en regard des circonstances entourant la menace alléguée. Le sous-ministre cherchait alors à amener l'appelante à se conformer aux programmes de contingentement qui avaient été créés par la législation et qu'il avait le devoir d'appliquer. Au moment de la menace, la législation n'était pas contestée. Il serait malheureux de statuer, dans un état fédéral comme le Canada, qu'un fonctionnaire chargé de l'application d'une loi peut être déclaré coupable d'intimidation parce qu'il cherche à faire respecter une loi qui est déclarée *ultra vires* par la suite.

Enfin, le délit d'intimidation est un délit d'intention. Aucune preuve ne permet de dire que le sous-ministre avait l'intention de nuire à l'appelante. La correspondance échangée, et particulièrement la lettre du 20 septembre 1972, montre clairement qu'il cherchait à inciter l'appelante à se conformer au programme en vigueur.

Jurisprudence: Distinction faite avec *Rookes v. Barnard*, [1964] A.C. 1129; appliquée, *Hoffman-La Roche & Co. v. Secretary of State for Trade and Industry*, [1975] A.C. 295; mentionnée, *Roman Corporation et al. c. Hudson's Bay Oil & Gas Co. Ltd. et al.*, [1973] R.C.S. 820.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan[1], qui a accueilli un appel d'un jugement du juge Disbery qui, notamment, déclare *ultra vires* les Potash Conservation Regulations, 1969, de la Saskatchewan et leurs modifications et accorde des dommages-intérêts à l'appelante. L'arrêt de la Cour d'appel est infirmé sur la question constitutionnelle et confirmé quant au rejet de la demande de dommages-intérêts de l'appelante.

D. K. Laidlaw, c.r., J. L. Robertson, c.r., et *A. J. Lenczner*, pour l'appelante, Central Canada Potash Co. Limited.

[1] [1977] 1 W.W.R. 487, 79 D.L.R. (3d) 203.

T. B. Smith, Q.C., and *Barbara Reed*, for the appellant, Attorney General of Canada.

G. J. D. Taylor, Q.C., and *Gwen Randall*, for the respondent.

For the interveners:

B. Flynn, for the Attorney General of Quebec.

A. Reid and *B. A. Crane*, for the Attorney General of New Brunswick.

M. S. Samphir and *D. D. Blevins*, for the Attorney General of Manitoba.

W. Henkel, Q.C., and *S. G. Fowler*, for the Attorney General of Alberta.

J. A. Nesbitt, Q.C., and *Margaret Cameron*, for the Attorney General of Newfoundland.

Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Pratte JJ. concurred with the judgment delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal, which is here by leave of this Court, concerns (1) the validity of what I may compendiously refer to as a potash prorationing scheme, established pursuant to *The Mineral Resources Act*, R.S.S. 1965, c. 50, as amended, and (2) a claim by the appellants for damages against the Government of Saskatchewan for the tort of intimidation by reason of certain circumstances connected with the establishment of the prorationing scheme.

The litigation was initiated by the appellant, which sought a declaration of the invalidity of the prorationing scheme and damages in tort. Disbery J. gave the relief sought, fixing the damages at $1,500,000. On appeal by the Government of Saskatchewan and a claim by the appellant for a variation in the judgment to increase the amount of damages, the Saskatchewan Court of Appeal, in a unanimous judgment delivered by Culliton C.J.S., set aside the judgment at trial in its entirety and, consequently, dismissed the notice to vary.

T. B. Smith, c.r., et *Barbara Reed*, pour l'appelant, le procureur général du Canada.

G. J. D. Taylor, c.r., et *Gwen Randall*, pour l'intimé.

Pour les intervenants:

B. Flynn, pour le procureur général du Québec.

A. Reid et *B. A. Crane*, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick.

M. S. Samphir et *D. D. Blevins*, pour le procureur général du Manitoba.

W. Henkel, c.r., et *S. G. Fowler*, pour le procureur général de l'Alberta.

J. A. Nesbitt, c.r., et *Margaret Cameron*, pour le procureur général de Terre-Neuve.

Les juges Martland, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Pratte ont souscrit au jugement rendu par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi, interjeté sur autorisation de cette Cour, porte sur (1) la validité de ce que je peux désigner succinctement comme un programme de contingentement de la potasse établi conformément à *The Mineral Resources Act*, R.S.S. 1965, chap. 50, et ses modifications et (2) une réclamation en dommages-intérêts de l'appelante contre le gouvernement de la Saskatchewan pour délit d'intimidation en raison d'événements liés à l'établissement du programme de contingentement.

L'appelante, qui cherche à faire déclarer invalide le programme de contingentement et à obtenir des dommages-intérêts délictuels, a institué les procédures. Le juge Disbery lui a donné gain de cause et a fixé les dommages-intérêts à $1,500,000. Le gouvernement de la Saskatchewan a interjeté appel et l'appelante a demandé pour sa part que le jugement soit modifié pour augmenter le montant des dommages-intérêts; la Cour d'appel de la Saskatchewan, dans un jugement unanime rendu par le juge en chef Culliton, a infirmé complètement la décision de première instance et a, en conséquence, rejeté la demande de modification.

On leave being given to come here, an order was made for notice to be given of the following constitutional question and an associated evidentiary question:

1. Is the potash prorationing scheme constituted by the Province of Saskatchewan pursuant to the Potash Conservation Regulations 1969 numbered 287/69, and the Orders in Council O/C 1733/69 and O/C 404/70 enacting and amending them, and the Potash Allocation Formula effective January 1, 1970, and the Minister's Directive PCD-1, Potash Prorationing, effective July 1, 1972, enacted pursuant to the Mineral Resources Act, R.S.S., 1965, Chapter 50, and the various Notices, Directives, Ministerial Orders and Licenses issued from time to time by the Minister of Mineral Resources for Saskatchewan and his Deputy implementing the schemes, *ultra vires* the Province of Saskatchewan?

2. Is extrinsic evidence admissible in this case in relation to the constitutional issue and, if so, to what extent and of what kind?

The Attorneys-General of Quebec, New Brunswick, Manitoba, Alberta and Newfoundland intervened to support the judgment in appeal. The Attorney-General of Canada had become a co-plaintiff at the trial in respect of the constitutional question raised by the action and remained a party to the proceedings in the Saskatchewan Court of Appeal and in this Court.

The Mineral Resources Act, R.S.S. 1965, as amended, through which the Potash Conservation Regulations, 287/69, were promulgated, is skeleton legislation, giving very wide authority to the responsible Minister and wide regulation-making power to the Lieutenant-Governor in Council. The Act itself is not challenged. It is common ground that at the time the 1969 Regulations were passed almost all of Saskatchewan-produced potash was sold outside the Province and that the larger part of the production, about 64 per cent, was marketed in the United States. Saskatchewan production, moreover, represented almost half, about 48 per cent, of the United States potash market. The appellant company itself had about 34 per cent of the Saskatchewan share of the United States market. So far as forecasts of future world con-

Après avoir autorisé le pourvoi, on a ordonné que soient signifiées la question constitutionnelle suivante et une question connexe portant sur la preuve:

1. Le programme de contingentement de la potasse établi par la province de la Saskatchewan en conformité des Potash Conservation Regulations 1969, numéro 287/69 et des décrets O/C 1733/69 et O/C 404/70 les promulguant et les modifiant, du Programme de répartition de la potasse entré en vigueur le 1er janvier 1970, de la directive du Ministre PCD-1, Contingentement de la potasse, entrée en vigueur le 1er juillet 1972, promulguée en conformité de The Mineral Resources Act, R.S.S. 1965, chapitre 50, et des divers avis, directives, ordonnances ministérielles et licences établis, au besoin, par le ministre des Ressources minérales de la Saskatchewan, ou son sous-ministre, pour donner effet aux programmes, est-il *ultra vires* des pouvoirs de la province de la Saskatchewan?

2. La preuve extrinsèque est-elle recevable en l'espèce à l'égard de la question constitutionnelle et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et quelle peut en être la nature?

Les procureurs généraux du Québec, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba, de l'Alberta et de Terre-Neuve sont intervenus en faveur du jugement en appel. Le procureur général du Canada est devenu co-demandeur en première instance relativement à la question constitutionnelle soulevée par l'action et est demeuré partie aux procédures en Cour d'appel de la Saskatchewan et devant cette Cour.

The Mineral Resources Act, R.S.S. 1965 et ses modifications, en vertu de laquelle les Potash Conservation Regulations, 287/69, ont été promulgués, est une loi-cadre qui définit les attributions très étendues du ministre responsable et accorde un large pouvoir de réglementation au lieutenant-gouverneur en conseil. La loi elle-même n'est pas contestée. Il est notoire qu'au moment de l'adoption des règlements de 1969, presque toute la potasse produite en Saskatchewan était vendue à l'extérieur de la province et que la plus grande partie de la production, environ 64 pour cent, l'était aux États-Unis. La production de la Saskatchewan représentait en fait presque la moitié (environ 48 pour cent) du marché américain de la potasse. La compagnie appelante disposait d'environ 34 pour cent de la part occupée par la Saskat-

sumption can be based on present knowledge and on scientific assessment of known or proven reserves, evidence was given that Saskatchewan could supply world demand for potash for almost 1,500 years or for even a longer period. The trial judge relied on this evidence for finding that the Potash Conservation Regulations could not be said to be a response to threatened shortages of the mineral or to conservation needs.

Potash is also produced in the State of New Mexico but production and quality, according to the evidence, did not match that of Saskatchewan and reserves were, apparently, minimal. There was concern about the penetration of Saskatchewan potash into the United States market, and a dumping inquiry was instituted in the United States not only in respect of Canadian exporters but as well in respect of French and West German exporters. A finding of dumping was made by the United States Bureau of Customs in August of 1969 and the matter was referred, as required by United States law, to the United States Tariff Commission, which fixed a hearing for October 7, 1969. Although the hearing commenced on that date and a determination was obligatory by the end of November 1969, in the events that happened the tariff inquiry did not prove damaging to Saskatchewan interests, although a determination of injury and the likelihood of continuing injury was made on November 21, 1969. The Government of Saskatchewan was aware of the course of proceedings in the United States affecting Saskatchewan potash, and was concerned about the damaging effect of a tariff levy on exports from Saskatchewan. Equally, the New Mexico authorities were concerned about loss of tax revenues from declining production and a federal tariff would not in itself be of any help to them. Both were concerned about overproduction and, in consequence, a drop in world price.

In the result, a meeting took place in Santa Fe, New Mexico, on October 6, 1969, between the then Governor of New Mexico and the then

chewan sur le marché américain. En ce qui concerne les prévisions de consommation mondiale fondées sur les connaissances actuelles et l'évaluation scientifique des réserves connues ou avérées, on a déposé en preuve que la Saskatchewan pouvait répondre à la demande mondiale de potasse pendant environ 1,500 ans et peut-être même plus. Le juge de première instance s'est fondé sur cette preuve pour conclure qu'on ne pouvait prétendre que les Potash Conservation Regulations avaient été adoptés pour répondre à une menace de pénurie du minerai ou aux besoins de conservation.

L'État du Nouveau-Mexique produit également de la potasse mais, selon la preuve, ni sa production ni la qualité du minerai n'égalent celles de la Saskatchewan et ses réserves sont apparemment minimes. On s'est inquiété de la pénétration du marché américain par la potasse de la Saskatchewan et les États-Unis ont procédé à une enquête sur le dumping non seulement à l'égard des exportateurs canadiens, mais également à l'égard des exportateurs français et ouest-allemands. En août 1969, le Bureau des douanes des États-Unis a conclu au dumping et, conformément à la loi américaine, le dossier a été transmis à la Commission américaine du tarif qui a fixé une audience au 7 octobre 1969. L'audience s'est ouverte à la date prévue et la Commission devait rendre sa décision à la fin de novembre 1969. En fin de compte, l'enquête n'a aucunement porté atteinte aux intérêts de la Saskatchewan, bien que, le 21 novembre 1969, on ait conclu à un préjudice et à la probabilité qu'il se poursuive. Le gouvernement de la Saskatchewan était au courant du déroulement des procédures engagées aux États-Unis à l'égard de la potasse de la Saskatchewan et s'inquiétait du tort que pourrait causer l'imposition d'un droit de douane sur ses exportations. Le gouvernement du Nouveau-Mexique s'inquiétait également d'une perte de recettes fiscales due à la diminution de la production et l'imposition d'un droit de douane fédéral ne lui aurait été en soi d'aucun secours. Tous deux craignaient une surproduction et une baisse du prix mondial.

C'est pourquoi le gouverneur du Nouveau-Mexique d'alors et le premier ministre de la Saskatchewan d'alors, et leurs adjoints, se sont rencontrés à

Premier of Saskatchewan and their respective associates, at which time a draft of proposed Saskatchewan potash regulations was produced and considered. A follow-up meeting took place in Regina, Saskatchewan, on October 17, 1969. There is no doubt that the Potash Conservation Regulations, 1969, were the product of the two meetings and were prompted by the economic conditions that I have described. They were passed on November 17, 1969, under Order in Council 1733/69 and amended on March 8, 1970, under Order in Council 404/70. I will consider the proration scheme established by the Regulations and the amendment thereof after I deal with the position of the appellant Central Canada Potash Co. Limited in respect of its involvement in the potash industry.

The appellant was born of an agreement between Noranda Mines Limited and Central Farmers Fertilizer Company, a Chicago-based co-operative association which supplied large quantities of fertilizer to numerous co-operative associations and thus to farmer members thereof. Noranda had done exploration work in Saskatchewan in respect of potash mining and proposed to establish a mine if it could find a secure market for the production. It had extensive mineral rights in Saskatchewan under freehold interests and under Crown lease and held options to buy additional mineral lands. Its agreement with Central Farmers, dated July 1, 1965, provided that it would establish a mine with ancillary facilities, with a production capability of not less than one million tons of muriate of potash annually. Central Farmers agreed to buy half a million tons annually over a period of twenty-years, with the right to increase its purchases to one and one-half million tons annually. The price fixed for the purchases was the prevailing commercial price less 15 per cent. Central Farmers was given the option of requiring that the mine and facilities be conveyed to a new company in which Noranda would have a controlling 51 per cent interest and Central Farmers the remaining 49 per cent. The option was exercised, and the appellant was incorporated and took a conveyance of the mine as a going concern at a price just short of $90,000,000. The Crown lease which Noranda held was assigned to the appellant on July 15,

Santa Fe au Nouveau-Mexique le 6 octobre 1969; c'est alors que le projet de réglementation de la potasse de la Saskatchewan a été présenté et étudié. Une réunion complémentaire s'est tenue à Regina en Saskatchewan le 17 octobre 1969. Il ne fait aucun doute que les Potash Conservation Regulations, 1969, sont le fruit de ces deux réunions et la conséquence directe de la situation économique que j'ai décrite. Ces règlements ont été promulgués le 17 novembre 1969 par le décret 1733/69 et modifiés le 8 mars 1970 par le décret 404/70. Avant d'examiner le programme de contingentement établi par les règlements et leurs modifications, je traiterai de la situation de l'appelante, Central Canada Potash Co. Limited, dans l'industrie de la potasse.

L'appelante est née d'une entente intervenue entre Noranda Mines Limited et Central Farmers Fertilizer Company, une association coopérative de Chigaco qui fournit de grandes quantités d'engrais à de nombreuses associations coopératives et donc à leurs membres. Noranda avait fait des travaux d'exploration en Saskatchewan relativement aux mines de potasse et se proposait d'y en ouvrir une si elle pouvait s'assurer d'un marché pour écouler sa production. Elle détenait d'importants droits miniers en Saskatchewan en vertu de titres en tenure libre et de baux de la Couronne et avait pris des options d'achat sur d'autres terrains miniers. L'entente conclue avec Central Farmers le 1er juillet 1965 prévoyait qu'elle ouvrirait une mine et construirait les installations connexes, pour une capacité de production annuelle d'au moins un million de tonnes de chlorure de potassium. Central Farmers a accepté d'acheter annuellement, pendant vingt ans, un demi-million de tonnes et s'est réservé le droit d'augmenter ses achats à un million et demi de tonnes. Le prix fixé était le prix courant du marché moins 15 pour cent. On avait accordé à Central Farmers l'option d'exiger que la mine et les installations soient cédées à une nouvelle compagnie qui appartiendrait à 51 pour cent à Noranda et à 49 pour cent à Central Farmers. L'option a été exercée et l'appelante a été constituée en corporation; la mine lui a été cédée comme une entreprise en activité pour un peu moins de 90 millions de dollars. Le bail de la Couronne détenu

1970, with the consent of the Saskatchewan Government. The lease covered mineral rights under statutory road allowances and, overall, gave Noranda and later the appellant a continuous ore body running through and connected with its other holdings. I should add that the original agreement between Noranda and Central Farmers was amended on July 1, 1970, and on the same day a novation agreement was made between them and the appellant affirming the obligation to supply potash to Central Farmers and the latter's obligation to buy. Supply under the agreement began in February 1970.

The provisions of *The Mineral Resources Act*, which were relied on to underpin the Potash Conservation Regulations and orders and directives made thereunder, were ss. 3, 9 and 10, reading as follows:

3. The purposes of this Act are:

(*a*) to promote and encourage the discovery, development, management, utilization and conservation of the mineral resources of Saskatchewan;

(*b*) to regulate the disposition of Crown mineral lands;

(*c*) to protect the correlative rights of the owners of surface rights and of mineral rights;

9. The minister may do such things as he deems necessary to discover, develop, manage, utilize and conserve the mineral resources of Saskatchewan and, without limiting the generality of the foregoing, the minister may:

(*a*) make geological or mineralogical surveys or examinations of Saskatchewan and carry on such operations as may be considered necessary in connection therewith;

(*b*) make and carry out investigations, examinations, experiments, tests and analyses of or pertaining to minerals for the purpose of determining their scientific and economic value;

(*c*) prepare and publish such reports, diagrams, drawings, maps and plans in connection with the mineral resources of Saskatchewan as he deems necessary;

(*d*) establish and operate facilities for instruction and training in the art of conserving, developing, exploring for or prospecting for minerals;

(*e*) grant assistance upon such terms and conditions as he deems advisable to promote exploration for,

par Noranda a été cédé à l'appelante le 15 juillet 1970 avec le consentement du gouvernement de la Saskatchewan. Le bail accordait des droits miniers assujettis à des contributions afférentes aux chemins et donnait en somme à Noranda, et par la suite à l'appelante, un gisement continu relié à ses autres terrains. Je dois ajouter que l'entente initiale entre Noranda et Central Farmers a été modifiée le 1er juillet 1970 et qu'à cette date, il y a eu novation de l'entente entre eux et l'appelante, réaffirmant l'obligation de l'appelante d'approvisionner Central Farmers en potasse et l'obligation de cette dernière de l'acheter. L'approvisionnement en potasse a commencé en février 1970.

Les Potash Conservation Regulations, les ordonnances et les directives en cause ont été promulgués en vertu des art. 3, 9 et 10 de *The Mineral Resources Act* que voici:

[TRADUCTION] 3. La présente loi a pour objet:

a) de promouvoir et de favoriser la prospection, la mise en valeur, la gestion, l'exploitation et la conservation des ressources minières de la Saskatchewan;

b) de réglementer l'aliénation des terrains miniers de la Couronne;

c) de protéger les droits corrélatifs des détenteurs de droits de superficie et de droits miniers;

9. Le Ministre peut prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour la prospection, la mise en valeur, la gestion, l'exploitation et la conservation des ressources minières de la Saskatchewan et, sans limiter la généralité de ce qui précède, le Ministre peut:

a) procéder à des études géologiques ou minéralogiques de la Saskatchewan, ou à des recherches y afférentes, et entreprendre tous travaux jugés nécessaires à cet égard;

b) procéder à des examens et analyses de minéraux ou à des recherches, expériences ou tests y afférents dans le but d'établir leur valeur scientifique et économique;

c) rédiger et publier des rapports, graphiques, dessins, cartes et plans afférents aux ressources minières de la Saskatchewan qu'il estime nécessaires;

d) créer et administrer des établissements d'enseignement et d'apprentissage des méthodes de conservation, de mise en valeur et de prospection des minéraux ainsi que d'exploration;

e) accorder son aide suivant les conditions qu'il estime appropriées pour promouvoir l'exploration, la

development, management, utilization and conservation of the mineral resources of Saskatchewan;

(*f*) prescribe the fees to be paid for any information or services and reports, maps and other documents furnished by the department to the public; and

(*g*) purchase and sell or otherwise dispose of or utilize any product of the mineral resources of Saskatchewan.

10. (1) The Lieutenant Governor in Council may make such regulations and orders not inconsistent with this Act as he may deem necessary for the purpose of carrying out its provisions according to their obvious intent or to meet cases that may arise and for which no provision is made therein and without limiting the generality of the foregoing may make regulations and orders:

. . .

(*k*) governing the issue of licences under this Act;

(*l*) prescribing, in cases not otherwise provided for, penalties for the breach of any regulations or orders made under this Act;

(*m*) prescribing forms to be used under this Act;

(*n*) requiring from the holders, owners, occupiers or operators of mines or mineral lands, reports and statements respecting the work and operations conducted at any time or on any mineral land;

. . .

(3) Every regulation and order made under this section shall be deemed to be a part of this Act.

The Potash Conservation Regulations, passed on November 17, 1969, provided for a prorationing scheme to take effect on January 1, 1970. Sections 2, 3, 4 and 5 of the Regulations, so far as relevant to these proceedings, were as follows:

2. (1) On and after January 1, 1970, the production of potash is prohibited unless a producing licence authorizing the production is granted by the minister which licence shall be in such form and subject to such conditions as the minister may determine.

(2) The minister may issue a producing licence to produce potash in compliance with these regulations in such form as the minister may determine and subject to such conditions as may be stated in the licence, or he may refuse to grant a producing licence.

mise en valeur, la gestion, l'exploitation et la conservation des ressources minières de la Saskatchewan;

f) fixer les droits qui seront exigés du public pour l'obtention de renseignements ou de services, de rapports, de cartes et d'autres documents fournis par le ministère; et

g) acheter, vendre ou autrement aliéner ou exploiter tout produit tiré des ressources minières de la Saskatchewan.

10. (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut promulguer des réglements et des ordonnances qui ne sont pas incompatibles avec la présente loi s'il estime qu'ils sont nécessaires pour y donner effet conformément à son objet ou pour répondre aux situations auxquelles aucune disposition ne s'applique et, sans limiter la généralité de ce qui précède, il peut promulguer des règlements et des ordonnances

. . .

k) régissant la délivrance de licences en vertu de la présente loi;

l) prévoyant, dans les cas qui ne sont pas envisagés par la Loi, des sanctions pour la violation des règlements ou ordonnances promulgués sous son empire;

m) prévoyant les formules à utiliser aux termes de la présente loi;

n) exigeant des détenteurs, propriétaires, occupants ou exploitants de mines ou de terrains miniers, des rapports et des états relatifs aux travaux exécutés en tout moment ou sur tout terrain minier;

. . .

(3) Les règlements et ordonnances promulgués en vertu de cet article seront réputés faire partie de la présente loi.

Les Potash Conservation Regulations, adoptés le 17 novembre 1969, prévoient l'entrée en vigueur du programme de contingentement le 1er janvier 1970. Voici les parties pertinentes en l'espèce des art. 2, 3, 4 et 5 des règlements:

[TRADUCTION] 2. (1) A compter du 1er janvier 1970, il est interdit de produire de la potasse sans licence de production délivrée par le Ministre en la forme et aux conditions qu'il peut fixer.

(2) Le ministre peut délivrer une licence de production de potasse conformément aux présents règlements, en la forme que le ministre peut fixer et sous réserve des conditions qui peuvent être énoncées dans la licence. Il peut également refuser d'accorder pareille licence.

3. (1) On and after January 1, 1970, the disposal of potash is prohibited unless a licence authorizing the disposal is granted by the minister.

(2) The minister may issue a licence to dispose of potash in compliance with these regulations and subject to such conditions as may be stated in the licence, or he may refuse to grant a disposal licence.

4. (1) For the proper utilization and conservation of potash and for the protection of correlative rights of the owners of mineral rights the minister may, if he deems it advisable, order that a public inquiry may be held at such time and at such place as he may designate for the purpose of determining any or all of the following:

(a) a fair and reasonable price to the producer of potash, free on board at the potash plant gate in Saskatchewan, for all potash produced in the province;

(b) the productive capacity of each potash mining property;

(c) a proportionate share of production, if any, that may be allocated to each potash mining property required to meet the market demand for potash;

(d) the demand for potash or potash products for reasonable current requirements and current consumption or use within and outside the province, together with such amounts as are reasonably necessary for building up or maintaining reasonable storage reserves and working stocks of potash and potash products;

(e) any other matter that the minister deems advisable.

. . .

5. (1) Where the minister decides that it is advisable to limit the total amount of potash that may be produced in the province he shall allocate the allowable production among the potash mining properties in production in the province and may, in determining such allocation, consider the following factors:

(a) basic allowables;

(b) definite and *bona fide* requirements for disposal;

(c) inventory requirements;

(d) any other matter that the minister deems advisable.

(2) The minister may amend, revise or vary the allowable production allocated to any or all potash mining properties in production, with or without an inquiry as he deems advisable, to meet changing conditions or circumstances.

3. (1) A compter du 1er janvier 1970, il est interdit de vendre de la potasse sans licence de vente accordée par le ministre.

(2) Le ministre peut délivrer une licence de vente de potasse conformément aux présents règlements, sous réserve des conditions qui peuvent être énoncées dans la licence. Il peut également refuser d'accorder pareille licence.

4. (1) Dans le but d'assurer l'exploitation rationnelle et la conservation de la potasse et de protéger les droits corrélatifs des propriétaires de droits miniers, le ministre peut, s'il l'estime utile, ordonner aux temps et lieu qu'il fixe, la tenue d'une enquête publique sur un ou plusieurs des points suivants:

a) le prix juste et raisonnable pour le producteur de potasse, franco de bord à la sortie de l'usine de potasse en Saskatchewan, pour toute la potasse produite dans la province;

b) la capacité de production de chaque mine de potasse;

c) le quota de production, s'il y a lieu, qui peut être attribué à chaque mine de potasse pour répondre à la demande du marché de la potasse;

d) la demande de potasse ou de ses sous-produits pour répondre aux besoins courants raisonnables et à la consommation ou à l'utilisation courantes à l'intérieur et à l'extérieur de la province, ainsi que les quantités raisonnablement nécessaires pour en constituer ou conserver des réserves et des stocks de roulement suffisants;

e) tout autre point que le ministre estime approprié.

. . .

5. (1) Lorsque le ministre juge approprié de limiter la quantité de potasse qui peut être produite dans la province, il répartit la production permise entre les mines de potasse en exploitation et peut, aux fins de cette répartition, tenir compte des facteurs suivants:

a) les quotas de base;

b) les besoins précis et réels aux fins de la vente;

c) les stocks nécessaires;

d) tout autre facteur que le ministre estime approprié.

(2) Le ministre peut réviser ou modifier la production attribuée à une ou plusieurs mines de potasse en exploitation, afin de répondre aux changements de conditions ou de circonstances. La tenue d'une enquête à cet égard est à la discrétion du ministre.

The requirement of a disposal licence was abandoned by an amending Regulation 64/70 of March 18, 1970, which repealed s. 3 and substituted a new s. 2 and a new s. 4(1)(a). These amendments were as follows:

2. (1) The production of potash is prohibited unless a producing licence authorizing the production is granted by the minister which licence may be issued on such basis and in such form and subject to such conditions as the minister may deem appropriate to each proposed production.

(2) Where the minister is satisfied that the production proposed by the applicant for a licence to produce is consistent with sound utilization and conservation principles relating to the potash resources of the province he may issue a producing licence, and where not so satisfied he may refuse to issue such licence.

4. (1) . . .

(a) the economic viability of the proposed production, including such things as cost of production, method of production, reserves for control of pollution, methods of mining, costs of transportation and sale price.

On November 25, 1969, shortly after the Potash Conservation Regulations were promulgated and pursuant thereto, the responsible Minister sent the following notice to Saskatchewan potash producers:

NOTICE UNDER THE POTASH CONSERVATION REGULATIONS, 1969

To all potash producers in Saskatchewan:

Notice is hereby given that I, Alexander C. Cameron, Minister of Mineral Resources, do hereby declare that a fair and reasonable price to the producer of potash, free on board, at the potash plant in Saskatchewan, shall be not less than thirty-three and three-quarters cents (33.75¢) Canadian per unit of potassium oxide equivalent for the purpose of:

(a) determining the demand for potash or potash products for reasonable current requirements, and current consumption or use within and without Saskatchewan on and after January 1, 1970; and

(b) prorationing the production and disposal of potash and potash products in Saskatchewan commencing January 1, 1970; and

(c) issuing producing licences and disposal licences in Saskatchewan.

Les exigences touchant la licence de vente ont été révoquées à la suite de l'adoption du règlement 64/70 du 18 mars 1970 qui a abrogé l'art. 3 et l'a remplacé par un nouvel art. 2 et un nouvel al. 4(1)a). Ces modifications se lisent ainsi:

[TRADUCTION] 2. (1) Il est interdit de produire de la potasse sans licence de production délivrée par le ministre, sur la base, en la forme et sous réserve des conditions que le ministre peut juger appropriées à chaque projet de production.

(2) Lorsque le ministre est convaincu que le projet de production du requérant d'une licence de production est compatible avec l'exploitation rationnelle et les principes de conservation des ressources en potasse de la province, il peut accorder une licence de production. En cas contraire, il peut la refuser.

4. (1) . . .

a) la viabilité économique du projet de production, y compris le coût de production, les méthodes de production, les restrictions commandées par la lutte contre la pollution, les méthodes d'exploitation minières, le coût du transport et le prix de vente.

Le 25 novembre 1969, peu après la promulgation des Potash Conservation Regulations et conformément à ces derniers, le ministre responsable a fait parvenir l'avis suivant aux producteurs de potasse de la Saskatchewan:

[TRADUCTION]

AVIS CONCERNANT LES POTASH CONSERVATION REGULATIONS, 1969

A tous les producteurs de potasse de la Saskatchewan:

Avis est par la présente donné que je, Alexander C. Cameron, ministre des Ressources minérales, proclame que le prix juste et raisonnable qui doit être versé au producteur de potasse, franco de bord à la sortie de l'usine de potasse en Saskatchewan, ne doit pas être inférieur à trente-trois cents et trois quarts (33.75¢) canadiens par unité d'équivalent oxyde de potassium, aux fins suivantes:

a) la fixation de la demande de potasse et de ses sous-produits pour répondre aux besoins courants raisonnables et à la consommation ou à l'utilisation courantes à l'intérieur et à l'extérieur de la Saskatchewan à compter du 1er janvier 1970; et

b) le contingentement de la production et la vente de potasse et de ses sous-produits à compter du 1er janvier 1970; et

c) la délivrance de licences de production et de licences de vente en Saskatchewan.

The minimum producer price was thus fixed, for the stated purposes, clause (a) of the notice referring to "current consumption or use within and without Saskatchewan".

The foregoing notice was followed by a Ministerial directive of February 24, 1970, which elaborated on the minimum or floor price fixed by the notice. It sought to outlaw any device or arrangement that would reduce the established floor price. The directive is reproduced in full in the reasons of the Saskatchewan Court of Appeal, and I reproduce it here as well:

On November 25, 1969, the Minister of Mineral Resources issued a directive concerning the minimum selling price of thirty-three and three-quarter cents (33.75¢) per unit of potassium oxide equivalent, free on board, at the plant gate in Saskatchewan, effective January 1, 1970.

In order that there is a common understanding of the interpretation and meaning of '33.75¢ *Canadian* per unit K_2O equivalent f.o.b. Saskatchewan plant', the Department issues the following clarification:

1. MARKETING STRUCTURE—i.e.

(a) sales by producers with integrated operations for production, marketing, sales and distribution; and

(b) sales by producers through third party or independent brokers, distributors, wholesalers, dealers and other agents.

The established floor price is the minimum net selling price for potash f.o.b. Saskatchewan plant and *no discount, commission or other consideration will be allowed out of the established floor price, whether the producer has an integrated operation or employs third party or independent contractors for its sales and distribution.*

2. FREIGHT EQUALIZATION

The practice of absorbing freight costs by way of freight equalization is in effect a discount and if such practice reduces the established floor price, *it will not be permitted.*

3. NATURE OF DISCOUNT AGREEMENTS AND ARRANGEMENTS:

(a) for North American dealers;

(b) for offshore dealers.

No discounts that reduce the established floor price will be allowed in either case.

Le prix minimum reçu par le producteur est ainsi fixé pour les fins énoncées, dont celle prévue à la clause a) de l'avis, qui mentionne [TRADUCTION] «la consommation ou l'utilisation courantes à l'intérieur et à l'extérieur de la Saskatchewan».

Cet avis fut suivi, le 24 février 1970, d'une directive ministérielle qui traite du prix minimum ou prix plancher fixé par l'avis. Elle cherche à proscrire tout artifice ou entente qui pourrait diminuer le prix plancher établi. La directive est reproduite en entier dans les motifs de jugement de la Cour d'appel de la Saskatchewan et je la cite également:

[TRADUCTION] Le 25 novembre 1969, le ministre des Ressources minérales a publié une directive sur le prix de vente minimum de trente-trois cents et trois quarts (33.75¢) par unité d'équivalent oxyde de potassium, franco de bord à la sortie de l'usine en Saskatchewan, en vigueur à compter du 1er janvier 1970.

Afin que l'expression «33.75¢ *canadiens* par unité d'équivalent K_2O, f.o.b. à l'usine en Saskatchewan» soit comprise et interprétée de façon uniforme, le ministère apporte les éclaircissements suivants:

1. SYSTÈME DE COMMERCIALISATION—c.-à-d.

a) ventes effectuées par les producteurs dont la production, la commercialisation, les ventes et la distribution sont unifiées; et

b) ventes effectuées par les producteurs par l'intermédiaire de tiers ou de courtiers indépendants, de distributeurs, de grossistes, de marchands ou autres mandataires.

Le prix plancher établi est le prix de vente net minimum de la potasse, f.o.b. à l'usine en Saskatchewan, et *il ne sera autorisé aucun rabais, commission ni autre contrepartie sur ce prix, que l'exploitation du producteur soit unifiée ou qu'il retienne les services de tiers ou de sous-traitants indépendants pour les ventes et la distribution.*

2. PÉRÉQUATION DU TARIF-MARCHANDISE

L'usage qui consiste à absorber le coût du transport au moyen de la péréquation du tarif-marchandise est en fait un rabais et ne sera pas permis, s'il réduit le prix plancher établi.

3. NATURE DES ENTENTES SUR LES RABAIS:

a) pour la marché de l'Amérique du nord;

b) pour le marché d'outre-mer.

Dans aucun de ces deux cas, il ne sera autorisé de rabais qui réduise le prix plancher établi.

4. DISCOUNTS ON CASH SALES

The established floor price shall not be reduced by discounts for cash. The floor price is based on cash sales or payment within 30 days of sale. *No credit sales for over 30 days that in effect reduce the established floor price will be permitted.*

5. ARRANGEMENTS BETWEEN PRODUCER AND PRODUCER TO MEET THE OVERALL PRORATED ALLOWABLES

Subject to prior application to, and approval of, the Minister of Mineral Resources, internal arrangements may be made by a Saskatchewan potash producing company to meet its market requirements from the allocated allowable of another Saskatchewan producer, without regard to the established floor price in so far as such transfer of allowable between one Saskatchewan producer to another Saskatchewan producer is concerned, *provided that the sale price of potash* so produced *complies with the requirements of the established floor price when such potash moves out of Saskatchewan.*

6. APPLICATION OF FLOOR PRICE TO ALL GRADES OF POTASH

The established floor price applies to potassium oxide equivalent content, *regardless of grades of potash.*

7. UNDERESTIMATED COSTS FOR FREIGHT, STORAGE, CONTAINER EXPENSES, ETC.

The department will not make any allowance for errors, miscalculation of unexpected increases in freight, storage and other costs on sales of potash, whether for present or future delivery. Sales contracts must so provide that the floor price for potash f.o.b. Saskatchewan plant will not be violated.

8. CONSIGNMENT SALES

All sales on consignment will be treated as the consignor's (seller's) inventory and must comply with the floor price requirement.

9. COST OF LEASING FREIGHT CARS, DEMURRAGE, UNLOADING, ETC.

The cost of leasing freight cars, demurrage, unloading, etc. cannot be charged against the established floor price but shall be over and above the floor price.

The prorationing scheme first introduced under the Regulations, and known as the ABC scheme, is

4. RABAIS SUR LES VENTES AU COMPTANT

Aucun rabais sur les ventes au comptant ne doit réduire le prix plancher établi. Le prix plancher vaut pour les ventes au comptant ou les paiements dans les 30 jours de la vente. *Aucune vente à crédit de plus de 30 jours qui a pour effet de réduire le prix plancher établi, ne sera permise.*

5. ENTENTES ENTRE PRODUCTEURS POUR SE CONFORMER AUX CONTINGENTS GLOBAUX

Sous réserve de la présentation préalable d'une demande au ministre des Ressources minérales et de l'approbation de ce dernier, une compagnie de la Saskatchewan productrice de potasse peut, dans le but de répondre aux besoins de son marché, conclure une entente prévoyant l'acquisition du quota attribué à un autre producteur de la Saskatchewan, sans égard au prix plancher établi, pourvu que le prix de vente de la potasse ainsi produite respecte le prix plancher établi lorsque cette potasse sort de la Saskatchewan.

6. APPLICATION DU PRIX PLANCHER À TOUTES LES QUALITÉS DE POTASSE

Le prix plancher établi s'applique à un volume d'équivalent oxyde de potassium, *indépendamment de la qualité de la potasse.*

7. SOUS-ESTIMATION DU COÛT DE TARIF-MARCHANDISE, DE L'ENTREPOSAGE, DES CONTENEURS, ETC.

Le ministère n'accordera aucune remise pour les erreurs et les mécomptes des augmentations imprévues du tarif-marchandise, de l'entreposage et des autres coûts afférents à la vente de la potasse, que la livraison soit immédiate ou à terme. Les contrats de vente doivent stipuler que le prix plancher de la potasse, f.o.b. à l'usine en Saskatchewan, sera respecté.

8. VENTES PAR CONSIGNATION

Tous les produits vendus par consignation seront réputés faire partie de l'inventaire du consignataire (vendeur) et doivent respecter le prix plancher.

9. COÛT DE LOCATION DES WAGONS DE MARCHANDISES, DES SURESTARIES, DU DÉCHARGEMENT, ETC.

Le coût de location des wagons de marchandises, des surestaries, du déchargement, etc. ne peut être prélevé sur le prix plancher établi mais doit y être ajouté.

Le premier programme de contingentement adopté en vertu des règlements et désigné sous le

described in the reasons of the trial judge, as follows:

The ingredients of the formula for prorationing production among the producers were: (1) the productive capacity of each mining property; (2) the estimated demand for Saskatchewan potash or potash products for reasonable current requirements and consumption or use within and outside the Province; and (3) the amounts of potash and potash products each producer reasonably required to keep in storage for working stock and for reserves. The ABC scheme allowed each producer to produce and sell 40% of its productive capacity and no more until every mine had produced and sold this basic quota. Producers holding orders in excess of this amount could purchase potash from mines that had not yet reached their 40% quota. After every producer in Saskatchewan had produced and sold its quota, then and only then, producers that still had unfilled orders could apply to the Minister for supplementary licences to produce and sell additional amounts. The Minister in his discretion could grant or refuse any such application. ...The scheme allowed each producer additional production for storage and reserve purposes up to 55% of the producer's storage capacity.

A similar description is found in the reasons of the Saskatchewan Court of Appeal.

Producing and disposal licences were granted to Noranda under date of December 12, 1969, to take effect from January 1, 1970, for a term of three months. The licences authorized the production of 77,440 short tons (K_2O equivalent) of potash or potash products, and required reporting to the Minister of production of potash or potash products in accordance with the Potash Conservation Regulations and also required compliance with all applicable Acts, regulations, orders and directives governing, *inter alia*, production, conservation, processing, disposal, marketing, supplying, delivering and storage of potash and potash products. The disposal licence was in similar terms save that it referred to disposal rather than production.

nom de programme ABC est décrit en ces termes dans les motifs de jugement du juge de première instance:

[TRADUCTION] Voici les éléments de la formule de répartition de la production entre les producteurs: (1) la capacité de production de chaque mine; (2) la demande projetée de potasse produite en Saskatchewan ou de ses sous-produits pour répondre aux besoins courants raisonnables et à la consommation ou à l'utilisation courantes à l'intérieur et à l'extérieur de la province; et (3) les quantités de potasse ou de ses sous-produits que chaque producteur doit raisonnablement entreposer pour les stocks de roulement et les réserves. Le programme ABC permet à chaque producteur de produire et de vendre au maximum 40 pour cent de sa capacité de production tant que chaque mine n'a pas produit et vendu ce quota de base. Les producteurs dont les commandes dépassent cette quantité peuvent acheter de la potasse aux mines qui n'ont pas encore produit leur quota de 40 pour cent. Lorsque chaque producteur de la Saskatchewan a produit et vendu son quota, et uniquement à ce moment, les producteurs dont certaines commandes n'ont pas été remplies peuvent demander au ministre des licences supplémentaires pour pouvoir produire et vendre des quantités additionnelles de potasse. Le ministre a le pouvoir discrétionnaire de faire droit à cette demande ou de la rejeter. ... Le programme permet à chaque producteur de produire en outre pour ses stocks de roulement et réserves jusqu'à 55 pour cent de sa capacité d'entreposage.

La Cour d'appel de la Saskatchewan a donné une description semblable dans ses motifs de jugement.

Le 12 décembre 1969, Noranda a obtenu des licences de production et de vente entrant en vigueur le 1er janvier 1970 pour une durée de trois mois. Ces licences autorisaient la production de 77,440 tonnes courtes (équivalent K_2O) de potasse ou de ses sous-produits et exigeaient qu'un rapport soit fait au ministre sur la production de potasse ou de ses sous-produits conformément aux Potash Conservation Regulations; elles exigeaient également que soient observés toutes les lois, tous les règlements, ordonnances et directives applicables régissant notamment la production, la conservation, le traitement, la vente, la commercialisation, l'approvisionnement, la livraison et l'entreposage de la potasse et de ses sous-produits. La licence de vente était rédigée dans les mêmes termes, mais visait la vente au lieu de la production.

A second producing licence was granted to Noranda on February 24, 1970, for a four month term from March 1, 1970, and it provided for the production of 120,294 short tons. It was made a condition of the licence that the floor price (previously referred to herein) should be observed. A disposal licence on the same terms was granted in respect of 116,056 short tons of potash. Shortly thereafter, the Government dispensed with disposal licences. The trial judge in his reasons referred to a statement of the then responsible provincial Minister that this was done "in compliance with the request of the Department of Justice of the Federal Government". The Minister advised producers of the elimination of disposal licences in a letter of March 24, 1970, which read in part as follows:

> Essentially the amendments dispense with the provisions for disposal licences and prorationing and *marketing* will be maintained through the issuance of producing licences. Other than this change, *the same rules and procedure that are now in effect will apply*. The form of the producing licence may have to be changed to comply with the present procedure in order to permit production only for the purpose of fulfilling commitments for the sale of potash at not less than the established floor price.
>
> The Department will be pleased to explain any questions arising from the amendments to The Potash Conservation Regulations, 1969.

On July 14, 1970, the appellant company, which had by then come into existence, was given a twelve-month producing licence effective from July 1, 1970, for the production of 362,242 short tons, subject to certain quarterly limitations on the scale of production. As before, the licence was conditioned on observance of the minimum price previously fixed. A producing licence for a further twelve-month period from July 1, 1972, was granted on June 20, 1972, authorizing the production of 442,647 short tons of K_2O equivalent of potash or potash products. The licensee was required to submit a schedule of its planned production and the previous licence condition of observance of the floor price was replaced by another formula reading as follows:

Une deuxième licence de production a été accordée à Noranda le 24 février 1970 pour une durée de quatre mois commençant le 1er mars 1970. Elle prévoyait la production de 120,294 tonnes courtes. Une des conditions de cette licence était le respect du prix plancher (dont il est fait mention précédemment). Une licence de vente rédigée dans les mêmes termes a été accordée relativement à 116,-056 tonnes courtes de potasse. Peu après, le gouvernement a supprimé les licences de vente. Dans ses motifs de jugement, le juge de première instance a fait état d'une déclaration du ministre provincial alors responsable selon lequel la suppression avait été faite [TRADUCTION] «à la demande du ministère de la Justice du gouvernement fédéral». Le Ministre a informé les producteurs de la suppression des licences de vente par lettre datée du 24 mars 1970 dont voici un extrait:

> [TRADUCTION] Pour l'essentiel, les modifications suppriment les dispositions relatives aux licences de vente. La réglementation du contingentement et de la *commercialisation* est maintenue et sera assurée par la délivrance de licences de production. Mise à part cette modification, *les règles et la procédure actuellement en vigueur s'appliquent toujours*. La forme de la licence de production sera peut-être modifiée pour respecter la procédure actuelle de façon à autoriser uniquement la production nécessaire pour remplir les engagements de vente de potasse à un prix au moins égal au prix plancher établi.
>
> Le ministère se fera un plaisir de répondre à toute question sur les modifications apportées aux Potash Conservation Regulations, 1969.

Le 14 juillet 1970, la compagnie appelante, qui avait été constituée dans l'intervalle, a obtenu une licence de production d'une durée de douze mois commençant le 1er juillet 1970, pour la production de 362,242 tonnes courtes, sous réserve de restrictions trimestrielles. Comme avant, une des conditions de la licence était le respect du prix minimum préalablement fixé. Le 20 juin 1972, on lui a accordé une autre licence de production d'une durée de douze mois commençant le 1er juillet 1972, qui autorisait la production de 442,647 tonnes courtes d'équivalent K_2O ou de ses sous-produits. Le détenteur de licence devait soumettre un calendrier de production et la condition de la licence précédente quant au respect du prix plancher y était remplacée par une autre rédigée en ces termes:

7. Other provisions: This production licence is valid solely upon the condition that the production of potash is only for the purpose of fulfilling commitments that are made for the sales of potash which are in the opinion of the Minister *or* to the satisfaction of the Minister at not less than the basic price established by the Minister, unless otherwise specifically authorized by the Minister.

As of July 1, 1972, however, the ABC prorationing scheme was replaced by the so-called FP scheme, described as a flat prorationing scheme. Plans for the replacement were indicated in a program review dated March 2, 1972, sent to each producer. A directive of June 30, 1972, set up an allocation formula in these words:

Each producer's share of production to meet the market demand for Saskatchewan potash will be allocated according to a proration formula based solely on the productive capacity of each producing potash plant, except where the allocations are established by a production agreement approved by the Minister of Mineral Resources.

The allocation made thereunder of the productive capacity of each producer could be changed only with the approval of the responsible Minister. A control procedure was also set out. The control provisions included the following:

. . .

B2 A basic production allowable calculated according to the allocation formula and based on 95 per cent of the estimated market demand will be granted to each producer.

B3 Unless otherwise authorized, the inventory of each producer at year end shall not be less than inventory at the beginning of the year.

B4 After . . . a producing licence (has) issued to each producer, each producer will be required to submit a production schedule indicating how it proposes to fulfill the licence. Any reasonable production schedule *that does not adversely affect employment* will be approved.

B5 Since each producer's production allocation for the purpose of meeting the estimated market demand for Saskatchewan potash will be limited to the same percentage of capacity that total market sales for the year are of total productive capacity (i.e. all producers

[TRADUCTION] 7. Autres dispositions: Cette licence de production n'est valide que si la production de potasse sert seulement à remplir les engagements de vente de potasse à un prix qui, de l'avis du ministre *ou* à sa satisfaction, n'est pas inférieur au prix de base qu'il a établi, sauf autorisation expresse de sa part.

Toutefois, le programme de contingentement ABC a été remplacé à compter du 1er juillet 1972 par ce qu'il est convenu d'appeler le programme FP, soit un programme de contingentement uniforme. Le projet de changement a été annoncé dans une étude du programme datée du 2 mars 1972 et envoyée à chaque producteur. Une directive du 30 juin 1972 a établi en ces termes un programme de répartition:

[TRADUCTION] Le quota de production de chaque producteur pour répondre à la demande du marché de la potasse de la Saskatchewan sera attribué conformément à une formule de contingentement fondée uniquement sur la capacité de production de chaque usine de potasse, sauf dans les cas où la répartition est fixée par une entente de production approuvée par le ministre des Ressources minérales.

La répartition ainsi établie selon la capacité de production de chaque producteur ne pouvait être modifiée qu'avec l'approbation du ministre responsable. Des modalités de contrôle, dont les suivantes, étaient également prévues:

. . .

[TRADUCTION]

B2 Il sera attribué à chaque producteur un quota de production de base calculé conformément à la formule de répartition et fondé sur 95 pour cent de la demande estimative du marché.

B3 Sauf autorisation expresse, le stock de fin d'année de chaque producteur ne sera pas inférieur à celui du début de l'année.

B4 Après la délivrance d'une licence de production, chaque producteur devra soumettre un calendrier de production indiquant comment il prévoit satisfaire aux conditions de la licence. Sera approuvé tout calendrier raisonnable de production *qui ne portera pas atteinte à l'emploi.*

B5 Puisque le quota de production attribué à chaque producteur pour répondre à la demande estimative du marché de la potasse de la Saskatchewan sera limité au même pourcentage que le pourcentage du total des ventes annuelles sur le marché par rapport à la capacité

operate at the same percentage of capacity), it is important that each producer be aware of the performance of the rest of the industry. Producers that may be short of allocation to meet their requirements will be expected to plan their purchases from, or *share their markets with*, other Saskatchewan producers early in the year to ensure that each producer will have some allocation remaining during the spring season and a reasonable degree of balance between producers is maintained throughout the year. It is important to understand that additional allocations will not be issued until the Department is convinced that each and every producer will be able to market its basic production allowable.

B7 After the end of the fertilizer year the allocation will be recalculated based on the proration formula and the actual market deliveries. Producers that exceed these allocations will be required to purchase potash from the producers that failed to meet their allocations. All producers will be brought into balance in this manner by the end of the second quarter of the next fertilizer year (December 31).

B8 Any infraction of the control procedures herein contained may result in a suspension or cancellation of a producing licence or a penalty by way of a reduced allowable at the discretion of the Minister in consultation with the Potash Conservation Board.

C. The Department is in favour of a strong export association, with membership by all producers, to handle *all* offshore sales of Saskatchewan potash and therefore supports the organization Canpotex Limited, now being reorganized with this goal in mind.

The Department will reduce the yearly production allocation of any producer that is not a member of Canpotex by the ratio of offshore sales to total sales of Saskatchewan produced potash in the last calendar year. The degree to which each member company of Canpotex participates in offshore sales will have no effect on its yearly allocation.

The reference to Canpotex was a reference to an unincorporated association of Saskatchewan potash producers which was incorporated on July 21, 1970, as Canpotex Limited. Evidence was given that the purpose of Canpotex was to develop overseas markets for Saskatchewan potash. The programme review of March 2, 1972, which contemplated the flat prorationing scheme, contained

totale de production (c.-à-d. que le même pourcentage de capacité sera attribué à tous les producteurs), il est important que chaque producteur connaisse le rendement du reste de l'industrie. Les producteurs dont les quotas seront insuffisants pour répondre à leurs besoins seront tenus d'acheter les quotas d'autres producteurs de la Saskatchewan ou de *partager leurs marchés* avec ces derniers en début d'année afin qu'au printemps, il reste encore à chaque producteur un certain quota et qu'un équilibre raisonnable soit maintenu entre les producteurs pendant l'année. Il est important de comprendre que le ministère n'accordera pas de quota supplémentaire tant qu'il ne sera pas persuadé que chaque producteur pourra commercialiser son quota de production de base.

B7 A la fin de l'année-engrais, le quota sera recalculé suivant la formule de contingentement et les livraisons réelles. Les producteurs qui auront dépassé leur quota seront tenus d'acheter de la potasse aux producteurs qui n'auront pas atteint le leur. La production de tous les producteurs s'équilibrera de cette façon vers la fin du deuxième quart de l'année-engrais suivante (31 décembre).

B8 Toute violation des modalités de contrôle prévues aux présentes peut entraîner la suspension ou l'annulation d'une licence de production ou une sanction par voie de réduction du quota, à la discrétion du ministre après consultation du Potash Conservation Board.

C. Le ministère encourage la formation d'une solide association d'exportation, dont tous les producteurs seraient membres, pour s'occuper de *toutes* les ventes outre-mer de la potasse de la Saskatchewan, et donne donc son appui à Canpotex Limited que l'on réorganise dans ce but.

Le ministère réduira le quota de production annuelle de tout producteur qui ne sera pas membre de Canpotex proportionnellement au rapport entre les ventes outre-mer et les ventes totales de potasse produite en Saskatchewan au cours de la dernière année civile. Il ne sera pas tenu compte lors de la fixation du quota annuel des compagnies membres de Canpotex de leur participation dans les ventes outre-mer.

Quand on parle de Canpotex, on se réfère à une association de producteurs de potasse de la Saskatchewan qui n'a été constituée en corporation sous le nom de Canpotex Limited que le 21 juillet 1970. La preuve indique que Canpotex a pour objectif de développer des marchés d'outre-mer pour la potasse de la Saskatchewan. L'étude du programme du 2 mars 1972, qui prévoit le contingen-

a reference to Canpotex under the heading "Export Association", as follows:

Every effort will be made to have all Saskatchewan producers intending to participate in offshore markets become members of an export association now being reorganized under the name Canpotex Limited. In order for the new formula to work effectively it is imperative an export association be successful. Therefore all allocations for offshore markets will be through Canpotex.

Another directive related to the introduction of the FP scheme, entitled Potash Price Stabilization Directive, PCD-2, dated June 23, 1972, and also effective July 1, 1972, maintained the existing floor price as a licensing condition, in the following terms:

A. MINIMUM PRICE CONDITION

Potash producing licences will be valid solely upon the condition that the production of potash is only for the purpose of fulfilling commitments that are made for the sales of potash which are in the opinion of the Minister or to the satisfaction of the Minister, at not less than the minimum price established by the Minister, unless otherwise specifically authorized by the Minister.

The minimum net selling price shall be thirty-three and three-quarter cents (33.75¢) Canadian per unit of potassium oxide equivalent, free on board at the plant gate in Saskatchewan.

This directive was replaced in a few months by Directive PCD-3, dated August 21, 1972, and effective September 1, 1972. It prohibited all sales on consignment, on which there had formerly been regulatory rules.

The appellant company, having regard to its supply commitments to Central Farmers, objected to the FP scheme which, based on productive capacities of the various producers and on allocation formulas involving market sharing, would prevent it from fulfilling its commitments unless it obtained supplementary licences. When its allocation for the 1972-1973 fertilizer year was short of its contractual obligation, it sought an increase and, on being refused, brought mandamus proceedings to compel the issue of a licence for a production quota that would enable it to meet its contractual commitment. It failed in those proceedings at first instance, in the Saskatchewan

tement uniforme, fait mention en ces termes de Canpotex, sous le titre «association d'exportation»:

[TRADUCTION] Nous ferons notre possible pour que tous les producteurs de la Saskatchewan intéressés aux marchés d'outre-mer adhèrent à une association d'exportation qui est maintenant réorganisée sous le nom de Canpotex Limited. L'efficacité du nouveau programme dépend du succès de l'association d'exportation. En conséquence, toutes les demandes de quota pour les marchés d'outre-mer devront passer par Canpotex.

Une autre directive relative à l'introduction du programme FP intitulée Potash Price Stabilization Directive, PCD-2, du 23 juin 1972 qui est également entrée en vigueur le 1er juillet 1972, subordonne en ces termes la délivrance de licences au respect du prix plancher fixé:

[TRADUCTION] A. PRIX MINIMUM

Les licences de production de potasse ne seront valides que si la production de potasse sert seulement à remplir des engagements de vente de potasse à un prix qui, de l'avis du ministre ou à sa satisfaction, n'est pas inférieur au prix de base qu'il a établi, sauf autorisation expresse de sa part.

Le prix de vente net minimum est de trente-trois cents et trois quarts (33.75¢) canadiens par unité d'équivalent oxyde de potassium, franco de bord à la sortie de l'usine en Saskatchewan.

Cette directive a été remplacée quelques mois plus tard par la directive PCD-3 du 21 août 1972 entrée en vigueur le 1er septembre 1972. Elle interdit les ventes par consignation, qui avaient été réglementées auparavant.

Compte tenu des engagements pris vis-à-vis de Central Farmers, la compagnie appelante s'est opposée au programme FP qui, fondé sur les capacités de production des différents producteurs et sur des formules de contingentement entraînant le partage du marché, l'empêchait de respecter ses engagements sans licences supplémentaires. Comme le quota prévu pour l'année-engrais 1972-1973 était insuffisant pour remplir ses obligations contractuelles, elle chercha à obtenir une augmentation. Elle essuya un refus et intenta des procédures en mandamus pour obliger le ministère à lui délivrer une licence qui lui accorderait un quota de production assez élevé pour lui permettre de res-

Court of Appeal and in this Court: see [1972] 6 W.W.R. 62; [1973] 1 W.W.R. 193; [1973] 2 W.W.R. 672. During those proceedings it was advised by a letter of September 20, 1972, from the Deputy Minister that its production schedule for the year commencing July 1, 1972, was out of line with governmental requirements and that it must reduce its monthly production to conform thereto. This the appellant did but on December 11, 1972, it instituted the action which gave rise to the appeal to this Court.

II

The trial judge came to the conclusion, upon his review of the evidence (and I should note here that he admitted a wide range of extrinsic evidence most of which the Court of Appeal held was inadmissible) and upon a lengthy examination of applicable case law (1) Orders in Council 1733/69 and 404/70, (2) the Potash Conservation Regulations, 1969, being Regulation 287/69, (3) the ABC and FP schemes, and (4) the directives and licences issued by the Minister and Deputy Minister for implementing the schemes were all *ultra vires* as an invasion of the exclusive federal power in relation to the regulation of trade and commerce. He also made a declaration that the Potash Conservation Regulations, 1969 and amendments thereto were not passed for any of the purposes authorized by ss. 3, 9 and 10 of *The Mineral Resources Act* and were *ultra vires* as going beyond the powers delegated by the Act.

This Court is not concerned in this appeal with the last-mentioned declaration, but I should point out that the Legislature of Saskatchewan amended *The Mineral Resources Act* a year after the declaration was made in order to rectify any deficiency in the statute to support the validity of the Potash Conservation Regulations, 1969: see 1976 (Sask.), c. 36. The amending Act was given retroactive force for this purpose, and counsel in the case were called back for re-argument in the Court of Appeal on its effect. Chief Justice Culliton took the following position on the amendment:

pecter ses obligations contractuelles. Elle fut déboutée en première instance, devant la Cour d'appel de la Saskatchewan et devant cette Cour: voir [1972] 6 W.W.R. 62; [1973] 1 W.W.R. 193; [1973] 2 W.W.R. 672. Dans l'intervalle, le sous-ministre l'a informée, par lettre du 20 septembre 1972, que son calendrier de production pour l'année commençant le 1er juillet 1972 n'était pas conforme aux exigences gouvernementales et qu'elle devait en conséquence diminuer sa production mensuelle. C'est ce qu'elle a fait, mais, le 11 décembre 1972, elle a institué l'action qui a donné naissance au présent pourvoi.

II

Après un examen de la preuve (y compris beaucoup de preuve extrinsèque qui fut presque toute jugée irrecevable par la Cour d'appel) et une longue étude de la jurisprudence applicable, le juge de première instance a conclu que (1) les décrets 1733/69 et 404/70, (2) les Potash Conservation Regulations, 1969, soit le règlement 287/69, (3) les programmes ABC et FP et (4) les directives et les licences établies par le ministre et le sous-ministre pour donner effet aux programmes sont tous *ultra vires* parce qu'ils empiètent sur le pouvoir exclusif du fédéral de réglementer les échanges et le commerce. Il a également déclaré que les Potash Conservation Regulations, 1969, et leurs modifications n'ont pas été adoptés dans l'un des buts visés aux art. 3, 9 et 10 de *The Mineral Resources Act* et sont *ultra vires* parce qu'ils outrepassent les pouvoirs délégués par la Loi.

Cette dernière conclusion n'est pas en cause dans le présent pourvoi, mais je dois souligner que la législature de la Saskatchewan a modifié *The Mineral Resources Act* un an plus tard pour corriger toute lacune de la Loi qui aurait pu porter atteinte à la validité des Potash Conservation Regulations, 1969: voir 1976 (Sask.), chap. 36. La loi modificatrice avait un effet rétroactif et les avocats au dossier ont dû présenter de nouvelles plaidoiries à cet égard devant la Cour d'appel. Voici l'opinion du juge en chef Culliton au sujet de la modification:

In short, the effect of the amending legislation, whether necessary or not, was to limit any basis for suggesting that the Regulations, the Minister's actions, the Minister's and departmental directives, the ABC and FP schemes and the right to cancel either a producing licence or subsurface mineral lease were not authorized by *The Mineral Resources Act*.

In my opinion, unless it can be said the amendments are *ultra vires*, this end has been accomplished. Once the effect is given to the amendments, then it can be said, the only issue is whether or not in purporting to carry out schemes as authorized by the Statute such schemes were invalid in that in their true nature and character they were directed to the regulation of trade and commerce.

I can accept this assessment for the purpose of reaching the constitutional question in the present case. It must, however, be obvious that an authorizing statute which, in the generality of its terms, is not itself impeachable (because it is open to a construction which assures its validity), cannot sustain regulations or orders which, taken by themselves, are *ultra vires* under the *British North America Act*. Indeed, if the invalid regulations or orders are so intertwined with the authorizing statute as to stamp it with their character, the statute itself would be vulnerable. I do not find it necessary to enter into such an inquiry in the present case.

The declaration of unconstitutionality by the trial judge was founded upon the following considerations as expressed in his reasons:

A study of the regulations and a consideration of the extrinsic evidence relevant to the purposes for which they were passed establishes that the real aims and purposes of the [Executive] Council were as follows:

Firstly: to restrict and limit the export of Saskatchewan potash into the United States.

Secondly: to control and impede the flow of trade in potash between Saskatchewan producers and the residents of other provinces of Canada unless they paid such price and obeyed such conditions as the Minister of Mineral Resources saw fit to demand and impose from time to time. Thus the Regulations and the ABC scheme were, in fact, designed to interfere with and to impede the free flow of trade in potash within Canada and to

[TRADUCTION] En résumé, la loi modificatrice, qu'elle fût nécessaire ou non, a pour effet de saper l'assise de tout argument selon lequel les règlements, les actes du ministre, les directives du ministre et du ministère, les programmes ABC et FP et le droit d'annuler une licence de production ou un bail de droits miniers souterrains n'étaient pas autorisés par *The Mineral Resources Act*.

A mon avis, à moins qu'on puisse dire que les modifications sont *ultra vires*, ce but a été atteint. Une fois les modifications en vigueur, on peut alors dire que le seul point en litige est de savoir si les programmes qu'on prétend appliquer conformément à la Loi sont invalides parce que leur caractère véritable vise la réglementation des échanges et du commerce.

Je peux accepter cette façon de voir afin d'aborder la question constitutionnelle soulevée en l'espèce. Il doit cependant être clair qu'une loi habilitante qui, dans ses termes généraux, ne peut être contestée (parce qu'elle donne lieu à une interprétation qui en assure la validité), n'assure pas la validité de règlements ou de décrets qui sont, en eux-mêmes, *ultra vires* en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. De fait, si les règlements ou décrets invalides sont si intimement liés à la loi habilitante qu'ils l'impreignent de leur caractère, la loi elle-même pourrait être vulnérable. Il n'est pas nécessaire à mon avis de se poser cette question en l'espèce.

Le juge de première instance a jugé la réglementation en cause inconstitutionnelle pour les motifs suivants:

[TRADUCTION] Une étude des règlements et un examen de la preuve extrinsèque ayant trait aux buts pour lesquels ils ont été adoptés établissent que les véritables buts et objectifs du Conseil [exécutif] étaient les suivants:

Premièrement :restreindre et limiter l'exportation de potasse de la Saskatchewan aux États-Unis.

Deuxièmement: contrôler et limiter la circulation de la potasse entre les producteurs de la Saskatchewan et les habitants des autres provinces du Canada à moins qu'ils ne paient le prix et ne se soumettent aux conditions que le ministre des Ressources minérales juge à propos d'exiger et d'imposer au besoin. Les règlements et le programme ABC ont donc pour but d'entraver et de gêner la libre circulation de la potasse à l'intérieur du

curtail the right of Canadians in other Provinces to make their own contracts with Saskatchewan producers.

Thirdly: to control and impede the export trade in potash between Canada and other foreign nations in like manner.

The mass of evidence before me irresistibly points to the conclusion that these aims and purposes of the Council constituted an intentional and deliberate invasion into "the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada" over "The regulation of trade and commerce" assigned to it by Section 91(2) of The British North America Act. It is completely beyond the competence of the provincial Legislature to legislate to impede or prohibit the export from Saskatchewan of products produced or manufactured in this Province: . . .

In the Court of Appeal, Culliton C.J.S. took a different view. I think that he correctly assessed the trial judge's reasons on constitutionality as resting on the conclusion that what was before him was a marketing scheme. The learned Chief Justice was of another opinion, namely, that the scheme was directed to the conservation and orderly development of Saskatchewan's potash reserves; or, to put it in more specific terms, related to the authorization of the scheme under *The Mineral Resources Act*, it was a scheme for the management, utilization and conservation of the potash industry. Chief Justice Culliton appreciated that this view of the ABC and FP schemes did not *ipso facto* determine validity, but he also considered that the aforementioned objectives encompassed "the promotion and adoption of economic policies to assure a healthy and sound industry"; and he agreed with the trial judge that "the purposes as disclosed in the Regulations are to control the production and sale of potash, to determine fair prices and to prorate production when advisable".

Looking separately at the Regulations and at the directives issued thereunder, the Chief Justice had this to say about the Regulations:

. . . The Regulations, on their face, do not disclose any purpose or intent to interfere with the flow of interprovincial or international trade in potash. That being so, I

Canada et de restreindre le droit des Canadiens des autres provinces de conclure des contrats avec les producteurs de la Saskatchewan.

Troisièmement :contrôler et gêner de la même façon les exportations de potasse du Canada vers d'autres pays étrangers.

La preuve abondante qui m'est soumise fait clairement ressortir que les buts et objectifs du Conseil constituent un empiétement intentionel et délibéré sur «l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada» en matière de «réglementation des échanges et du commerce» qui lui est dévolue par le par. 91(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La législature provinciale n'a en aucune façon le pouvoir de légiférer pour gêner ou interdire l'exportation hors de la Saskatchewan de produits fabriqués ou manufacturés dans cette province: . . .

En Cour d'appel, le juge Culliton, juge en chef de la Saskatchewan, a adopté un point de vue différent. Je crois juste son évaluation des motifs du juge de première instance sur la constitutionnalité, soit qu'ils se fondent sur la conclusion qu'on lui soumettait un programme de commercialisation. Le savant Juge en chef est d'un avis différent, savoir, que le programme a pour but la conversation et la mise en valeur rationnelle des réserves de potasse de la Saskatchewan ou, en termes plus précis, est relié à l'autorisation du programme par *The Mineral Resources Act*, qu'il s'agit d'un programme de gestion, d'exploitation et de protection de l'industrie de la potasse. Le juge en chef Culliton a reconnu que cette définition des programmes ABC et FP n'en établit pas *ipso facto* la validité, mais il a également conclu que les objectifs susmentionnés comprennent [TRADUCTION] «la promotion et l'adoption de politiques économiques destinées à assurer une industrie saine et solide»; il a convenu avec le juge de première instance que [TRADUCTION] «les buts avoués des règlements sont le contrôle de la production et de la vente de potasse, la fixation de prix justes et, si nécessaire, le contingentement de la production».

Examinant séparément les règlements et les directives établies en vertu de ceux-ci, le Juge en chef a dit, au sujet des règlements:

[TRADUCTION] . . . La simple lecture des règlements ne révèle ni le dessein ni l'intention d'entraver la circulation interprovinciale ou internationale de la potasse. Dans ces

am satisfied the Regulations are valid; they disclose neither an attempt to invade the field of trade and commerce nor are they inconsistent with the provisions of *The Mineral Resources Act* under which they were passed. Whether or not the ABC and FP schemes, purported to have been made in pursuance of such Regulations by ministerial orders and directives, are valid and constitutional, are entirely different matters. The validity or non-validity of these schemes are not the factors which determine the validity of the Regulations.

He asserted that the trial judge had taken too narrow a view of the empowering authority under *The Mineral Resources Act* to provide for the management, utilization and conservation of mineral resources. In his opinion, the trial judge had limited these matters to their physical connotation, and a more expansive view of them should be taken to embrace economic considerations, and this apart from the subsequent 1976 amendment of the Act. I readily agree with this broader approach, but it is one which does not in itself establish provincial legislative authority.

The sensitivity of the provincial Government to economic factors, in so far as they might reveal an invasion of exclusive federal power in relation to the regulation of trade and commerce, is shown (as Chief Justice Culliton himself observed) by the rescission of the provision in the Regulations for a disposal licence. The obvious question is whether the removal of the requirement for such a licence makes any difference in the constitutional appraisal of the scheme. In short, assuming the scheme would have fallen if the provision for a disposal or sale licence would have remained, is it saved because the only licence requirement is for production? To put the matter another way, is the character of the scheme any different by reason of the limitation to a production licence with price control as a condition thereof? In this case, I think not, and I shall come to my reasons in due course.

I may note, however, at this point that for Culliton C.J.S. the fact that "The prorationing and price fixing were directed only to potash produced in Saskatchewan" (to use his very words) distinguished the scheme in this case from that

conditions, je suis convaincu que les règlements sont valides; ils ne révèlent pas une tentative d'empiéter sur le domaine des échanges et du commerce et ne sont pas incompatibles avec les dispositions de *The Mineral Resources Act*, loi en vertu de laquelle ils ont été adoptés. La validité et la constitutionnalité des programmes ABC et FP, apparemment mis sur pied conformément à ces règlements par des ordonnances et des directives ministérielles, sont une question tout à fait différente. La validité ou l'invalidité de ces programmes n'a pas d'incidence sur la validité des règlements.

Il soutient que le juge de première instance a interprété trop restrictivement le pouvoir accordé par *The Mineral Resources Act* pour réglementer la gestion, l'exploitation et la protection des ressources minières. A son avis, le juge de première instance a limité ces questions à leur connotation matérielle alors qu'il faut les considérer dans une perspective plus large pour englober les considérations économiques, et ceci indépendamment des modifications apportées ensuite à la Loi en 1976. Je souscris volontiers à cette approche plus large, mais elle n'établit pas en elle-même le pouvoir législatif provincial.

L'abrogation de la disposition des règlements relative aux licences de vente démontre (comme l'a souligné le juge en chef Culliton) que le gouvernement provincial est sensible aux facteurs économiques dans la mesure où ils peuvent révéler un empiétement sur le pouvoir exclusif du fédéral de réglementer les échanges et le commerce. La question évidente est de savoir si le fait de ne plus exiger cette licence a une incidence sur la constitutionnalité du programme. En résumé, si l'on admet l'inconstitutionnalité du programme si la disposition relative à la délivrance de licences de vente avait été maintenue, est-il constitutionnel parce que l'on exige seulement une licence de production? En d'autres termes, la nature du programme est-elle modifiée parce que la seule restriction imposée est l'obtention d'une licence de production assujettie à un contrôle des prix? En l'espèce, je crois que non et j'exposerai plus loin mes motifs.

Je souligne dès maintenant cependant que le juge en chef Culliton estime que le fait que [TRADUCTION] «la fixation des contingents et des prix ne vise que la potasse produite en Saskatchewan» (pour employer ses propres termes) crée une dis-

involved in the *Manitoba Egg* Reference, *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*[2]. This latter case involved, of course, a marketing scheme, and I am mindful of Chief Justice Culliton's rejection of such a characterization of the prorationing and price stabilization scheme in issue here. Nonetheless, he found comfort in another marketing case, *Carnation Company Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*[3], where a marketing and price control plan for the sale of milk by Quebec producers to a processor in Quebec was sustained and held applicable to the appellant processor, notwithstanding that it sold most of its purchased milk, after processing, outside the Province. In upholding the Quebec legislation and the scheme under it, as directed to marketing in intraprovincial trade, Martland J., speaking for this Court, referred to the *Shannon* case (*Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*[4]) as expressing the general principle that a provincial statute regulating intraprovincial transactions is at least *prima facie* valid, and he went on to say this (at pp. 253-4) after considering also the various reasons for judgment of this Court in *Reference re The Farm Products Marketing Act (Ontario)*[5]:

The view of the four judges in the *Ontario Reference* was that the fact that a transaction took place wholly within a province did not necessarily mean that it was thereby subject solely to provincial control. The regulation of some such transactions relating to products destined for interprovincial trade could constitute a regulation of interprovincial trade and be beyond provincial control.

While I agree with the view of the four judges in the *Ontario Reference* that a trade transaction, completed in a province, is not necessarily, by that fact alone, subject only to provincial control, I also hold the view that the fact that such a transaction incidentally has some effect

[2] [1971] S.C.R. 689.
[3] [1968] S.C.R. 238.
[4] [1938] A.C. 708.
[5] [1957] S.C.R. 198.

tinction entre ce programme et celui qui était en cause dans le renvoi sur les œufs du Manitoba, *Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*[2]. Il était question dans cette affaire d'un plan de commercialisation et je n'oublie pas que le juge en chef Culliton a refusé de définir ainsi le programme de contingentement et de stabilisation des prix en litige en l'espèce. Il a cependant trouvé un appui dans un autre arrêt portant sur la commercialisation, *Carnation Company Ltd. c. L'Office des marchés agricoles du Québec*[3] où un plan de mise en marché et de contrôle des prix du lait vendu par les producteurs du Québec à un fabricant du Québec a été jugé valide et applicable au fabricant appelant, bien que la plus grande partie du lait ainsi acheté fût vendue, après traitement, à l'extérieur de la province. En confirmant la validité de la législation québécoise et du programme mis sur pied sous son régime au motif qu'il s'agissait de la commercialisation intraprovinciale, le juge Martland, parlant au nom de cette Cour, s'est référé à l'arrêt *Shannon* (*Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*[4].) Selon lui, cet arrêt établit le principe général qu'une loi provinciale réglementant des opérations intraprovinciales est, au moins à première vue, valide. Après avoir examiné les différents motifs de jugement de cette Cour dans le renvoi relatif à *The Farm Products Marketing Act (Ontario)*[5], le juge Martland ajoute aux pp. 253 et 254:

[TRADUCTION] Selon les quatres juges dans *In re: Ontario*, le fait qu'une opération ait entièrement lieu dans une province n'implique pas nécessairement qu'il s'agit par là-même d'un sujet tombant entièrement sous le contrôle provincial. La réglementation de certaines opérations relatives à des produits destinés au commerce interprovincial peut constituer une réglementation du commerce interprovincial et donc ne pas être du ressort de l'autorité provinciale.

Bien que j'accepte l'avis, exprimé par les quatre juges dans *In re: Ontario*, qu'une opération commerciale parachevée dans une province n'est pas nécessairement, de ce seul fait, assujettie uniquement à la réglementation provinciale, je suis également d'avis que le fait qu'une telle

[2] [1971] R.C.S. 689.
[3] [1968] R.C.S. 238.
[4] [1938] A.C. 708.
[5] [1957] R.C.S. 198.

upon a company engaged in interprovincial trade does not necessarily prevent its being subject to such control.

I agree with the view of Abbott J., in the *Ontario Reference*, that each transaction and each regulation must be examined in relation to its own facts. In the present case, the orders under question were not, in my opinion, directed at the regulation of interprovincial trade. They did not purport directly to control or to restrict such trade. There was no evidence that, in fact, they did control or restrict it. The most that can be said of them is that they had some effect upon the cost of doing business in Quebec of a company engaged in interprovincial trade, and that, by itself, is not sufficient to make them invalid.

Culliton C.J.S. was of the view that the same considerations which supported the validity of the provincial scheme in the *Carnation* case operated here. He concluded as follows:

Applying the same reasoning in determining the validity of the ABC and FP plans, I think it can properly be said that they were not directed to the regulation of trade and commerce. They did not purport directly to control or restrict trade in potash. There was no evidence that, in fact, the plans did control and restrict the potash. There was no evidence that the international demand for Saskatchewan potash was not fully met. The most that can be said is that the plans may have had some incidental effect on the international market but that was a result and not a purpose. The true purpose of the schemes as in the attainment of objects of *The Mineral Resources Act* to manage, utilize and conserve the mineral so as to protect and maintain the potash industry as a viable economic industry within the province. That, in my opinion, was the true subject matter of the schemes and consequently within the legislative competence of the Province within the powers assigned to a provincial Legislature under Section 92(10), (13) and (16) of the *British North America Act*. While the schemes may have had some ultimate economic results in the market of potash it is the subject matter of the schemes, and not their results, which determine their true nature and character.

It is true that under the FP scheme Central Canada Potash was unable to supply CF Industries Limited with the quantity of potash it had agreed to sell and CF Industries had agreed to buy. As a matter of fact, it is

opération touche de façon incidente une compagnie qui se livre au commerce interprovincial ne la soustrait pas nécessairement à cette réglementation.

Je partage le point de vue exprimé par le juge Abbott dans *In re: Ontario*, portant qu'on doit examiner chaque opération et chaque projet de réglementation en tenant compte des faits de l'espèce. Dans la présente affaire, les décisions en question ne visent pas, à mon avis, la réglementation du commerce interprovincial. Elles ne prétendent pas réglementer ou restreindre de façon directe ces échanges. Rien dans la preuve n'a démontré qu'elles réglementent ou restreignent lesdits échanges. Au plus, on peut dire qu'elles ont un certain effet sur les prix de revient au Québec d'une compagnie qui fait du commerce interprovincial, ce qui, en soi, ne suffit pas à les faire déclarer invalides.

Le juge en chef Culliton est d'avis que les motifs en faveur de la validité du programme provincial en litige dans l'arrêt *Carnation* s'appliquent aussi en l'espèce. Il conclut en ces termes:

[TRADUCTION] Si j'applique le même raisonnement aux programmes ABC et FP, je crois pouvoir dire à bon droit qu'ils ne visent pas la réglementation des échanges et du commerce. Ils n'ont pas pour but de contrôler ou de restreindre le commerce de la potasse. Aucune preuve n'établit qu'en fait, les programmes contrôlent ou restreignent ce commerce. Rien ne prouve que la demande internationale de potasse de la Saskatchewan n'est pas pleinement remplie. Tout au plus, peut-on dire que les programmes ont peut-être eu une incidence sur le marché international, mais ceci en est une conséquence, non pas un objectif. Le véritable but des programmes est la réalisation des objets de *The Mineral Resources Act*, soit la gestion, l'exploitation et la conservation des ressources minières de façon à assurer la protection et la survie de l'industrie de la potasse et à en faire une industrie économiquement viable à l'intérieur de la province. C'est, à mon avis, le véritable objet des programmes; il relève en conséquence de la compétence législative de la province en vertu des pouvoirs conférés à une législature provinciale aux termes des par. 92(10), (13) et (16) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Même si les programmes ont pu avoir en définitive des conséquences économiques sur le marché de la potasse, leur nature et leur caractère véritables doivent être déterminés en fonction de leur objet et non de leurs résultats.

Il est vrai qu'aux termes du programme FP, Central Canada Potash ne pouvait fournir à CF Industries Limited la quantité de potasse qu'elle s'était engagée à lui vendre et que CF Industries s'était engagée à acheter.

apparent, that the only real complaint of Central Canada Potash respecting the FP program was because of the loss of profits it suffered from its inability, under the control program, to perform its contractual commitments with CF Industries. It had no real complaint respecting the ABC program, as when that program was in effect, it was given supplementary licences which enabled it to produce virtually to its full capacity. However, notwithstanding the inability of Central Canada Potash to fulfill its contractual commitments to CF Industries under the FP program there was no evidence that the schemes prevented CF Industries from acquiring elsewhere in Saskatchewan its requirements of the Saskatchewan production.

He arrived at this result without finding it necessary to rely on the 1976 amendment of *The Mineral Resources Act*.

III

In coming to his conclusion, the Chief Justice rejected as inadmissible a good deal of the extrinsic evidence which the trial judge found relevant and admissible. He felt that the constitutional problems in the case "are so readily determinable from the impugned regulations, licences and directives that most of the extrinsic evidence which was admitted was inadmissible and unnecessary". What was admissible was summarized by the Chief Justice in these words:

> Evidence as to the circumstances leading up to the adoption of the Regulations and evidence relating to the potash resources of the Province, the history of the industry, its productive capacity, the demand for its production, the state of the market and the economic problems which it faced, were all properly admissible. Such evidence gave "the underpinning for the issues" as Laskin, J. (as he then was), stated in *Attorney General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association, et al*, [1971] S.C.R. 689. Too, such evidence sets out the evil sought to be remedied.

However, he went on to say that there was no need for extrinsic evidence since ". . . the true nature and character of the Regulations as well as that of the programs of prorationing and price stabilization and the effects resulting therefrom can be ascertained from a study of the Regulations and of the directives from time to time issued by the Minister and his departmental officials . . ." .

En fait, il est évident qu'en ce qui concerne le programme FP, Central Canada Potash se plaint seulement d'avoir subi un manque à gagner parce qu'elle n'a pas pu respecter, à cause du programme de contrôle, les engagements contractuels pris envers CF Industries. Elle n'a aucune plainte réelle à formuler relativement au programme ABC, puisque lorsque ce programme était en vigueur, elle a obtenu des licences supplémentaires qui lui ont permis de produire pratiquement à pleine capacité. Cependant, malgré l'impossibilité de Central Canada Potash de remplir les engagements contractuels pris envers CF Industries, à cause du programme FP, rien ne prouve que les programmes ont empêché CF Industries d'acquérir ailleurs en Saskatchewan la quantité de potasse dont elle avait besoin.

Il est arrivé à cette conclusion sans juger nécessaire de se fonder sur la modification en 1976 de *The Mineral Resources Act*.

III

En concluant de la sorte, le Juge en chef a déclaré irrecevable et rejeté une bonne partie de la preuve extrinsèque que le juge de première instance avait jugé pertinente et recevable. Il a estimé que les problèmes constitutionnels en cause peuvent [TRADUCTION] «être si facilement résolus à partir des règlements, licences et directives contestés que la majeure partie de la preuve extrinsèque admise est irrecevable et inutile». Le Juge en chef a résumé en ces termes ce qu'il estime recevable:

> [TRADUCTION] Est recevable toute preuve relative aux circonstances de l'adoption des règlements et aux ressources en potasse de la province, à l'histoire de l'industrie, à sa capacité de production, à la demande, à l'état du marché et aux problèmes économiques. La question en litige s'appuie sur cette preuve, pour reprendre ce qu'a dit le juge Laskin, alors juge puîné, dans *Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association, et al*, [1971] R.C.S. 689. Cette preuve définit les maux que l'on cherche à corriger.

Cependant, il a poursuivi en disant qu'il n'est pas nécessaire de recourir à la preuve extrinsèque puisque [TRADUCTION] «. . . la nature et le caractère véritables des règlements ainsi que ceux des programmes de contingentement et de stabilisation des prix et leurs effets peuvent être déterminés par une étude des règlements et des directives établis par le Ministre et les fonctionnaires du ministère

Nonetheless, he did refer to and quote some remarks of the then Premier of Saskatchewan, made on the day the Regulations were adopted, as showing the need for the Regulations under the prevailing circumstances; and he added that the Premier had correctly stated "the direct objectives of the Regulations, licences and schemes [to be] for the conservation and orderly development of Saskatchewan's potash reserves . . . through a licensing scheme or schemes to provide for controlled production and a minimum price, free on board, the mine".

It was the appellant who introduced the wide range of extrinsic evidence which was canvassed in the reasons of the trial judge. In its factum in this Court, this evidence was classified by it as (1) circumstantial and (2) direct, a classification which the respondent Government of Saskatchewan did not accept. The arguments of the parties in this Court did not, however, produce any division between them on whether or not it was necessary to go beyond what Chief Justice Culliton considered to be admissible.

Counsel for the appellant contended that it was not at all clear what was the evidence upon which the Court of Appeal acted. The Court did not detail it, but it did make findings upon which the constitutional question fell to be determined and, at the risk of some repetition of what has gone before in these reasons, I wish to reproduce those findings in the exact words of Chief Justice Culliton, and as well his prefatory remarks, as follows:

While I admire the industry of the learned trial Judge in his thorough and exhaustive review of virtually every piece of evidence, I do not think there is any real dispute as to the factual situation, in so far as it relates to the problems of constitutionality, validity and applicability. I think it can properly be said that the following statements of fact are fully and completely substantiated by the admissible evidence, and by the inferences which must necessarily be drawn from the schemes as established by ministerial and departmental directives and set out in the potash producing licences:

(1) that in 1969, for all practical purposes, the entire potash production of Saskatchewan was sold and disposed of outside of the province: at that time

. . .» . Toutefois, il a mentionné et cité quelques observations faites par le Premier ministre de la Saskatchewan d'alors le jour de l'adoption des règlements car elles en expliquent la nécessité dans les circonstances; il a ajouté que le premier ministre avait dit avec justesse que [TRADUCTION] «les objectifs immédiats des règlements, des licences et des programmes [étaient] la conservation et la mise en valeur rationnelle des réserves de potasse de la Saskatchewan . . . grâce à un ou plusieurs programmes de licences pour contrôler la production et assurer un prix minimum, franco de bord, à la mine».

C'est l'appelante qui a introduit le large éventail de preuve extrinsèque que le juge de première instance a analysée dans ses motifs de jugement. Dans son factum soumis à cette Cour, elle a réparti cette preuve entre (1) la preuve indirecte et (2) la preuve directe, classification qui n'a pas été acceptée par le gouvernement de la Saskatchewan, intimé. Devant cette Cour, les plaidoiries des parties n'ont révélé aucun désaccord sur la question de savoir s'il est nécessaire d'aller au-delà de ce que le juge en chef Culliton estime recevable.

L'avocat de l'appelante a soutenu qu'on ne sait pas exactement sur quelle preuve s'est fondée la Cour d'appel. La Cour ne l'a pas spécifiée, mais elle a tiré des conclusions à partir desquelles la question constitutionnelle devait être tranchée et au risque de répéter ce qui a déjà été dit dans ces motifs, je vais reprendre les termes exacts du juge en chef Culliton et ses observations préliminaires:

[TRADUCTION] J'admire le travail accompli par le savant juge de première instance qui a procédé à un examen approfondi et exhaustif de virtuellement tous les éléments de preuve, mais je ne pense pas qu'il y ait de véritable litige sur les faits dans la mesure où ils se rapportent aux problèmes de la constitutionnalité, de la validité et de l'applicabilité. Je crois qu'on peut dire à bon droit que les déclarations de faits qui suivent sont entièrement confirmées par la preuve recevable et par ce qu'on doit nécessairement déduire des programmes établis par les directives du ministre et du ministère et énoncés dans les licences de production de potasse:

(1) en 1969, toute la production de potasse de la Saskatchewan était, à toutes fins pratiques, vendue à l'extérieur de la province: à ce

64% of the production was sold in the United States and the remainder in other parts of the world; Saskatchewan producers had captured 48% of the potash market in the United States;

(2) that prior to the adoption of *The Potash Conservation Regulations, 1969*, as set out in Order in Council 1737/69 and amended by Order in Council 404/70, the potash industry of Saskatchewan was facing difficult economic conditions due to over-production and depressed market prices; conditions that were accentuated by the imposition of dumping duties by the United States Tariff Commission and by the threat of legislative action by the United States Congress to further protect the American potash industry by the imposition of import quotas and tariffs;

(3) that the potash industry of the United States was situated primarily in the State of New Mexico, and that the industry was suffering the same economic problems as was the industry in Saskatchewan as a result of discussions between representatives of the Government of Saskatchewan and those of the State of New Mexico, it was agreed that each would do what it could to protect and conserve the potash industry, in their respective jurisdictions;

(4) that *The Potash Conservation Regulations* were adopted for the purpose of conserving and maintaining the industry in Saskatchewan as a viable industry through a program of controlled production and price stabilization;

(5) that both the ABC scheme and the FP scheme provided for strict prorationing of production as well as the establishment of a fixed minimum price, free on board at the mine; a price that could not be affected or reduced by discounts, commissions or other considerations or by loading costs incurred after loading at the plant gate—the licences were valid only as long as the producer complied with the price requirement;

(6) that the prorationing and price stabilization schemes would result in a reduction of potash available on the international market but there was no evidence that at any time there was insufficient potash available to meet the market requirements;

(7) that the prorationing and price stabilization schemes did result in benefit to the industry, both in New Mexico and in Saskatchewan; did forestall the imposition of import quotas and tariffs by the United States Congress; did stabilize pro-

moment-là, 64 pour cent de la production était vendue aux États-Unis et le reste à d'autres pays; les producteurs de la Saskatchewan avaient pris 48 pour cent du marché américain de la potasse;

(2) avant l'adoption des *Potash Conservation Regulations, 1969*, promulgués par le décret 1737/69 et modifiés par le décret 404/70, l'industrie de la potasse se trouvait dans une situation économique difficile due à une surproduction et à une baisse des prix du marché; l'imposition de droits de dumping par la Commission américaine du tarif et la menace que le Congrès américain prenne des mesures législatives pour protéger davantage l'industrie américaine de la potasse en imposant des quotas d'importation et des tarifs ont aggravé la situation;

(3) l'industrie américaine de la potasse est principalement concentrée dans l'État du Nouveau-Mexique et elle fait face aux mêmes difficultés économiques que celle de la Saskatchewan. A la suite de discussions entre les représentants du gouvernement de la Saskatchewan et ceux de l'État du Nouveau-Mexique, il a été convenu que chacun prendrait toutes les mesures utiles pour protéger, dans le cadre de sa compétence respective, l'industrie de la potasse;

(4) les *Potash Conservation Regulations* ont été adoptés dans le but d'assurer la protection et la viabilité de l'industrie en Saskatchewan grâce à un programme de contrôle de la production et de stabilisation des prix;

(5) les programmes ABC et FP prévoient tous deux un contingentement strict de la production et fixent un prix minimum, franco de bord à la mine; ce prix ne peut être modifié ni réduit par des rabais, des commissions ou d'autres contreparties, ni être majoré en proportion des coûts engagés après le chargement à la sortie de l'usine—les licences sont valides aussi longtemps que le producteur se conforme à la condition relative au prix;

(6) les programmes de contingentement et de stabilisation des prix doivent entraîner une réduction de la potasse en vente sur le marché international, mais la preuve n'établit pas qu'à un moment donné, la quantité disponible ait été insuffisante pour répondre aux besoins du marché;

(7) les programmes de contingentement et de stabilisation des prix ont été utiles à l'industrie du Nouveau-Mexique et à celle de la Saskatchewan; ils ont permis l'abandon du projet de quotas d'importation et de tarifs par le Congrès améri-

duction and assist in the establishment of an economic price, and these schemes were supported by every potash producer in Saskatchewan except Central Canada Potash.

I am content to proceed on the basis of these findings and on an examination of the Regulations, directives and licences involved in the prorationing and price fixing scheme, without any further regard for any of the other extrinsic evidence adduced before the trial judge.

IV

What is evident from the circumstances under which the Potash Conservation Regulations were promulgated, and from the terms of the directives and licences through which the ABC and FP schemes were instituted and administered, is that the Government of Saskatchewan had in view the regulation of the marketing of potash through the fixing of a minimum selling price applicable to the permitted production quotas. The only market for which the schemes had any significance was the export market. There could be no suggestion that the schemes had any relation to the marketing of potash within the Province of Saskatchewan when there was hardly any Saskatchewan market for the mineral. There was no question here of any concluded transactions of sale and purchase in the Province, as was the situation in the *Carnation* case. Out of Province and offshore sales were the principal objects of the licences and directives.

The documentary evidence leaves no doubt about this. The first directive fixing the minimum floor price for potash to the producer, f.o.b. the potash plant, dated November 25, 1969, was stated to be for the purpose of determining the demand for it "for reasonable current requirements and current consumption or use within or without Saskatchewan". The first producing licence to Noranda, dated December 12, 1969, required the licensee to comply with "all applicable Acts, regulations, orders and directions governing production, conservation, processing, disposal, marketing, transporting . . ." . The second producing licence conditioned its validity on

cain; ils ont amené la stabilisation de la production et la fixation d'un prix viable; tous les producteurs de la Saskatchewan, à l'exception de Central Canada Potash, ont appuyé la mise sur pied de ces programmes.

Je me contenterai dans ces motifs de raisonner sur la foi de ces conclusions et d'une étude des règlements, directives et licences liés au programme de contingentement et de fixation des prix, et ne tiendrai donc pas compte du reste de la preuve extrinsèque soumise au juge de première instance.

IV

Les circonstances qui ont amené l'adoption des Potash Conservation Regulations et les termes des directives et des licences en vertu desquelles les programmes ABC et FP ont été institués et administrés révèlent clairement que le gouvernement de la Saskatchewan avait en vue la réglementation de la commercialisation de la potasse grâce à la fixation d'un prix de vente minimum applicable aux quotas de production. Les programmes n'avaient d'incidence que sur le marché de l'exportation. On ne peut dire que les programmes visent la commercialisation de la potasse à l'intérieur de la Saskatchewan puisqu'il n'y a pratiquement aucun débouché pour ce minerai dans la province. Il n'est aucunement question en l'espèce d'opérations de vente ou d'achat conclues dans la province comme c'était le cas dans l'affaire *Carnation*. Les licences et les directives visent principalement les ventes outre-mer et à l'extérieur de la province.

La preuve documentaire ne laisse aucun doute à ce sujet. La première directive, datée du 25 novembre 1969, qui fixe le prix plancher versé au producteur pour la potasse, franco de bord à l'usine, a pour but de déterminer la quantité de potasse nécessaire [TRADUCTION] «pour répondre aux besoins courants raisonnables et à la consommation ou à l'utilisation courantes à l'intérieur et à l'extérieur de la Saskatchewan». La première licence de production accordée à Noranda le 12 décembre 1969 prévoyait que le détenteur devait se conformer [TRADUCTION] «à toutes les lois, tous les règlements, ordonnances et directives applicables régissant la production, la conservation, le

observance of the minimum selling price, f.o.b. the producer's plant in Saskatchewan. Subsequent producing licences did not indicate any change of focus, although they fortified ministerial control.

A directive of August 24, 1971, to all producers fixed the minimum price f.o.b. vessel, Vancouver. On August 27, 1971, a letter to producers from the Deputy Minister advised of approval given, on certain conditions, to an agreement for delivery of potash to a business organization in France. One of the conditions required that "all potash delivered to Europe from Saskatchewan pursuant to the agreement shall be for consumption in Europe". The new allocation formula prescribed by the directive of June 30, 1972, from which I have already quoted, was concerned with the sharing of production "to meet the market demand". The purpose of Canpotex, to which I have also referred above, was to make it the instrument for offshore sales of Saskatchewan potash.

In all of the foregoing, the Government of Saskatchewan, and its responsible Ministers and their Deputies, were acting not under proprietary right but in pursuance of legislative and statutory authority directed to the proprietary rights of others, including the appellant. It was strenuously contended by the respondent Government (and in this they were supported by the intervening Provinces) that the natural resouces, the mineral wealth of the Province was subject to provincial regulatory control alone, and that production controls or quotas were peculiarly matters within exclusive provincial legislative authority. Chief Justice Culliton gave force to this point in two concluding paragraphs of his reasons, which he prefaced by saying that "courts must approach constitutional problems with a sense of realism and practicality". The two paragraphs read as follows:

It was admitted by all parties that the potash industry of Saskatchewan was facing difficult problems—problems which, if not solved, would have a most detrimental

traitement, la vente, la commercialisation, le transport . . .» . La deuxième licence de production était valide à condition que le prix de vente minimum, franco de bord à l'usine du producteur en Saskatchewan, soit respecté. Les licences de production suivantes n'indiquaient aucun changement d'optique, mais affermissaient le contrôle ministériel.

Une directive du 24 août 1971 envoyée à tous les producteurs fixait le prix minimum franco de bord, à Vancouver. Le 27 août 1971, le sous-ministre a fait parvenir à tous les producteurs une lettre les informant qu'il avait ratifié, à certaines conditions, une entente prévoyant la livraison de potasse à une société commerciale française. Il y était notamment stipulé que [TRADUCTION] «toute la potasse de la Saskatchewan livrée en Europe conformément à l'entente devra y être consommée». Le nouveau programme de répartition établi par la directive du 30 juin 1972, que j'ai déjà citée, portait sur le partage de la production [TRADUCTION] «afin de répondre à la demande du marché». Le but de la création du Canpotex, dont j'ai fait mention précédemment, était d'en faire l'intermédiaire pour les ventes outre-mer de la potasse de la Saskatchewan.

Dans tout ce qui précède, le gouvernement de la Saskatchewan, ses ministres responsables et leurs sous-ministres, n'ont pas agi en vertu de droit de propriété, mais conformément à leur pouvoir législatif et statutaire de régir le droit de propriété des autres, y compris l'appelante. Le gouvernement intimé (appuyé par les provinces intervenantes) a vigoureusement soutenu que les ressources naturelles, les richesses minières de la province, sont seulement assujetties au contrôle réglementaire provincial et que les contrôles ou les quotas de production sont tout particulièrement des matières qui relèvent du pouvoir législatif exclusif des provinces. Le juge en chef Culliton a insisté sur ce point dans les deux derniers alinéas de ses motifs qu'il introduit par cette phrase: [TRADUCTION] «les tribunaux doivent aborder les problèmes constitutionnels avec réalisme et esprit pratique». Ces deux alinéas se lisent ainsi:

[TRADUCTION] Toutes les parties admettent que l'industrie de la potasse de la Saskatchewan faisait face à des problèmes difficiles—problèmes qui, s'ils n'avaient

effect on the industry and on the Province. In these circumstances, the potash industry had a right to seek assistance from whatever Government had the power to grant that assistance. Natural resources, being exclusively within the provincial jurisdiction, the industry turned to the Province. The Province, to protect and conserve the potash industry, implemented controlled production and established minimum prices in the Province. These programs did assist the industry, but at the same time, had some effect on areas within Federal jurisdiction. However, in pith and substance, they were programs directed to a matter within Provincial jurisdiction and thus were valid notwithstanding such ultimate effects.

If I am not right in this conclusion, then it must be said the right to control production of potash within the Province, and to establish a minimum price at the mine, rests with the Parliament of Canada, for the right to do so must rest somewhere. Clearly, in my opinion, the Parliament of Canada does not have the power to control the production of potash within the Province, or to set a minimum price at the mine. Thus, in my opinion, to hold that the prorationing and price stabilization programs are *ultra vires* the Province, is to determine their validity by the ultimate effects of such programs and not by their true nature and character.

It is, of course, true, that production controls and conservation measures with respect to natural resources in a Province are, ordinarily, matters within provincial legislative authority. This Court's reasons in its recent judgment in the Ontario Egg Reference (*Reference re Agricultural Products Marketing Act (Canada), Farm Products Marketing Agencies Act (Canada) and The Farm Products Marketing Act (Ontario)*[6]), judgment delivered January 19, 1978, and as yet unreported, supports that view. The situation may be different, however, where a province establishes a marketing scheme with price fixing as its central feature. Indeed, it has been held that provincial legislative authority does not extend to the control or regulation of the marketing of provincial products, whether minerals or natural resources, in interprovincial or export trade. The Saskatchewan Courts recognized this almost fifty years ago in the judg-

[6] Since reported [1978] 2 S.C.R. 1198.

pas été résolus, auraient eu un effet préjudiciable sur l'industrie et sur la province. Dans ces circonstances, l'industrie de la potasse avait le droit de chercher à obtenir l'aide de tout gouvernement qui avait le pouvoir de la lui accorder. Comme les ressources naturelles sont exclusivement de compétence provinciale, l'industrie s'est adressée à la province. Afin de protéger et d'assurer la survie de l'industrie de la potasse, la province a mis en œuvre des programmes de contrôle de production et a fixé des prix minima dans la province. Ces programmes ont aidé l'industrie, mais ils ont également eu des répercussions sur des domaines relevant de la compétence fédérale. Cependant, dans leur nature véritable, ces programmes visent une matière qui relève de la compétence provinciale et sont donc valides malgré leurs répercussions.

Si je fais erreur, il faut alors dire que le droit de contrôler la production de potasse à l'intérieur de la province et de fixer un prix minimum à la mine appartient au Parlement du Canada puisque ce droit doit être dévolu à quelqu'un. A mon avis, il est clair que le Parlement du Canada n'a pas le pouvoir de contrôler la production de potasse à l'intérieur de la province ni celui de fixer un prix minimum à la mine. Décider que les programmes de contingentement et de stabilisation des prix sont *ultra vires* équivaudrait donc, à mon avis, à décider de leur validité en fonction de leurs répercussions et non en fonction de leur nature et de leur caractère véritables.

Il est vrai que les contrôles de production et les mesures de conservation des ressources naturelles d'une province sont des sujets qui relèvent ordinairement du pouvoir législatif provincial. Les motifs de la présente Cour rendus le 19 janvier 1978 dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (Canada), à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme (Canada) et à The Farm Products Marketing Act (Ontario)*, en cours de publication[6], étayent ce point de vue. La situation peut être différente lorsque la réglementation provinciale établit un programme de commercialisation dont le trait principal est la fixation des prix. En fait, on a jugé que le pouvoir législatif provincial ne s'étend pas au contrôle ou à la réglementation de la commercialisation de produits provinciaux, qu'il s'agisse de ressources minières ou naturelles, à l'extérieur de la province ou à l'exportation. Les

[6] Depuis publié [1978] 2 R.C.S. 1198.

ment in *In re Grain Marketing Act, 1931*[7]. Legislation with this thrust in other Provinces has likewise been struck down: see *Lawson v. Interior Tree Fruit & Vegetable Committee of Direction*[8], *Re Sheep and Swine Marketing Scheme (P.E.I.)*[9].

The present case reduces itself therefore to a consideration of "the true nature and character" of the prorationing and price stabilization schemes which are before us. This Court cannot ignore the circumstances under which the Potash Conservation Regulations came into being, nor the market to which they were applied and in which they had their substantial operation. In *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*[10], this Court, speaking in its majority judgment through Martland J., said (at p. 568) that "provincial legislative authority does not extend to fixing the price to be charged or received in respect of the sale of goods in the export market". It may properly be said here of potash as it was said there of oil that "the legislation is directly aimed at the production of potash destined for export, and it has the effect of regulating the export price since the producer is effectively compelled to obtain that price on the sale of his product" (at p. 569).

I do not agree with Chief Justice Culliton that the consequence of invalidating the provincial scheme in this case is to move to the Parliament of Canada the power to control production of minerals in the Province and the price to be charged at the mine. There is no accretion at all to federal power in this case, which does not involve federal legislation, but simply a determination by this Court, in obedience to its duty, of a limitation on provincial legislative power. It is true, as he says that (with some exceptions, not relevant here) the *British North America Act* distributes all legislative power either to Parliament or to the provincial Legislatures, but it does not follow that legislation of a Province held to be invalid may *ipso facto* be

[7] [1931] 2 W.W.R. 146.
[8] [1931] S.C.R. 357.
[9] [1941] 3 D.L.R. 569.
[10] [1978] 2 S.C.R. 545.

tribunaux de la Saskatchewan ont reconnu ce principe il y a près de cinquante ans dans l'arrêt *In re Grain Marketing Act, 1931*[7]. Des législations au même effet adoptées par d'autres provinces ont aussi été annulées: voir *Lawson c. Interior Tree Fruit & Vegetable Committee of Direction*[8]; *Re Sheep and Swine Marketing Scheme (P.E.I.)*[9].

La présente affaire se réduit donc à un examen «de la nature et du caractère véritables» des programmes de contingentement et de stabilisation des prix qui nous sont soumis. Cette Cour ne peut pas négliger les circonstances qui ont amené l'adoption des Potash Conservation Regulations, ni le marché auquel ils s'appliquent et sur lequel ils ont eu le plus d'effet. Dans *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Le gouvernement de la Saskatchewan*[10], le juge Martland, parlant au nom de la majorité de la Cour, a dit (à la p. 568) que «la compétence législative provinciale ne s'étend pas à la fixation des prix de vente des marchandises sur le marché d'exportation». On peut dire en l'espèce au sujet de la potasse ce qui a été dit du pétrole dans cet arrêt, savoir que «la législation vise directement la production de potasse destinée à l'exportation et a pour effet de réglementer le prix à l'exportation, puisque le producteur est en fait obligé de vendre son produit à ce prix» (à la p. 569).

Je ne puis souscrire à l'opinion du juge en chef Culliton selon laquelle l'annulation du programme provincial en cause a pour effet de reconnaître au Parlement du Canada le pouvoir de contrôler la production de minerai dans la province et le prix demandé à la mine. Le pouvoir du fédéral n'est aucunement accru dans ce cas, qui ne met pas en cause une législation fédérale; la Cour, conformément à son devoir, ne fait que définir les limites du pouvoir législatif provincial. Il est vrai, comme il le dit, que (sauf quelques exceptions qui ne sont pas pertinentes en l'espèce) l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* répartit tous les pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales, mais il ne s'ensuit pas qu'une législation provinciale jugée

[7] [1931] 2 W.W.R. 146.
[8] [1931] R.C.S. 357.
[9] [1941] 3 D.L.R. 569.
[10] [1978] 2 R.C.S. 545.

validly enacted by Parliament in its very terms. It is nothing new for this Court, or indeed, for any Court in this country seized of a constitutional issue, to go behind the words used by a Legislature and to see what it is that it is doing. It is especially important for Courts, called upon to interpret and apply a constitution which limits legislative power, to do so in a case where not only the authorizing legislation but regulations enacted pursuant thereto are themselves couched in generalities, and the bite of a scheme envisaged by the parent legislation and the delegated regulations is found in administrative directions.

invalide peut être valablement adoptée, *ipso facto*, dans les mêmes termes par le Parlement. Ce n'est pas la première fois que cette Cour, comme tout tribunal canadien saisi d'une question constitutionnelle, doit chercher ce qui se cache derrière les termes utilisés par une législature et déterminer leur portée véritable. Pour les tribunaux appelés à interpréter et à appliquer une constitution qui limite le pouvoir législatif, il est particulièrement important de le faire dans un cas où non seulement la législation habilitante mais également les règlements adoptés sous son régime sont rédigés en termes généraux et quand l'essence du programme prévu dans la loi cadre et les règlements d'application se trouve dans des directives administratives.

Where governments in good faith, as in this case, invoke authority to realize desirable economic policies, they must know that they have no open-ended means of achieving their goals when there are constitutional limitations on the legislative power under which they purport to act. They are entitled to expect that the Courts, and especially this Court, will approach the task of appraisal of the constitutionality of social and economic programmes with sympathy and regard for the serious consequences of holding them *ultra vires*. Yet, if the appraisal results in a clash with the Constitution, it is the latter which must govern. That is the situation here.

Lorsque les gouvernements invoquent de bonne foi, comme en l'espèce, leur pouvoir de mettre sur pied des politiques économiques souhaitables, ils doivent savoir qu'ils n'ont pas à leur disposition des moyens illimités d'atteindre leur but lorsque le pouvoir législatif en vertu duquel ils entendent agir est limité par la Constitution. Ils sont en droit de s'attendre que les tribunaux, et particulièrement cette Cour, abordent la tâche de déterminer la constitutionnalité des programmes sociaux et économiques avec compréhension et en étant pleinement conscients des graves conséquences de les déclarer *ultra vires*. Mais si après examen il est jugé qu'ils vont à l'encontre de la Constitution, c'est cette dernière qui doit l'emporter. C'est le cas en l'espèce.

In my opinion, the judgment of the Saskatchewan Court of Appeal on the constitutional question posed for this Court should be set aside and the declaration of invalidity by the trial judge should be restored.

A mon avis, l'arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan relativement à la question constitutionnelle soumise à cette Cour doit être infirmé et la déclaration d'invalidité faite par le juge de première instance rétablie.

V

On the second main issue in this case, namely, the claim for damages by the appellant against the respondent for the tort of intimidation, I am in agreement with the reasons of my brother Martland and would therefore dismiss the appellant's appeal on this issue.

V

En ce qui concerne le deuxième point en litige, savoir, la demande de dommages-intérêts de l'appelante contre l'intimé pour délit d'intimidation, je souscris aux motifs de mon collègue le juge Martland. En conséquence, je suis d'avis de rejeter le pourvoi de l'appelante sur cette question.

VI

Success being divided, there will be no order as to costs as between the parties either in this Court or in the Courts below. Further, there will be no order as to costs either to or against the Attorney-General of Canada or any of the intervenants.

The Chief Justice and Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Pratte JJ. concurred with the judgment delivered by

MARTLAND J.—The appellant claimed damages against the respondent for intimidation. At trial damages were awarded in the amount of $1,500,000. This judgment was reversed on appeal by the Court of Appeal.

The circumstances which gave rise to the claim that the respondent had committed the tort of intimidation are as follows.

Pursuant to the Potash Conservation Regulations, the relevant portions of which are set out in the judgment of the Chief Justice, the Minister of Natural Resources, hereinafter referred to as "the Minister", evolved and implemented what was known as the "ABC" scheme for prorationing the production of potash in Saskatchewan. In that scheme the formula for prorationing was founded upon:

(1) the productive capacity of each mine;

(2) the estimated demand for Saskatchewan potash;

(3) the amount of potash required for working stock and reserve.

Under the scheme, each producer was allowed to produce and sell 40 per cent of its productive capacity. Only after every producer in Saskatchewan had produced and sold its quota could a producer apply for a supplementary licence to produce and sell an additional amount.

The appellant obtained production licences from the Minister authorizing the production, between January 1 and June 30, 1970, of 197,734 short tons K_2O equivalent, between July 1, 1970, and

VI

L'appelante ayant partiellement gain de cause, il n'y aura aucune adjudication de dépens entre les parties en cette Cour et dans les cours d'instance inférieure. En outre, il n'y aura aucune adjudication de dépens en faveur ou à l'encontre du procureur général du Canada ou de l'un des intervenants.

Le Juge en chef et les juges Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Pratte ont souscrit au jugement rendu par

LE JUGE MARTLAND—L'appelante poursuit l'intimé en dommages-intérêts pour intimidation. En première instance, elle a obtenu $1,500,000 de dommages-intérêts. La Cour d'appel a infirmé cette décision.

Les circonstances qui ont donné naissance à la prétention que l'intimé est coupable du délit d'intimidation sont les suivantes.

Conformément aux Potash Conservation Regulations dont les parties pertinentes sont citées dans les motifs du Juge en chef, le ministre des Ressources naturelles, ci-après appelé «le Ministre», a élaboré et mis en œuvre le programme dit programme «ABC» de contingentement de la production de potasse en Saskatchewan. La formule de contingentement tient compte des éléments suivants:

(1) la capacité de production de chaque mine;

(2) la demande estimative de potasse de la Saskatchewan;

(3) la quantité de potasse nécessaire aux stocks de roulement et aux réserves.

Aux termes du programme, chaque producteur est autorisé à produire et à vendre 40 pour cent de sa capacité de production. Un producteur ne peut demander la délivrance d'une licence supplémentaire lui permettant de produire et de vendre une quantité additionnelle de potasse que lorsque tous les producteurs de la Saskatchewan ont produit et vendu leur quota.

Le Ministre a délivré à l'appelante des licences de production l'autorisant à produire 197,734 tonnes courtes d'équivalent K_2O entre le 1er janvier et le 30 juin 1970, 410,642 tonnes entre le 1er

June 30, 1971, of 410,642 tons, and between July 1, 1971, and June 30, 1972, of 632,096 tons.

In December 1971, the Minister advised all producers of potash that a new method of proration would take effect for the year July 1, 1972, to June 30, 1973. The new method, which was adopted, was that the producing licence to be issued to each producer would be in accordance with a prorationing formula based solely upon the productive capacity of each mine.

The appellant took objection to the application of this formula to its production. Mr. Schmitt, the president of the appellant, wrote to the Minister on May 29, 1972, requesting a licence for the 1972-73 year to authorize production of 805,500 tons of K_2O equivalent of which, he said, 744,500 tons would be required to meet the appellant's supply commitment to C. F. Industries Inc. Subsequently, on June 19, 1972, Mr. Row, the executive vice-president of the appellant, met with the Minister, Mr. Thorson.

On June 22, 1972, the Minister wrote a letter to Mr. Row, referring to Mr. Schmitt's letter, and to the meeting of June 19. He advised Mr. Row that:

> . . . upon careful consideration, it is not deemed to be in the public interest to make an exception to a producer or to the method of allocation which is to come into effect on July 1, 1972.

He went on to add:

> While it is recognized that the allocation to Central Canada Potash under the revised proration rules may not be sufficient to meet all the requirements of C. F. Industries, Inc., an exception could not be tolerated or justified without upsetting the whole potash prorationing program. Moreover, such exception would be tantamount to giving Central Canada Potash an undue advantage by government regulation.

Central Canada Potash and other Saskatchewan producers have benefited from the prorationing program and they will continue to share those benefits under the revised prorationing formula. The sharing of markets is a basic and essential principle of any prorationing scheme.

juillet 1970 et le 30 juin 1971 et 632,096 tonnes entre le 1er juillet 1971 et le 30 juin 1972.

En décembre 1971, le Ministre a informé tous les producteurs de potasse qu'une nouvelle méthode de contingentement entrerait en vigueur pour l'année allant du 1er juillet 1972 au 30 juin 1973. Selon cette nouvelle méthode, qui fut effectivement adoptée, la licence de production de chaque producteur devait être conforme à une formule de contingentement fondée uniquement sur la capacité de production de chaque mine.

L'appelante s'est opposée à l'application de cette formule à sa production. M. Schmitt, son président, a écrit au Ministre le 29 mai 1972 pour lui demander une licence l'autorisant à produire en 1972-1973, 805,500 tonnes d'équivalent K_2O, dont 744,500 tonnes, disait-il, étaient nécessaires pour répondre aux engagements pris envers C. F. Industries Inc. Par la suite, le 19 juin 1972, M. Row, le vice-président à l'administration de l'appelante, et le Ministre, M. Thorson, se sont réunis.

Le 22 juin 1972, le Ministre a envoyé à M. Row une lettre où il faisait allusion à la lettre de M. Schmitt et à la réunion du 19 juin. Il l'informait que:

> [TRADUCTION] . . . après un examen approfondi, il ne semble pas qu'il soit dans l'intérêt public de faire une exception pour un producteur ou de déroger à la méthode de répartition qui entrera en vigueur le 1er juillet 1972.

Il ajoutait:

> [TRADUCTION] Bien qu'il soit admis que le quota accordé à Central Canada Potash en vertu des nouvelles règles de contingentement n'est pas suffisant pour répondre à tous les besoins de C. F. Industries Inc., nous ne pouvons tolérer ni justifier une exception sans courir le risque de remettre en cause tout le programme de contingentement de la potasse. De plus, pareille exception équivaudrait à donner un avantage indu à Central Canada Potash, par règlement gouvernemental.

Central Canada Potash et les autres producteurs de la Saskatchewan ont tiré avantage du programme de contingentement et ils continueront à le faire en vertu du nouveau programme. Tout programme de contingentement est essentiellement fondé sur le principe du partage des marchés.

A licence was issued to the appellant authorizing production of 442,647 tons.

The appellant commenced proceedings for a writ of mandamus to compel the Minister to issue to the appellant a producing licence for the twelve-month period commencing July 1, 1972:

> ...according to law and upon relevant considerations, and not upon irrelevant considerations or improper purposes including regulation of the extra-provincial marketing and price of potash.

This application was dismissed on August 17, 1972, ([1972] 6 W.W.R. 62). An appeal from this judgment was dismissed by the Court of Appeal on November 6, 1972, ([1973] 1 W.W.R. 193). A further appeal to this Court was dismissed on February 5, 1973, ([1973] 2 W.W.R. 672).

On August 3, 1972, the Deputy Minister of Mineral Resources, Mr. Wotherspoon, wrote to the appellant's manager at Colonsay, Saskatchewan, as follows:

> Please be advised that the production schedule for 750,000 K_2O tons for the twelve month period is unacceptable as it is based on a larger volume of production than is currently authorized by Central Canada's Potash Producing Licence. Therefore, please submit, as soon as possible, a planned production schedule for the 442,647 K_2O tons of production now authorized by Producing Licence No. P72-C-1.

This was followed by a letter dated September 20, 1972, from Mr. Wotherspoon to Mr. Schmitt. As this letter constitutes the primary basis of the appellant's claim for damages, based on intimidation. I will set it out in full:

> Mr. D. E. G. Schmitt,
> President,
> Central Canada Potash Co. Limited,
> Suite 1700,
> 44 King Street West,
> Toronto 105, Ontario.
>
> Dear Mr. Schmitt:
>
> Re: Potash Production Schedule for 1972-73 Fertilizer Season

L'appelante a reçu une licence l'autorisant à produire 442,647 tonnes.

Elle a institué des procédures en *mandamus* pour contraindre le Ministre à lui délivrer une licence de production pour une période de douze mois commençant le 1er juillet 1972:

> [TRADUCTION] ... conformément à la loi et pour des motifs pertinents, et non pour des considérations inopportunes ou des fins injustifiées, comme la réglementation de la commercialisation extra-provinciale et le prix de la potasse.

Cette demande a été rejetée le 17 août 1972, ([1972] 6 W.W.R. 62). Le 6 novembre 1972, la Cour d'appel a rejeté l'appel de cette décision, ([1973] 1 W.W.R. 193). La présente Cour a fait de même le 5 février 1973, ([1973] 2 W.W.R. 672).

Le 3 août 1972, le sous-ministre des Ressources minérales, M. Wotherspoon, a écrit en ces termes au directeur de l'appelante à Colonsay (Saskatchewan):

> [TRADUCTION] Veuillez prendre note que le Calendrier de production de 750,000 tonnes de K_2O au cours d'une période de douze mois est inacceptable puisqu'il est fondé sur un volume de production plus élevé que celui autorisé par la licence de production de Central Canada Potash. En conséquence, veuillez soumettre dans les plus brefs délais un calendrier de production des 442,647 tonnes de K_2O actuellement autorisées par la licence de production n° P72-C-1.

Le 20 septembre 1972, M. Wotherspoon a de nouveau écrit à M. Schmitt. Puisque cette lettre constitue le fondement principal de la demande de dommages-intérêts de l'appelante pour intimidation, je la cite en entier:

> [TRADUCTION]
>
> M. D. E. G. Schmitt
> Président
> Central Canada Potash Co. Limited
> Pièce 1700
> 44 ouest, rue King
> Toronto 105 (Ontario).
>
> Objet: Calendrier de production de potasse pour l'année-engrais 1972-1973
>
> Monsieur,

Upon issue of the 1972-73 potash producing licence, dated June 20, 1972, Central Canada Potash Co. Limited was requested to submit its potash production schedule for the 1972-73 fertilizer year commencing July 1, 1972.

On July 26, 1972, you submitted a production schedule totally out of line with the Department's guideline of a monthly production not exceeding 10% of the allocated annual production authorized by your producing licence.

We informed you by letter on August 3, 1972, that your production schedule was unacceptable to the Department and that you must revise your schedule so that your monthly production will be in accordance with the guideline as a percentage of the allocated production. To date we have not received your revised production schedule.

Furthermore, according to the production reports your company produced in the month of July, 1972, 109,395 tons of muriate or 66,428 tons of K_2O equivalent, and in August, 1972, your company produced 101,448 tons of muriate or 61,720 tons of K_2O equivalent. Moreover, all indications show that your company is producing similar tonnage in September, 1972. Under these circumstances your company will produce in the first three months of the 1972-73 fertilizer year about 190,000 tons of K_2O equivalent or about 57,400 tons of K_2O equivalent over and above the production guideline which is applicable to all other potash producers in Saskatchewan.

Your company is required, therefore, to reduce the monthly production of potash in Saskatchewan to not more than 30,000 short tons of K_2O equivalent in each month for the balance of the 1972-73 fertilizer year until your allocated production has been produced, unless otherwise authorized, by the Minister of Mineral Resources. Failure to comply with the above requirement will necessitate drastic action of serious consequence and the Minister will have no choice but to cancel your potash producing licence P72-C-1. In addition, the Department will recommend the cancellation of your Subsurface Mineral Lease No. KL108 pursuant to Paragraph 1 and Section 13 of the lease.

In order to avoid any misunderstanding or delay your written assurance of compliance with the production schedule as set forth by the Department above is requested not later than September 27, 1972.

Yours truly,
(sgd.) J. Wotherspoon
J. G. Wotherspoon.

Après avoir accordé à Central Canada Potash Co. Limited, le 20 juin 1972, une licence de production de potasse pour l'année 1972-1973, nous lui avons demandé de soumettre son calendrier de production de potasse pour l'année-engrais commençant le 1er juillet 1972.

Le 26 juillet 1972, vous avez soumis un calendrier de production totalement incompatible avec la norme gouvernementale de production mensuelle qui ne doit pas dépasser 10 pour cent de la production annuelle permise par votre licence de production.

Nous vous avons informé, par une lettre du 3 août 1972, que le Ministère ne pouvait accepter votre calendrier de production et que vous deviez le modifier de façon que votre production mensuelle soit conforme à la norme fondée sur un pourcentage de la production répartie. Nous n'avons pas encore reçu votre nouveau calendrier de production.

Suivant les rapports de production, votre compagnie a produit, en juillet 1972, 109,395 tonnes de muriate, soit 66,428 tonnes d'équivalent K_2O, et en août 1972, 101,-448 tonnes de muriate, soit 61,720 tonnes d'équivalent K_2O. Il appert de plus que votre compagnie a maintenu cette production en septembre 1972. Dans ces circonstances, votre compagnie aura produit au cours des trois premiers mois de l'année-engrais 1972-1973 environ 190,000 tonnes d'équivalent K_2O, soit environ 57,400 tonnes d'équivalent K_2O en sus de la norme de production applicable à tous les autres producteurs de potasse de la Saskatchewan.

Votre compagnie est donc tenue de réduire sa production mensuelle de potasse en Saskatchewan à au plus 30,000 tonnes courtes d'équivalent K_2O d'ici la fin de l'année-engrais 1972-1973 jusqu'à ce que vous ayez produit votre quota, sauf autorisation du ministre des Ressources minérales. Le défaut de vous conformer à ces exigences nous obligera à prendre des mesures draconiennes lourdes de conséquences et le Ministre n'aura pas d'autre choix que d'annuler votre licence de production n° P72-C-1. Le Ministère recommandera en outre l'annulation de votre bail de droits miniers souterrains n° KL108 conformément au paragraphe 1 et à l'article 13 de ce bail.

Pour éviter tout malentendu ou tout retard, veuillez nous faire parvenir d'ici le 27 septembre 1972 votre engagement écrit de vous conformer au calendrier de production établi précédemment par le Ministère.

Veuillez agréer [. . .]
(signature)
J. G. Wotherspoon.

After the receipt of this letter by the appellant, a meeting took place which was attended by Mr. Schmitt, Mr. Thorson, Mr. Wotherspoon and others at which Mr. Schmitt sought to persuade Mr. Thorson to issue a production licence for the appellant's production requirements. Mr. Schmitt's representations were unsuccessful. As a result, the appellant reduced its production to the level required by the Minister. Mr. Schmitt says that this reduction was effected because of the threat of the appellant's losing its sub-surface mineral lease. Thereafter the appellant kept its production within the limits set by its producing licence.

The present action attacking the constitutional validity of the regulations in question here was commenced on December 11, 1972.

The appellant's case is that its production of potash was reduced in consequence of the threats contained in the letter of September 20, 1972, that the demanded reduction in its production was not lawful, and that the appellant has suffered loss by reason of its being unable to effect sales of potash which, otherwise, it could have made, with a consequent loss of profits.

The tort of intimidation is defined in *Clerk & Lindsell* on *Torts* (14th ed.) para. 802, p. 414, as follows:

> A commits a tort if he delivers a threat to B that he will commit an act or use means unlawful as against B, as a result of which B does or refrains from doing some act which he is entitled to do, thereby causing damage either to himself or to C. The tort is one of intention and the plaintiff, whether it be B or C, must be a person whom A intended to injure.

The very existence of the tort of intimidation was questioned in argument before the House of Lords by Gerald Gardiner, Q.C., (as he then was) in the leading case of *Rookes v. Barnard*[11]. The House of Lords confirmed the existence of the tort as had the Court of Appeal in the same case, [1963] 1 Q.B. 623. The difference of opinion between the two Courts was that the Court of Appeal held that intimidation was restricted to

[11] [1964] A.C. 1129.

Après la réception de cette lettre par l'appelante, MM. Schmitt, Thorson, Wotherspoon et d'autres personnes se réunirent. M. Schmitt essaya, sans succès, de persuader M. Thorson de délivrer à l'appelante une licence de production qui lui permettrait de répondre à ses besoins. L'appelante a donc réduit sa production au niveau fixé par le Ministre. Selon M. Schmitt, l'appelante a agi ainsi parce qu'on l'avait menacée de lui faire perdre son bail de droits miniers souterrains. Par la suite, l'appelante a maintenu sa production dans les limites prévues par sa licence de production.

La présente action attaquant la constitutionnalité des règlements en litige a été instituée le 11 décembre 1972.

L'appelante prétend qu'elle a réduit sa production de potasse à la suite des menaces contenues dans la lettre du 20 septembre 1972, que l'ordre de réduire sa production est illégal et qu'elle a subi un préjudice parce qu'elle n'a pu effectuer toutes les ventes de potasse qu'elle aurait normalement pu faire, d'où un manque à gagner.

Le délit d'intimidation est défini ainsi dans *Clerk & Lindsell on Torts* (14e éd.) par. 802, à la p. 414:

> [TRADUCTION] A commet un délit s'il menace B d'accomplir un acte ou de se servir d'un moyen illégal contre lui pour que B accomplisse un acte ou s'abstienne de l'accomplir alors qu'il a le droit de le faire, causant ainsi un dommage à lui-même ou à C. Il s'agit d'un délit d'intention et le demandeur, que ce soit B ou C, doit être une personne à qui A avait l'intention de nuire.

L'existence même du délit d'intimidation a été mise en doute devant la Chambre des lords par Gerald Gardiner, c.r., (tel était alors son titre) dans l'affaire faisant autorité *Rookes v. Barnard*[11]. A l'instar de la Cour d'appel ([1963] 1 Q.B. 623), la Chambre des lords a confirmé l'existence de ce délit. Les deux cours divergent cependant d'opinion sur un point: la Cour d'appel estime que l'intimidation est limitée aux actes de violence et

[11] [1964] A.C. 1129.

acts of violence or threats of a tortious or criminal nature and could not be extended to cover a threat to break a contract, while the House of Lords took the view that a threat to break a contract could be a foundation for the tort.

The facts of that case were these. The plaintiff, an employee of B.O.A.C., resigned from his trade union which had an oral understanding, which was not legally binding, with B.O.A.C. that when a section or unit of B.O.A.C.'s employees were all union members it would not thereafter recruit non-union staff for that section. Of the three defendants, B and F were lay officials of the union employed by B.O.A.C. and S was a full-time official employed by the union. These three, in accordance with the terms of a resolution passed at a meeting of union members, threatened B.O.A.C. that a strike of all the employees would take place within three days if the plaintiff non-unionist were not removed. In consequence, B.O.A.C. suspended and later (lawfully and with due notice) dismissed the plaintiff. Under a collective agreement between the union B.O.A.C. the union agreed that employees would not strike. The strike would have been a breach of contract by employees as against B.O.A.C.

It will be noted that the threats which were made were not made to the plaintiff. They were made to his employer, B.O.A.C., which lawfully dismissed the plaintiff. The threatened strike would have been a clear breach of the collective agreement between the union and B.O.A.C. His only recourse, if it existed, and the House of Lords found that it did, was against those persons whose threat to B.O.A.C. resulted in its dismissal of the plaintiff from its employment.

The judgment of the House of Lords has been the subject of criticism. A good example of this is to be found in the article written by Professor K. W. Wedderburn published in (1964) 27 Modern Law Review 257. There are substantial arguments in favour of the opinion expressed by the Court of Appeal in the *Rookes* case. The question has not come up for consideration in Canada. As the trial judge pointed out in the present case, that decision

aux menaces de nature préjudiciable ou criminelle et ne peut s'étendre à une menace de rupture de contrat, alors que la Chambre des lords est d'avis qu'une menace de rupture de contrat peut être le fondement du délit.

Les faits de cette affaire-là sont les suivants. Le demandeur, un employé de B.O.A.C., a démissionné de son syndicat qui, par entente verbale avec B.O.A.C. qui n'était pas légalement exécutoire, avait convenu que lorsque tous les employés d'une section ou d'une unité étaient syndiqués, B.O.A.C. n'engagerait pour cette section aucun employé non syndiqué. Des trois défendeurs, B et F étaient des représentants syndicaux employés par B.O.A.C. et S était un représentant à plein temps employé par le syndicat. Tous trois, conformément aux termes d'une résolution adoptée à une assemblée des membres du syndicat, menacèrent B.O.A.C. de déclencher, dans les trois jours, une grève générale si le demandeur, qui n'était plus syndiqué, n'était pas relevé de ses fonctions. B.O.A.C. a alors suspendu puis congédié le demandeur (légalement et avec le préavis obligatoire). Aux termes d'une convention collective conclue entre le syndicat et B.O.A.C., le syndicat avait convenu de ne pas déclencher de grève. Toute grève des employés aurait constitué une rupture de contrat.

Il faut noter que les menaces n'ont pas été proférées au demandeur, mais à son employeur, B.O.A.C., qui l'a légalement congédié. Une grève aurait constitué une rupture manifeste de la convention collective conclue entre le syndicat et B.O.A.C. Le seul recours du demandeur, s'il en avait un, et la Chambre des lords a jugé qu'il en avait effectivement un, était contre les personnes dont les menaces avaient amené B.O.A.C. à le congédier.

Cette décision de la Chambre des lords a soulevé de nombreuses critiques, notamment l'article du professeur K. W. Wedderburn publié à (1964) 27 Modern Law Review 257. Des arguments sérieux militent en faveur de l'opinion exprimée par la Cour d'appel dans *Rookes*. Au Canada, cette question n'a pas encore été examinée. Comme l'a souligné en l'espèce le juge de première instance, cette décision a été citée à plusieurs reprises au

has been mentioned in a number of Canadian cases, but, so far, only in relation to what it decided in respect of the awarding of exemplary damages. I do not, however, consider it is necessary presently to determine that issue, because it is my view that for other reasons the appellant is not entitled to succeed.

In reaching that conclusion, the following matters have to be considered.

At the time the letter of September 20, 1972, was written and prior thereto the Potash Conservation Regulations, 1969, made pursuant to *The Mineral Resources Act* were in existence. Section 2 of those regulations expressly prohibited the production of potash unless a producing licence authorizing the production had been granted by the Minister in such form as he might determine.

At that time the appellant had a potash producing licence, dated June 20, 1972, for a period of twelve months commencing July 1, 1972, authorizing the production of 442,647 short tons (K_2O equivalent) of potash. This licence required the appellant, within thirty days of its receipt, to submit a schedule showing the planned production for each month of the total production authorized. It also provided that the Minister might amend, revise or vary the production authorized if, in his opinion, conditions had changed or if he deemed an adjustment necessary, or in the public interest.

The appellant had sought unsuccessfully to persuade the Minister to authorize production of a larger quantity, in order to meet its business requirements. At the time the letter was written, judgment had been given dismissing the appellant's application for mandamus to compel the Minister to grant a licence for a larger quantity.

The appellant has been requested, upon the issue of its licence, to submit its production schedule for the twelve-month period. The production schedule submitted was not in line with the departmental guideline of a monthly production not exceeding 10 per cent of allocated annual production. The appellant's production reports showed production in July 1972 of 66,428 tons of K_2O equivalent and

Canada mais uniquement, jusqu'à maintenant, en ce qui concerne l'adjudication de dommages-intérêts punitifs. Il n'est cependant pas nécessaire d'examiner ce point puisqu'à mon avis l'appelante ne peut, pour d'autres motifs, obtenir gain de cause.

Pour en venir à cette conclusion, il faut tenir compte des points suivants.

Au moment de l'envoi de la lettre du 20 septembre 1972, et avant cette date, les Potash Conservation Regulations, adoptés conformément à *The Mineral Resources Act*, étaient en vigueur. L'article 2 de ces règlements interdit expressément la production de potasse sans licence de production délivrée par le Ministre, aux conditions qu'il juge appropriées.

A ce moment, l'appelante détient une licence de production de potasse, datée du 20 juin 1972 et valide pour une période de douze mois commençant le 1er juillet 1972, qui autorise la production de 442,647 tonnes courtes (équivalent K_2O) de potasse. Cette licence prévoit que, dans les trente jours de la réception, l'appelante est tenue de soumettre un calendrier de la production mensuelle projetée à concurrence de la production totale autorisée. Elle prévoit également que le Ministre peut modifier ou réviser la production autorisée si, à son avis, les conditions ont changé ou s'il estime qu'un ajustement est nécessaire ou encore si l'intérêt public l'exige.

L'appelante a cherché sans succès à persuader le Ministre de l'autoriser à produire davantage de façon à répondre à ses besoins commerciaux. Au moment de l'envoi de la lettre, la demande de bref de *mandamus* présentée par l'appelante pour forcer le Ministre à lui accorder une licence prévoyant une production plus élevée avait été rejetée.

La licence de l'appelante l'oblige à soumettre son calendrier de production pour une période de douze mois. Le calendrier présenté n'était pas conforme à la directive ministérielle selon laquelle la production mensuelle ne doit pas dépasser 10 pour cent de la production annuelle permise. Les rapports de production de l'appelante indiquent une production de 66,428 tonnes d'équivalent K_2O

in August of 61,720 tons of K_2O equivalent. Indications were that there would be similar tonnage produced in September.

The appellant was directed in the letter to reduce production to 30,000 short tons of K_2O equivalent in each month for the balance of the period until the allocated production had been produced, unless otherwise authorized by the Minister.

In the event of failure to comply with the requirement, Mr. Wotherspoon, the Deputy Minister, said that the Minister would have no choice but to cancel the licence and that the Department would recommend cancellation of the appellant's subsurface mineral lease. Mr. Schmitt said in evidence that the appellant reduced production because of the threat of losing this lease.

The lease in question, which was dated June 23, 1967, was for a term of 21 years, subject to renewal. Paragraph 1 of the lease stated that it was granted "subject to *The Mineral Resources Act, 1959*, the Subsurface Mineral Regulations, 1960 ... and any other applicable regulations under the Act, as the Act or the said regulations or any of them may be amended, revised or substituted from time to time".

Clause 13 of the lease provided that:

13. The Lessee shall observe, perform and abide by all the obligations and conditions imposed upon the holders of subsurface mineral leases by the Act or regulations thereunder in effect from time to time.

Clause 16 provided that in the event of any default, breach, non-observance or non-performance on the part of the lessee of the covenants, obligations, conditions, restrictions or stipulations contained in the lease, the Minister, after having given to the lessee sixty days' written notice of intention to cancel and specifying the default, might cancel the lease if the default had not been remedied or was not being remedied to the satisfaction of the Minister within the sixty-day period.

Mr. Wotherspoon in his letter of September 20, 1972, referred to paragraph 1 and to clause 13 of the lease as a basis for cancellation.

en juillet 1972 et une production de 61,720 tonnes d'équivalent K_2O en août. Selon toute apparence, la production de septembre allait être sensiblement la même.

Dans la lettre, il est ordonné à l'appelante de réduire sa production mensuelle à 30,000 tonnes courtes d'équivalent K_2O pour le restant de la période jusqu'à concurrence de la production permise, sauf autorisation du Ministre.

M. Wotherspoon, le sous-ministre, y déclare que si elle ne se conforme pas à cette exigence, le Ministre n'aura d'autre choix que d'annuler la licence et que le ministère recommandera l'annulation de son bail de droits miniers souterrains. M. Schmitt a déclaré dans son témoignage que l'appelante a réduit sa production à cause de la menace d'annulation de ce bail.

Daté du 23 juin 1967, le bail en cause est d'une durée de 21 ans et contient une clause de reconduction. Le paragraphe 1 du bail prévoit qu'il est accordé [TRADUCTION] «sous réserve de *The Mineral Resources Act, 1959*, des Subsurface Mineral Regulations, 1960. . . et de tout autre règlement applicable en vertu de la Loi ainsi que de toute révision ou modification de la Loi ou des règlements».

La clause 13 du bail prévoit que:

[TRADUCTION] 13. Un locataire doit observer et exécuter toutes les obligations et conditions imposées aux détenteurs de baux de droits miniers souterrains par la Loi ou les règlements d'application en vigueur.

La clause 16 prévoit qu'en cas de violation, inobservation, inexécution par le locataire des obligations, conditions, restrictions ou stipulations du bail ou de manquement à celles-ci, le Ministre, après lui avoir envoyé un avis de 60 jours de son intention d'annuler le bail, en y précisant la nature du manquement, peut annuler le bail si le locataire n'y a pas remédié ou ne l'a pas fait à la satisfaction du Ministre dans le délai de soixante jours.

Dans sa lettre du 20 septembre 1972, M. Wotherspoon se réfère au paragraphe 1 et à la clause 13 du bail pour en évoquer l'annulation.

The Mineral Resources Act was amended on May 7, 1976, by c. 36 of the Statutes of Saskatchewan, 1976. Among other things, a new s. 11*A* was enacted which enables the Minister to cancel a production licence if the holder contravenes or fails to comply with any term or condition of the licence and if such contravention or failure continues for more than thirty days after being brought to the holder's attention. This section was declared to be deemed to have always been contained in the Act.

In addition, the Potash Conservation Regulations and amendments thereto were ratified and confirmed retroactively to their respective dates of enactment.

The amending Act was passed after judgment had been rendered following the trial, but prior to the judgment of the Court of Appeal. The enactment of s. 11*A* removed any doubt as to the power of the Minister to cancel a production licence. The ratification and confirmation of the Potash Conservation Regulations removed doubt as to whether they had been validly enacted under the provisions of the Act.

The amending Act also contained a schedule of production of various companies, including the appellant, fixing the limits of production of each such company from January 1, 1970, to June 30, 1976. It was stated that no such company was entitled to produce amounts of potash in excess of the fixed amounts. This provision was deemed to be in force from January 1, 1970. The amount fixed, in respect of the appellant, for the period July 1, 1972, to June 30, 1973, was 469,703 short tons K_2O equivalent. The amounts fixed for the next succeeding three twelve-month periods were 660,005, 900,000 and 900,000 tons, respectively.

To summarize, the situation in the present case is this. Pursuant to *The Mineral Resources Act* a scheme for the control of production of potash in Saskatchewan had been put into effect. The appellant, as a potash producer, was prohibited from producing potash in excess of the amounts prescribed by the licences issued to it. It was required after receiving a licence to submit a production

The Mineral Resources Act a été modifiée le 7 mai 1976 par le chap. 36 des Statuts de la Saskatchewan de 1976. Entre autres choses, ce chapitre édicte un nouvel article 11*A* qui autorise le Ministre à annuler une licence de production si le détenteur enfreint ou omet de respecter les conditions de la licence et si cette violation ou ce manquement se poursuit plus de trente jours après avoir été porté à l'attention du détenteur. Cet article est réputé avoir toujours fait partie de la Loi.

En outre, les Potash Conservation Regulations et leurs modifications ont été ratifiés et confirmés rétroactivement à leur date respective d'adoption.

La Loi a été modifiée entre le prononcé du jugement de première instance et l'arrêt de la Cour d'appel. L'article 11*A* dissipe tout doute quant au pouvoir du Ministre d'annuler une licence de production. La ratification et la confirmation des Potash Conservation Regulations ne permettent plus de douter de leur validité aux termes des dispositions de la Loi.

La loi modificatrice contient également le calendrier de production de plusieurs compagnies, y compris l'appelante, et précise les limites de production de chacune pour la période allant du 1er janvier 1970 au 30 juin 1976. Elle prévoit qu'aucune de ces compagnies ne peut produire des quantités de potasse supérieures à celles fixées. Cette disposition est réputée être en vigueur depuis le 1er janvier 1970. Pour la période allant du 1er juillet 1972 au 30 juin 1973, la production de l'appelante a été fixée à 469,703 tonnes courtes d'équivalent K_2O. Pour les trois périodes suivantes de douze mois, la production devait être de 660,005, 900,000 et 900,000 tonnes respectivement.

En résumé, la situation en l'espèce est la suivante. Conformément à *The Mineral Resources Act*, un programme de contrôle de la production de la potasse en Saskatchewan est entré en vigueur. L'appelante, en qualité de producteur de potasse, ne peut en produire plus que la quantité prescrite par ses licences. Elle est tenue, sur réception d'une licence, de soumettre un calendrier de la produc-

schedule, showing monthly production during the twelve-month term of the licence not exceeding the total production authorized.

The appellant, being understandably unhappy with the quota allotted to it, endeavoured to persuade the Minister to increase its allocation, but without success. It sought to compel such an increase by mandamus, again without success. It failed to submit a proper production schedule within thirty days of the receipt of its licence for the 1972-1973 year. It continued its production upon a scale beyond that which was contemplated by its licence.

This was the situation in which the Deputy Minister wrote the letter of September 20, 1972, calling on the appellant to reduce its production or to face the possibility of a cancellation of its mineral lease. That lease, as has been noted, included a requirement that the appellant, as lessee, would observe, perform and abide by all obligations imposed upon holders of mineral leases by the Act or regulations thereunder in effect from time to time.

In the present case, the threat by the Deputy Minister was the possible exercise by the Minister of powers which he had reasonable grounds for believing the Minister possessed. In the *Rookes* case the threat was to pursue a course of action which the defendants knew would be a breach of the collective agreement between the union and B.O.A.C.

In the present case, the Deputy Minister sought to induce the appellant to limit the amount of its production to conform with the prorationing scheme which had been established. In the *Rookes* case, the object of the threat was to compel B.O.A.C. to discharge the plaintiff, an action which, except for the pressure, it did not wish to take and which it was under no legal obligation to take.

In the *Rookes* case, the threat was not made to the plaintiff. It was made to a third party, B.O.A.C., with a view to compel it to take a course of action detrimental to the plaintiff. In the present case, the threat was made directly to the appellant and no third party was involved.

tion mensuelle projetée pour les douze mois visés par la licence; cette production ne doit pas dépasser la production totale permise.

L'appelante, évidemment insatisfaite du quota qui lui était attribué, a essayé de persuader le Ministre de l'augmenter, mais sans succès. Elle a cherché à le contraindre à lui accorder cette augmentation par bref de *mandamus*, mais également sans succès. Elle n'a pas soumis de calendrier de production conforme dans les trente jours de la réception de sa licence pour l'année 1972-1973. Elle a continué à produire à un rythme qui dépassait celui qui y était prévu.

Les choses en étaient là lorsque le sous-ministre a écrit à l'appelante le 20 septembre 1972 pour la sommer de réduire sa production ou, à défaut, de s'exposer à une annulation de son bail minier. Ce bail, comme je l'ai noté précédemment, prévoit que l'appelante, en tant que locataire, doit observer et respecter toutes les obligations imposées aux détenteurs de baux miniers par la Loi ou les règlements en vigueur.

En l'espèce, la menace proférée par le sous-ministre porte sur l'exercice possible par le Ministre des pouvoirs qu'il pouvait raisonnablement croire à la disposition de ce dernier. Dans *Rookes*, les défendeurs ont menacé d'entreprendre une action qu'ils savaient constituer une violation de la convention collective conclue entre le syndicat et B.O.A.C.

En l'espèce, le sous-ministre cherchait à amener l'appelante à limiter sa production pour que cette dernière soit conforme au programme de contingentement. Dans *Rookes*, la menace avait pour objet de contraindre B.O.A.C. à congédier le demandeur, mesure que, mise à part la pression exercée, elle n'avait ni l'entention ni l'obligation de prendre.

Dans *Rookes*, ce n'est pas le demandeur qui a été menacé. La menace a été faite à un tiers, B.O.A.C., afin de le forcer à prendre une mesure préjudiciable au demandeur. En l'espèce, la menace a été proférée directement à l'appelante et aucun tiers n'était en cause.

I will deal with this distinction now, and will revert to the other distinctions later. It is significant because the plaintiff, in the *Rookes* case, was not in a position to claim a breach of contract by his employer when he was dismissed. The only recourse he could seek was against the defendants who had threatened a breach of the collective agreement between the union and the employer as a means to compel the employer to discharge Rookes. Here the appellant is a party to the contract which it says was threatened to be breached, *i.e.* the lease, and would have been entitled to pursue its contractual remedies had that contract been illegally breached.

On this point, I am in agreement with the view expressed by the author of *Winfield and Jolowicz* on *Tort* (10th ed.) p. 458, as follows:

> It is submitted, therefore, that the two-party situation is properly distinguishable from the three-party situation and that it does not necessarily follow from *Rookes v. Barnard* that whenever A threatens B with an unlawful act, including a breach of his contract with B, he thereby commits the tort of intimidation. In fact the balance of advantage seems to lie in holding that where A threatens B with a breach of his contract with B, B should be restricted to his contractual remedies. The law should not encourage B to yield to the threat but should seek to persuade him to resist it. If he suffers damage in consequence he will be adequately compensated by his remedy in damages for breach of contract, as his damage can scarcely be other than financial. Where, however, what is threatened is a tort, and especially if the threat is of violence, it is both unrealistic to insist that proceedings for a *quia timet* injunction afford him adequate protection against the consequences of resistance and unreasonable to insist that if violence is actually inflicted upon him he is adequately compensated by an award of damages thereafter. The view is preferred, therefore, that although A commits the tort of intimidation against B where he threatens B with violence or perhaps with any other tort, no independent tort is committed when all that is threatened is a breach of contract.

In my opinion the tort of intimidation is not committed if a party to a contract asserts what he reasonably considers to be his contractual right and the other party, rather than electing to contest that right, follows a course of conduct on the

J'examinerai d'abord cette distinction et je reviendrai sur les autres plus tard. Elle est importante parce que le demandeur, dans *Rookes*, n'était pas en mesure d'accuser son employeur de rupture de contrat lorsqu'il a été congédié. Son seul recours était contre les défendeurs qui avaient menacé l'employeur de violer la convention collective conclue entre lui et le syndicat pour le contraindre à congédier Rookes. En l'espèce, l'appelante est partie au contrat que, selon elle, on menaçait de violer, c.-à-d. le bail, et elle aurait disposé de recours en vertu du contrat en cas de rupture illégale.

Sur ce point, je souscris à l'opinion émise par *Winfield et Jolowicz on Tort* (10e éd.), à la p. 458:

> [TRADUCTION] On soutient donc que la situation est différente selon que deux ou trois parties sont en cause et qu'il ne découle pas nécessairement de l'arrêt *Rookes v. Barnard* que chaque fois que A menace B de commettre un acte illégal, y compris la rupture d'un contrat conclu avec B, il commet le délit d'intimidation. Il semble plus avantageux de décider que lorsque A menace B de violer le contrat qu'il a conclu avec lui, B ne dispose que des recours en vertu du contrat. La loi ne doit pas encourager B à céder à la menace, mais doit l'aider à y résister. S'il subit un dommage, il aura droit à des dommages-intérêts pour rupture de contrat puisque les dommages subis ne peuvent guère être autre que financiers. Lorsque la menace implique un délit, et particulièrement lorsqu'il y a menace de violence, il est à la fois irréaliste de soutenir que les procédures pour obtenir une injonction *quia timet* lui assurent une protection adéquate contre les conséquences de sa résistance, et absurde d'affirmer que s'il est victime de violence, il sera suffisamment indemnisé par des dommages-intérêts. Donc, même si A se rend coupable d'intimidation envers B, lorsqu'il le menace d'user de violence ou de commettre tout autre délit, aucun délit distinct n'est commis si la seule menace proférée est la rupture d'un contrat.

A mon avis, il n'y a pas de délit d'intimidation si une partie à un contrat fait valoir ce qu'elle croit raisonnablement être un droit contractuel et que l'autre partie, plutôt que de contester ce droit, oriente sa conduite sur l'opinion que ce droit peut

assumption that the assertion of right can be maintained.

I am also of the view that if the course of conduct which the person making the threat seeks to induce is that which the person threatened is obligated to follow, the tort of intimidation does not arise. If, in the *Rookes* case, the collective agreement between the union and B.O.A.C. had contained a closed shop provision so as to require B.O.A.C. to discharge the plaintiff upon his ceasing to be a member of the union, the plaintiff could not have succeeded in his suit because of the threat of a strike, even though the agreement provided that there should be no strikes.

In the present case the Potash Conservation Regulations made under *The Mineral Resources Act* prohibited the appellant from exceeding a specified production of potash. By conforming to the requirements of the Regulations, the appellant would not suffer damage and, therefore, the claim for intimidation is not well founded.

What, then, is the position if, subsequently, it is found that the Regulations were *ultra vires*? Does that finding then mean that there has been intimidation?

In my opinion it does not. The conduct of the Deputy Minister in relation to the tort of intimidation must be considered in relation to the circumstances existing at the time the alleged threat was made. The Deputy Minister was then seeking to induce conformity with the prorationing plan which had been created by legislation which it was his duty to enforce. At the time the threat was made, the legislation stood unchallenged.

On this question the judgment of the House of Lords in *Hoffman-La Roche & Co. v. Secretary of State for Trade and Industry*[12] is of assistance. In that case a statutory order had been made requiring the company to reduce the prices of certain drugs. The company contested the validity of the order and took proceedings to have the order declared to be *ultra vires*. The company advised

[12] [1975] A.C. 295.

être exercé.

Je crois également que si la conduite préconisée par la personne qui profère la menace est celle que la personne menacée est tenue de suivre, aucun délit d'intimidation n'est commis. Si, dans *Rookes*, la convention collective conclue entre le syndicat et B.O.A.C. avait contenu une clause d'exclusivité syndicale de sorte que B.O.A.C. eût été obligée de congédier le demandeur si ce dernier cessait d'être membre du syndicat, le demandeur n'aurait pu avoir gain de cause en se fondant sur la menace de grève, même si la convention prévoyait qu'il ne devait pas y en avoir.

En l'espèce, les Potash Conservation Regulations adoptés en vertu de *The Mineral Resources Act* interdisent à l'appelante de produire plus qu'une certaine quantité de potasse. En se pliant aux prescriptions des règlements, l'appelante n'aurait subi aucun dommage et, en conséquence, la réclamation pour intimidation n'est pas bien fondée.

Quelle est alors la situation si, par la suite, les règlements sont jugés *ultra vires?* Cette conclusion signifie-t-elle qu'il y a eu intimidation?

A mon avis, non. La conduite du sous-ministre en ce qui concerne le délit d'intimidation doit être examinée en regard des circonstances existant au moment où la menace alléguée a été proférée. Le sous-ministre cherchait alors à amener l'appelante à se conformer au programme de contingentement créé par la législation et qu'il avait le devoir d'appliquer. Au moment de la menace, la législation n'était pas contestée.

L'arrêt de la Chambre des lords, *Hoffman-La Roche & Co. v. Secretary of State for Trade and Industry*[12] est utile sur ce point. Un décret adopté en vertu d'une loi exigeait que la compagnie réduise le prix de certains produits pharmaceutiques. La compagnie a contesté la validité de ce décret et a institué des procédures afin de le faire déclarer *ultra vires*. La compagnie informa le

[12] [1975]A.C. 295.

the Secretary of State that it would not obey the order, but offered to pay the difference between its prices and those set by the order into a special bank account pending a decision as to the validity of the order. The Secretary of State then issued a writ seeking an injunction to restrain the company from charging prices in excess of the prices fixed by the order. He applied for an interim injunction to this effect but stated he was not prepared to give an undertaking as to damages.

The House of Lords, with one dissent, held that the Secretary of State was entitled to the order. It was decided that where the Crown sought an injunction for the purpose of enforcing the law in the manner prescribed by the statute, it was for the person against whom the injunction was sought to show special reason why justice required that it should only be granted on terms.

At p. 341, Lord Reid said:

It must be borne in mind that an order made under statutory authority is as much the law of the land as an Act of Parliament unless and until it has been found to be ultra vires.

Lord Morris of Borth-y-Gest said at p. 350:

The order had effectively the full force of law unless and until it could be shown to be ultra vires. It is in the public interest that the law should be obeyed. It is in the public interest that resistance to it should be suppressed. Unless some very good reason could be shown a court would, therefore, accede to an application to enforce the law and to enforce it in the way in which Parliament had prescribed as the appropriate way. So in the present case the question which, in my view, arises is whether there was any valid and sufficient reason why an injunction should not have been granted.

Lord Diplock, at p. 367, said:

So in this type of law enforcement action if the only defence is an attack on the validity of the statutory instrument sought to be enforced the ordinary position of the parties as respects the grant of interim injunctions is reversed. The duty of the Crown to see that the law declared by the statutory instrument is obeyed is not suspended by the commencement of proceedings in which the validity of the instrument is challenged. Prima facie the Crown is entitled as of right to an interim injunction to enforce obedience to it. To displace this right or to fetter it by the imposition of conditions it is

Secrétaire d'État qu'elle n'avait pas l'intention de respecter ce décret, mais offrit de verser dans un compte spécial la différence entre ses prix et ceux fixés par le décret en attendant que la décision sur sa validité soit rendue. La Secrétaire d'État chercha alors à obtenir une injonction pour empêcher la compagnie de demander des prix supérieurs à ceux fixés par le décret. Il demanda une injonction provisoire mais déclara qu'il n'était pas prêt à prendre un engagement quant aux dommages-intérêts.

La Chambre des lords a jugé (avec une seule dissidence) que le Secrétaire d'État avait le droit d'obtenir l'injonction et a décidé que lorsque la Couronne cherche à obtenir une injonction pour faire appliquer la loi de la façon prévue, il incombe à la personne contre qui on cherche à l'obtenir de démontrer pourquoi la justice exige qu'elle ne soit accordée que sous conditions.

Lord Reid dit à la p. 341:

[TRADUCTION] N'oublions pas qu'un décret adopté en vertu d'une loi fait autant partie de la loi du pays qu'une loi du Parlement tant qu'il n'a pas été jugé *ultra vires*.

Lord Morris of Borth-y-Gest dit à la p. 350:

[TRADUCTION] Le décret a en fait force de loi tant qu'il n'a pas été déclaré *ultra vires*. Il est dans l'intérêt public que la loi soit respectée. Il est également dans l'intérêt public de réprimer toute résistance à la loi. A moins de très bonnes raisons, le tribunal doit donc faire droit à une demande visant à faire appliquer la loi et à la faire appliquer de la façon prévue par le Parlement. Ainsi, dans l'affaire présente, la question qui se pose est, à mon avis, de savoir s'il existe un motif valide et suffisant de ne pas accorder une injonction.

De son côté, lord Diplock dit à la p. 367:

[TRADUCTION] Dans ce genre d'action visant à faire appliquer une loi, si le seul moyen de défense est la contestation de la validité de la disposition qu'on cherche à faire appliquer, la situation ordinaire des parties est renversée pour ce qui est des injonctions provisoires. Le devoir de la Couronne de s'assurer que la disposition légale est respectée ne prend pas fin avec le début des procédures par lesquelles sa validité est contestée. A première vue, la Couronne a le droit d'obtenir une injonction provisoire pour faire respecter la loi. Pour que ce droit soit écarté ou assorti de conditions, le défendeur

for the defendant to show a strong prima facie case that the statutory instrument is ultra vires.

It appears, from this reasoning, that the Minister was properly entitled to seek to enforce the Regulations unless and until they were found to be *ultra vires*. This being his duty, it cannot constitute intimidation to seek to enforce them.

In my opinion it would be unfortunate, in a federal state such as Canada, if it were to be held that a government official, charged with the enforcement of legislation, could be held to be guilty of intimidation because of his enforcement of the statute whenever a statute whose provisions he is under a duty to enforce is subsequently held to be *ultra vires*.

This brings me to the latter portion of the definition of intimidation from Clerk & Lindsell which I have adopted. "The tort is one of intention and the plaintiff, whether it be B or C, must be a person whom A intended to injure." The authority for this statement is found by the authors in the judgments of Lord Devlin and Lord Evershed in the *Rookes* case, and I am in agreement with it. There is no evidence that the Deputy Minister intended to injure the appellant. The correspondence, and particularly the letter of September 20, 1972, make it clear that his purpose was to induce compliance with an existing legislative scheme.

So far as I am aware, there has only been one case before this Court in which a claim was founded on intimidation, *Roman Corporation et al. v. Hudson's Bay Oil & Gas Company Limited et al.*[13] That case involved an oral agreement for the sale of shares in Denison Mines Limited by the appellants to the respondent company. The sale involved about 38 per cent of the shares of Denison which operated a mine at Elliot Lake for the production of uranium oxide. The respondent company was controlled by an American corporation. Shortly after the agreement was made, the Prime Minister announced in the House of Commons that the Government was concerned about the passing of a substantial ownership interest in Deni-

[13] [1973] S.C.R. 820.

doit être en mesure d'établir solidement qu'en apparence le document est *ultra vires*.

Selon ce raisonnement, il appert donc que le Ministre peut à bon droit chercher à faire appliquer les règlements tant qu'ils ne sont pas jugés *ultra vires*. Comme c'est son devoir, chercher à les faire appliquer ne constitue pas de l'intimidation.

A mon avis, il serait malheureux de décider, dans un état fédéral comme le Canada, qu'un fonctionnaire chargé de l'application d'une loi peut être déclaré coupable d'intimidation parce qu'il cherche à faire respecter une loi qui est déclarée *ultra vires* par la suite.

Ceci m'amène à la dernière partie de la définition de l'intimidation donnée par Clerk & Lindsell et à laquelle je souscris. [TRADUCTION] «Il s'agit d'un délit d'intention et le demandeur, que ce soit B ou C, doit être une personne à qui A avait l'intention de nuire». Les auteurs se fondent sur les jugements rendus par lord Devlin et lord Evershed dans *Rookes* et je fais mienne cette déclaration. Aucune preuve ne permet de dire que le sous-ministre avait l'intention de nuire à l'appelante. La correspondance échangée, et particulièrement la lettre du 20 septembre 1972, montre clairement qu'il cherchait à inciter l'appelante à se conformer au programme en vigueur.

Pour autant que je sache, cette Cour a entendu une seule cause où l'on alléguait l'intimidation, *Roman Corporation et al. c. Hudson's Bay Oil & Gas Company Limited et al.*[13] Dans cette affaire, les appelants avaient convenu oralement de vendre à la compagnie intimée des actions de Denison Mines Limited. Cette vente visait environ 38 pour cent des actions de Denison qui exploitait une mine à Elliot Lake pour la production d'oxyde d'uranium. La compagnie intimée était sous contrôle américain. Peu après la conclusion de l'entente, le Premier ministre a déclaré à la Chambre des communes que le gouvernement s'inquiétait de ce qu'une quantité considérable d'actions de Denison pourrait passer en des mains étrangères et qu'il

[13] [1973] R.C.S. 820.

son into non-Canadian hands and that, if necessary, legislation to amend the *Atomic Energy Control Act* would be introduced to prevent the transaction. Later, the Minister of Energy, Mines and Resources announced that the Government would pass regulations restricting foreign ownership of any uranium property or plant in Canada.

As a result of the announcements, the appellants and the respondent company did not complete their agreement.

The appellants claimed damages against the two Ministers, *inter alia*, on the basis that their announcement constituted a threat which had intimidated the appellants causing them to abandon a valuable contract.

Up to the date of issuance of the statement of claim, there had been no amendment to the *Atomic Energy Control Act* and no regulation had been enacted. Two months prior to the issuance of the statement of claim, Denison had issued a writ of summons against the Attorney-General of Canada claiming a declaration that the *Atomic Energy Control Act* was *ultra vires*.

The respondent Ministers moved to strike out the statement claim as disclosing no reasonable cause of action. The action against the Ministers was dismissed as were appeals to the Court of Appeal and this Court. In this Court, on the issue of intimidation, it was said, at p. 829:

> The appellants also make a claim in tort for intimidation. In order to succeed under this head, the facts relied upon by the appellants would have to disclose that they had sustained damage by reason of a threat, made by the respondents, of an unlawful act. In my opinion, it cannot be said that a declaration made in good faith by a Minister of the Crown as to Government policy and the intent to implement that policy by appropriate legislation is a threat of an unlawful act. On the contrary, it is part of a Minister's duty to the public to disclose that policy from time to time.

I would dismiss the appellant's claims for damages.

Appeal allowed in part.

présenterait, au besoin, un projet de loi visant à modifier la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* pour empêcher l'opération. Plus tard, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a annoncé que le gouvernement allait édicter des règlements imposant des restrictions sur la possession de mines ou d'usines d'uranium au Canada par des étrangers.

A la suite de ces annonces, les appelants et la compagnie intimée n'ont pas signé l'entente.

Les appelants réclamaient des dommages-intérêts aux deux ministres, notamment au motif que leur déclaration constituait une menace qui avait intimidé les appelants et les avaient incités à ne pas conclure un contrat important.

A la date du dépôt de la déclaration, aucun amendement à la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, ni aucun règlement n'avait été édicté. Deux mois avant le dépôt de la déclaration, Denison avait signifié au procureur général du Canada un bref d'assignation dans lequel elle demandait que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* soit déclarée *ultra vires*.

Les ministres intimés ont demandé la radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action. L'action intentée contre les ministres a été rejetée en première instance et en appel devant la Cour d'appel et cette Cour. Au sujet de la question de l'intimidation, cette Cour a dit à la p. 829:

> Les appelants invoquent également un recours délictuel fondé sur l'intimidation. Pour avoir gain de cause sur ce chef, il faudrait que les faits invoqués par les appelants fassent voir qu'ils ont subi un dommage à cause d'une menace d'acte illicite faite par les intimés. A mon avis, on ne peut pas dire qu'une déclaration faite de bonne foi par un ministre de la Couronne sur la politique du gouvernement et l'intention de mettre cette politique en œuvre au moyen d'une législation appropriée constitue une menace d'acte illicite. Au contraire, la divulgation de cette politique de temps à autre fait partie des devoirs qu'a un ministre envers le public.

Je suis d'avis de rejeter la demande en dommages-intérêts de l'appelante.

Appel accueilli en partie.

Solicitors for the plaintiff, appellant, Central Canada Potash Co. Ltd.: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Solicitors for the Attorney General of Canada: Gauley, Dierker & Dahlem, Saskatoon.

Solicitors for the defendant, respondent: Goldenberg, Taylor & Tallis, Saskatoon.

Procureurs de la demanderesse, appelante, Central Canada Potash Co. Ltd.: McCarthy & McCarthy, Toronto.

Procureurs du procureur général du Canada: Gauley, Dierker & Dahlem, Saskatoon.

Procureurs du défendeur, intimé: Goldenberg, Taylor & Tallis, Saskatoon.