

General Motors of Canada Limited*Appellant (Defendant)*

v.

City National Leasing Respondent (Plaintiff)

and

The Attorney General of Canada Intervener
(Intervener)

and

**The Attorney General of Quebec, the
Attorney General of British Columbia, the
Attorney General for Saskatchewan and the
Attorney General for Alberta Intervenors**INDEXED AS: GENERAL MOTORS OF CANADA LTD. v.
CITY NATIONAL LEASING

File No.: 19724.

1988: May 17, 18; 1989: April 20.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Lamer,
Le Dain*, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Constitutional law — Division of powers — Trade and Commerce — Combines Investigation Act — Private right action created if loss suffered because of conduct contrary to Part V of Combines Investigation Act or for non-compliance with order of court or commission — Whether or not Combines Investigation Act intra vires Parliament under s. 91(2) — Whether or not s. 31.1 creating private cause of action intra vires Parliament — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, s. 31.1 — Constitution Act, 1867, ss. 91(2), 92(13).

Respondent (CNL), a company leasing fleets of automobiles and trucks nation-wide in competition with other national fleet leasing companies, purchases the majority of its vehicles from franchised GM dealers, as opposed to GM itself. CNL's received interest rate support in financing its GM purchases between 1970 and 1980 through a program offered by General Motors

* Le Dain J. took no part in the judgment.

General Motors of Canada Limited*Appelante (défenderesse)*

c.

City National Leasing Intimée
(demanderesse)

et

Le procureur général du Canada Intervenant
(intervenant)

et

**Le procureur général du Québec, le procureur
général de la Colombie-Britannique, le
procureur général de la Saskatchewan et le
procureur général de l'Alberta Intervenants**RÉPERTORIÉ: GENERAL MOTORS OF CANADA LTD. c.
CITY NATIONAL LEASING

N° du greffe: 19724.

1988: 17, 18 mai; 1989: 20 avril.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz,
McIntyre, Lamer, Le Dain*, La Forest et
L'Heureux-Dubé.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Échanges et commerce — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions — Création d'un droit d'action de nature privée en cas de perte subie par suite d'un comportement contraire à la partie V de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ou de non-respect d'une ordonnance d'un tribunal judiciaire ou d'une commission — La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est-elle conforme à la compétence du Parlement en vertu de l'art. 91(2)? — L'article 31.1 qui crée un droit d'action de nature privée est-il conforme à la compétence du Parlement? — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 31.1 — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2), 92(13).

L'intimée (CNL), une société qui loue des flottes de voitures et de camions à travers le Canada et fait concurrence à d'autres entreprises nationales du même genre, achète la plupart de ses véhicules à des concessionnaires GM et non pas directement à GM. Pour financer ses achats de véhicules GM entre 1970 et 1980, CNL a bénéficié d'un taux d'intérêt subventionné en

* Le juge Le Dain n'a pas pris part au jugement.

Acceptance Corporation. CNL alleged that during that time GM, directly or indirectly, had been paying "preferential" interest rate support to CNL's competitors in respect of their purchases of GM vehicles in addition to the interest rate support available to CNL. This exclusion of CNL from the preferential interest rate support program from 1970 to 1980 was alleged to be a practice of price discrimination contrary to s. 34(1)(a) of the *Combines Investigation Act* which gave rise to an action by CNL under s. 31.1. This section created a civil cause of action for certain infractions of the Act, notwithstanding the fact that the creation of civil causes of action lies within the domain of the provinces. CNL claimed that it lost profits equivalent to monies saved by its competitors, and that it was entitled to recover from GM damages equivalent to those lost profits with interest compounded. CNL also sued GM for breach of contract for damages arising after March 1980.

The motions court judge, on an application brought by GM, struck certain paragraphs of CNL's statement of claim as disclosing no cause of action as GM had never made an direct sales to CNL or its competitors. He then found s. 31.1 of the Act to be *ultra vires* Parliament as the right to sue was not truly necessary for the *Combines Investigation Act*, and finally, that s. 31 was not retroactive or retrospective, and therefore did not affect those transactions occurring before its proclamation in 1976. The Court of Appeal was not persuaded that CNL could not succeed in asserting a claim founded on s. 34(1) if the matter were to go to trial. The Court found s. 31.1 to be *intra vires* Parliament and held that s. 31(1) had no effect before its date of proclamation.

The constitutional questions stated by this Court queried: (1) whether the *Combines Investigation Act*, either in whole or in part, was *intra vires* Parliament under s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, and (2) whether s. 31.1 was within the legislative competence of Parliament.

Held: The appeal should be dismissed. Both constitutional questions should be answered in the affirmative.

The *Combines Investigation Act* is valid under the federal trade and commerce power, in particular its

vertu d'un programme offert par General Motors Acceptance Corporation. CNL a allégué qu'au cours de cette période, GM a, directement ou indirectement, accordé un taux d'intérêt «préférentiel» subventionné aux concurrents de CNL à l'égard de leurs acquisitions de véhicules fabriqués par GM en plus du taux d'intérêt subventionné dont bénéficiait CNL. On a allégué que cette exclusion de CNL du programme de subvention des taux d'intérêt préférentiels de 1970 à 1980 constituait une pratique de discrimination fondée sur les prix interdite par l'al. 34(1)a) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, ce qui permettait à CNL d'intenter une action en vertu de l'art. 31.1. Cet article crée un droit d'action de nature civile à l'égard de certaines infractions visées par la Loi, même si la création de droits d'action de nature civile relève de la compétence des provinces. CNL prétend que sa perte de profits équivaut à la somme épargnée par ses concurrents et qu'elle a droit de recouvrer de GM des dommages-intérêts équivalents à la perte de profits et aux intérêts composés s'y rapportant. CNL a également poursuivi GM pour inexécution de contrat à l'égard des dommages subis après mars 1980.

Le juge siégeant en cour de pratique qui a entendu la requête présentée par GM a radié certains paragraphes de la déclaration de CNL pour les motifs qu'ils ne révélaient aucune cause d'action du fait que GM n'avait jamais vendu directement à CNL ou à ses concurrents. Il a ensuite conclu que l'art. 31.1 de la Loi excédait la compétence du Parlement parce que le droit d'intenter des poursuites n'était pas vraiment essentiel à l'efficacité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Enfin, il a conclu que l'art. 31 n'était pas rétroactif et ne pouvait donc viser des opérations antérieures à sa proclamation en 1976. La Cour d'appel n'était pas convaincue que CNL n'aurait aucune chance d'avoir gain de cause en présentant une demande fondée sur le par. 34(1) si l'affaire était instruite. La Cour a conclu que l'art. 31.1 relevait de la compétence du Parlement et que le par. 31(1) n'avait aucun effet avant la date de sa proclamation.

La Cour a formulé les questions constitutionnelles suivantes: 1) La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* relève-t-elle en totalité ou en partie de la compétence législative que possède le Parlement en vertu du par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*? Et 2) l'article 31.1 de la Loi relève-t-il de la compétence législative du Parlement?

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Les deux questions constitutionnelles reçoivent une réponse affirmative.

La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est valide en vertu du de la compétence fédérale en matière

“second branch” over “general” trade and commerce, and s. 31.1 is constitutionally valid by virtue of its being functionally related to the Act.

The Court has advanced several hallmarks of validity for legislation under the second branch of the trade and commerce power: (1) the impugned legislation must be part of a general regulatory scheme; (2) the scheme must be monitored by the continuing oversight of a regulatory agency; (3) the legislation must be concerned with trade as a whole rather than with a particular industry; (4) the legislation should be of a nature that the provinces jointly or severally would be constitutionally incapable of enacting; and (5) the failure to include one or more provinces or localities in a legislative scheme would jeopardize the successful operation of the scheme in other parts of the country. These *indicia* do not represent an exhaustive list of traits that will tend to characterize general trade and commerce legislation and the presence or absence of any of them is not necessarily determinative. On any occasion where the general trade and commerce power is advanced as a ground of constitutional validity, a careful case by case analysis remains appropriate.

The analysis to determine constitutionality of provisions such as s. 31.1 under the trade and commerce power involves the following steps. First, the court must determine whether the impugned provision can be viewed as intruding on provincial powers, and if so to what extent. Second, the court must establish whether the act (or a severable part of it) in which the impugned provision is found is valid; in cases under the second branch of s. 91(2) this will normally involve finding the presence of a regulatory scheme and then ascertaining whether the hallmarks articulated by the Court have been met by the scheme. If the scheme is not valid, that is the end of the inquiry. If the regulatory scheme is declared valid, the court must then determine whether the impugned provision is sufficiently integrated with the scheme that it can be upheld by virtue of that relationship. This requires considering the seriousness of the encroachment on provincial powers, in order to decide on the proper standard for such a relationship. If the provision passes this integration test, it is *intra vires* Parliament as an exercise of the general trade and commerce power. If the provision is not sufficiently integrated into the scheme of regulation, it cannot be sustained under the second branch of s. 91(2). In certain

d'échanges et de commerce, et plus particulièrement en vertu du «deuxième aspect» de cette compétence, la compétence en matière d'échanges et de commerce en «général». De plus, l'art. 31.1 est constitutionnel parce qu'il a un rapport fonctionnel avec la Loi.

La Cour a proposé plusieurs critères de validité d'une loi en vertu du deuxième aspect de la compétence en matière d'échanges et de commerce: 1) la mesure législative contestée doit s'inscrire dans un système général de réglementation, 2) le système doit faire l'objet d'une surveillance constante par un organisme de réglementation, 3) la mesure législative doit porter sur le commerce dans son ensemble plutôt que sur un secteur en particulier, 4) la loi devrait être d'une nature telle que la Constitution n'habiliterait pas les provinces, conjointement ou séparément, à l'adopter, et 5) l'omission d'inclure une seule ou plusieurs provinces ou localités dans le système législatif compromettrait l'application de ce système dans d'autres parties du pays. Ces indices ne constituent pas une liste exhaustive de caractéristiques qui tendent à caractériser une loi générale en matière d'échanges et de commerce et la présence ou l'absence de l'un ou l'autre de ces critères n'est pas nécessairement concluante. Chaque fois que la compétence générale en matière d'échanges et de commerce est invoquée comme fondement de constitutionnalité, un examen méticuleux de chaque cas demeure approprié.

L'analyse visant à déterminer la constitutionnalité de dispositions comme l'art. 31.1 en vertu de la compétence en matière d'échanges et de commerce comporte les étapes suivantes. Premièrement, la cour doit déterminer si la disposition contestée peut être considérée comme empiétant sur les pouvoirs provinciaux et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. Deuxièmement, la cour doit établir si la loi (ou une partie séparable de celle-ci), dans laquelle se trouve la disposition contestée, est valide; dans les cas visés par le deuxième aspect du par. 91(2), cela comportera normalement l'identification d'un système de réglementation et la vérification de sa conformité aux critères formulés par la Cour. Si le système est invalide, l'examen prend fin ici. Si on conclut à la validité du système, la cour doit alors déterminer si la disposition contestée est suffisamment intégrée au système pour pouvoir être maintenue en raison de ce rapport. Il faut donc examiner la gravité de l'empiètement sur les pouvoirs provinciaux pour décider du critère approprié qu'il convient d'appliquer à un tel rapport. Si la disposition respecte ce critère d'intégration, elle est conforme à la compétence du Parlement en tant qu'exercice de son pouvoir en matière d'échanges et de commerce. Si la disposition n'est pas suffisamment intégrée

cases, some of these steps can be dispensed with if a clear answer to one of them resolve the issue.

Section 31.1 creates a civil right of action and, since the creation of civil actions generally lies within provincial jurisdiction under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, appears to encroach to some extent on an important provincial power. The encroachment, however, is not serious. Section 31.1 is only a remedial provision and such provisions are typically less intrusive *vis-à-vis* provincial powers. Section 31.1 does not create a general cause of action but rather one limited by the Act. Finally, the federal government is not constitutionally precluded from creating rights of civil action where such measures may be shown to be warranted. The inclusion of a private right of action in a federal enactment is not constitutionally fatal.

The *Combines Investigation Act* is valid federal legislation under the general trade and commerce power. The hallmarks incidental to this branch of the trade and commerce power have been met.

The Act is geared to eliminating activities that reduce competition in the market-place and embodies a complex, well-integrated scheme of economic regulation to achieve that end. It identifies and defines anti-competitive conduct, establishes an investigatory mechanism for revealing prohibited activities, and provides an extensive range of criminal and administrative redress. The Act is clearly concerned with the regulation of trade in general, rather than with the regulation of a particular industry or commodity. The regulatory scheme is subject to the oversight exercised by the Director and the Commission.

The Act is of national scope aimed at the economy as a single integrated national unit rather than as a collection of separate local enterprises. The provinces jointly or severally would be constitutionally incapable of passing this legislation. Finally, the failure to include one or more provinces or localities would jeopardize successful operation of the legislation in other parts of the country.

The regulation of competition falls within federal jurisdiction in its intraprovincial dimension and the Act therefore need not be read down so that s. 31.1 only applies to interprovincial trade. Because the regulation

au système de réglementation, elle ne peut être maintenue en vertu du deuxième aspect du par. 91(2). Dans certains cas, il est possible de passer outre à certaines étapes si une réponse claire à l'une d'entre elles décide du litige.

a L'article 31.1 crée un droit d'action de nature civile et, puisque la création d'un droit d'action de nature civile relève généralement de la compétence provinciale conférée au par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il semble empiéter dans une certaine mesure sur un important pouvoir provincial. Cet empiètement n'est cependant pas grave. L'article 31.1 n'est qu'une disposition réparatrice et ces dispositions réparatrices sont habituellement moins envahissantes en ce qui concerne les pouvoirs des provinces. L'article 31.1 crée non pas un droit d'action général, mais un droit d'action limité par la Loi. Enfin, la Constitution n'empêche pas le gouvernement fédéral de créer des droits d'action de nature civile lorsque l'on peut démontrer que ces mesures sont justifiées. L'inclusion d'un droit d'action de nature privée dans une loi fédérale n'est pas fatale sur le plan constitutionnel.

e La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est une loi fédérale valide en vertu de la compétence générale en matière d'échanges et de commerce. Les critères accessoires à cet aspect de la compétence en matière d'échanges et de commerce ont été respectés.

f La Loi a pour objet d'éliminer les activités qui diminuent la concurrence sur le marché et elle comporte un système de réglementation économique complexe et bien intégré en ce sens. Elle identifie et définit les pratiques monopolistiques, elle établit un mécanisme d'enquête en vue d'identifier les activités interdites et prévoit un vaste choix de recours de nature administrative et criminelle. La Loi porte clairement sur la réglementation du commerce en général et non sur la réglementation d'un secteur ou d'un produit en particulier. Le mécanisme de réglementation est surveillé par le directeur et par la Commission.

h La Loi a une portée nationale et elle vise l'économie, non pas en tant que série d'entreprises locales distinctes, mais en tant qu'entité nationale intégrée. La Constitution n'habiliterait pas les provinces, conjointement ou séparément, à adopter cette loi. Enfin, l'omission d'inclure une seule ou plusieurs provinces ou localités compromettrait l'application de la loi dans d'autres parties du pays.

i La réglementation de la concurrence relève de l'aspect intraprovincial de la compétence fédérale et il n'est pas nécessaire de donner à la Loi une interprétation atténuée de façon à ce que l'art. 31.1 ne s'applique qu'au com-

of competition is so clearly of national interest and because competition cannot be successfully regulated by federal legislation restricted to interprovincial trade, the validity of the federal legislation must be determined without heed to the provincial legislation. Competition, however, is not a single matter and the provinces may deal with it in the exercise of their legislative powers in such fields as consumer protection, labour relations and marketing.

Section 31.1 intrudes on a provincial power but is sufficiently related to a valid legislative scheme to have constitutional validity conferred on it. The provision is functionally related to the general objective of the legislation, and to the structure and the content of the scheme. As one of an arsenal of remedies created by the Act, it serves to reinforce other sanctions of the Act and takes on meaning only by reference to them. The section provides a private remedy only for particular violations of the Act and does not create a private right of action at large. The intimate tie between the purpose of the Act and a privately initiated and privately conducted enforcement mechanism is a strong indication that s. 31.1 is enmeshed in the fabric in the Act.

Section 31.1 does not create a general action for damages. Recovery under this section can only be effected if loss or damage has occurred because of (i) conduct contrary to Part V of the Act or (ii) the failure of the defendant to comply with an order of the Commission or a court under the Act. The section is a core provision of the very pith and substance of the Act. Its use does not prevent the operation of the Act's other remedial mechanisms, and indeed, may supplement them.

Cases Cited

Applied: *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134; **considered:** *Citizens' Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; **distinguished:** *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914; **referred to:** *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General of Canada (Canada Standards Trade Mark)*, [1937] A.C. 405; *Dominion Stores Ltd. v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 844; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Attorney-*

merce interprovincial. Parce qu'il est tellement clair que la réglementation de la concurrence est d'intérêt national et parce que la concurrence ne peut être réglementée efficacement par une loi fédérale restreinte au commerce interprovincial, la validité de la loi fédérale doit être déterminée sans tenir compte de la loi provinciale. La concurrence ne constitue cependant pas un seul et même sujet et les provinces peuvent en traiter dans l'exercice de leurs pouvoirs législatifs dans des domaines comme la protection du consommateur, les relations de travail et la commercialisation.

L'article 31.1 empiète sur un pouvoir provincial, mais il est suffisamment relié à un système législatif valide pour en justifier la constitutionnalité. La disposition a un rapport fonctionnel avec l'objectif général de la loi et avec la structure et le contenu du système. La disposition ne constitue qu'un recours parmi ceux que la Loi a créés et, comme tel, elle sert à renforcer les autres sanctions prévues par la Loi et n'a de sens que par rapport à celles-ci. L'article n'offre un recours de nature privée que pour des violations particulières de la Loi et ne crée pas un droit général d'action de nature privée. Le lien étroit entre l'objet de la Loi et un mécanisme d'exécution auquel un particulier peut choisir de recourir indique fortement que l'art. 31.1 fait partie de la structure de la Loi.

L'article 31.1 ne crée pas un droit d'action général en vue d'obtenir des dommages-intérêts. Pour pouvoir être indemnisé en vertu de cet article, il faut avoir subi une perte ou un préjudice par suite (i) d'un comportement contraire à une disposition de la partie V de la Loi, ou (ii) du défaut d'une personne de se conformer à une ordonnance rendue par la Commission ou un tribunal judiciaire en vertu de la Loi. L'article est une disposition essentielle du caractère véritable de la Loi. Le recours à cet article n'empêche pas l'application des autres recours prévus par la Loi et peut même les compléter.

Jurisprudence

Arrêts appliqués: *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Liée*, [1983] 2 R.C.S. 206; *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; **arrêt examiné:** *Citizens' Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; **distinction d'avec l'arrêt:** *Brasseries Labatt du Canada Liée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914; **arrêts mentionnés:** *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General of Canada (Canada Standards Trade Mark)*, [1937] A.C. 405; *Supermarchés Dominion Liée c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 844; *John Deere Plow Co.*

General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Insurance Reference), [1916] 1 A.C. 588; *In re the Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada (Natural Products Marketing Reference)*, [1937] A.C. 377; *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General for Quebec (The Margarine Reference)*, [1951] A.C. 179; *Murphy v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1958] S.C.R. 626; *The Queen v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d) 406; *Caloil Inc. v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 543; *Reference respecting the Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *R. v. Hoffman-La Roche Ltd. (Nos. 1 and 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694, aff'g (1980), 28 O.R. (2d) 164; *R. v. Miracle Mart Inc.* (1982), 68 C.C.C. (2d) 242; *BBM Bureau of Measurement v. Director of Investigation and Research*, [1985] 1 F.C. 173; *Seiko Time Canada Ltd. v. Consumers Distributing Co.* (1981), 34 O.R. (2d) 481, aff'g (1980), 29 O.R. (2d) 221; *Attorney General of Canada v. Québec Ready Mix Inc.*, [1985] 2 F.C. 40, rev'g sub nom. *Rocois Construction Inc. v. Québec Ready Mix Inc.*, [1980] 1 F.C. 184; *Henuset Bros. Ltd. v. Syncrude Canada Ltd.* (1980), 114 D.L.R. (3d) 300; *Westfair Foods Ltd. v. Lippens Inc.*, [1987] 6 W.W.R. 629; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Papp v. Papp*, [1970] 1 O.R. 331; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; *Clark v. Canadian National Railway Co.*, [1988] 2 S.C.R. 680; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331; *Jackson v. Jackson*, [1973] S.C.R. 205; *Zacks v. Zacks*, [1973] S.C.R. 891; *Cushing v. Dupuy* (1980), 5 App. Cas. 409; *Perma Life Mufflers, Inc. v. International Parts Corp.*, 392 U.S. 134 (1967); *Re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373.

Statutes and Regulations Cited

Civil Code, s. 1053.
Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 28, 29, 29.1, 30, 31.1(1), (2), 32, 32(1)(c), 32.2, 33, 34, 34(1)(a), (b), (c), 36, 36.1, 36.2, 36.3, 37.1.
Constitution Act, 1867, ss. 91(2), (27), 92(10), (13), (14), (16).
Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, ss. 20-24.

v. Wharton, [1915] A.C. 330; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta (Insurance Reference)*, [1916] 1 A.C. 588; *In re the Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*, [1922] 1 A.C. 191; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada (Natural Products Marketing Reference)*, [1937] A.C. 377; *Canadian Federation of Agriculture v. Attorney-General for Quebec (The Margarine Reference)*, [1951] A.C. 179; *Murphy v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1958] R.C.S. 626; *The Queen v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d) 406; *Caloil Inc. c. Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 543; *Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *R. v. Hoffman-La Roche Ltd. (Nos. 1 and 2)* (1981), 33 O.R. (2d) 694, conf. (1980), 28 O.R. (2d) 164; *R. v. Miracle Mart Inc.* (1982), 68 C.C.C. (2d) 242; *BBM Bureau of Measurement c. Directeur des enquêtes et recherches*, [1985] 1 C.F. 173; *Seiko Time Canada Ltd. v. Consumers Distributing Co.* (1981), 34 O.R. (2d) 481, conf. (1980), 29 O.R. (2d) 221; *Procureur général du Canada c. Québec Ready Mix Inc.*, [1985] 2 C.F. 40, inf. sub nom. *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*, [1980] 1 C.F. 184; *Henuset Bros. Ltd. v. Syncrude Canada Ltd.* (1980), 114 D.L.R. (3d) 300; *Westfair Foods Ltd. v. Lippens Inc.*, [1987] 6 W.W.R. 629; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Papp v. Papp*, [1970] 1 O.R. 331; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Clark c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1988] 2 R.C.S. 680; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] R.C.S. 331; *Jackson c. Jackson*, [1973] R.C.S. 205; *Zacks c. Zacks*, [1973] R.C.S. 891; *Cushing v. Dupuy* (1980), 5 App. Cas. 409; *Perma Life Mufflers, Inc. v. International Parts Corp.*, 392 U.S. 134 (1967); *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

Lois et règlements cités

Code civil, art. 1053.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2), (27), 92(10), (13), (14), (16).
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 28, 29, 29.1, 30, 31.1(1), (2), 32, 32(1)c, 32.2, 33, 34, 34(1)a, b, c, 36, 36.1, 36.2, 36.3, 37.1.
Loi sur le droit d'auteur, S.R.C. 1970, chap. C-30, art. 20 à 24.
Loi sur les brevets, S.R.C. 1970, chap. P-4, art. 56 à 62.

Ontario Rules of Practice, s. 126.
Patent Act, R.S.C. 1970, c. P-4, ss. 56-62.
Trade Marks Act, R.S.C. 1970, c. T-10, s. 7(e).

Authors Cited

Anisman, Philip and Peter W. Hogg. "Constitutional Aspects of Federal Securities Legislation", in Philip Anisman et al., *Proposals for a Securities Market Law for Canada*, vol. 3. Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada, 1979.
 Canada. Economic Council of Canada. *Interim Report on Competition Policy*. Ottawa: Queen's Printer, 1969.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
 Hogg, Peter W. and Warren Grover. "The Constitutionality of the Competition Bill" (1976), 1 *Can. Bus. L.J.* 197.
 McDonald, Bruce C. "Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Law Enforcement" (1969), 47 *Can. Bar Rev.* 161.
 Safarian, A. E. *Canadian Federalism and Economic Integration*. Ottawa: Privy Council Office, 1974.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1986), 28 D.L.R. (4th) 158, allowing in part an appeal from a judgment of Rosenberg J. (1984), 12 D.L.R. (4th) 273. Appeal dismissed; both constitutional questions should be answered in the affirmative.

J. Edgar Sexton, Q.C., and *Valerie A. E. Dyer*, for the appellants.

John Sopinka, Q.C., and *Kathryn I. Chalmers*, for the respondent City National Leasing.

T. B. Smith, Q.C., *Gaspard Côté, Q.C.*, *Arnold Fradkin*, and *David Lucas*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Jean-K. Samson and *Jean Bouchard*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Robert Vick Farley, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Robert G. Richards, for the intervener the Attorney General of Saskatchewan.

Robert Maybank, for the intervener the Attorney General of Alberta.

Loi sur les marques de commerce, S.R.C. 1970, chap. T-10, art. 7e).
Rules of Practice de l'Ontario, art. 126.

Doctrine citée

^a Anisman, Philip and Peter W. Hogg. «Constitutional Aspects of Federal Securities Legislation», in Philip Anisman et al., *Proposals for a Securities Market Law for Canada*, vol. 3. Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada, 1979.
^b Canada. Conseil économique du Canada. *Rapport provisoire sur la politique de concurrence*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1969.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswells, 1985.
^c Hogg, Peter W. and Warren Grover. «The Constitutionality of the Competition Bill" (1976), 1 *Can. Bus. L.J.* 197.
 McDonald, Bruce C. «Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Law Enforcement» (1969), 47 *R. du B. can.* 161.
^d Safarian, A. E. *Canadian Federalism and Economic Integration*. Ottawa: Bureau du Conseil privé, 1974.

^e POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1986), 28 D.L.R. (4th) 158, qui a accueilli en partie l'appel d'une décision du juge Rosenberg (1984), 12 D.L.R. (4th) 273. Pourvoi rejeté; les deux questions constitutionnelles reçoivent une réponse affirmative.

^f *J. Edgar Sexton, c.r.*, et *Valerie A. E. Dyer*, pour l'appelante.

^g *John Sopinka, c.r.*, et *Kathryn I. Chalmers*, pour l'intimée City National Leasing.

^h *T. B. Smith, c.r.*, *Gaspard Côté, c.r.*, *Arnold Fradkin* et *David Lucas*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Jean-K. Samson et *Jean Bouchard*, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

ⁱ *Robert Vick Farley*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Robert G. Richards, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

^j *Robert Maybank*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The principal issue in this appeal is the constitutional validity of s. 31.1 of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23. Section 31.1 creates a civil cause of action for certain infractions of the *Combines Investigation Act*. It is this fact which makes the section constitutionally suspect: a civil cause of action is within the domain of the provinces to create. The essential question raised by this appeal is whether s. 31.1 can, nevertheless, be upheld as constitutionally valid by virtue of its relationship with the *Combines Investigation Act*. Answering this question requires addressing two issues: first, is the Act valid under the federal trade and commerce power, expressed in s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*; and second, is s. 31.1 integrated with the Act in such a way that it too is *intra vires* under s. 91(2).

For the reasons which follow, I have found s. 31.1 to be *intra vires* the federal Parliament. In answering the two aforementioned issues, I have decided, first, that the *Combines Investigation Act* is valid under the federal trade and commerce power, in particular, it is valid under the “second branch” of that power, the power over “general” trade and commerce. Second, I have found that s. 31.1 is constitutionally valid by virtue of being functionally related to the Act.

Legislation

Section 31.1 (1) of the Act reads as follows:

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

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

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

may, in any court of competent jurisdiction, sue for and recover from the person who engaged in the conduct or failed to comply with the order an amount equal to the

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—La principale question que soulève ce pourvoi porte sur la constitutionnalité de l'art. 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23. L'article 31.1 établit un droit d'action de nature civile à l'égard de certaines infractions à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. C'est ce fait qui jette le doute sur la constitutionnalité de l'article: il appartient aux provinces d'établir un droit d'action de nature civile. La question essentielle que soulève ce pourvoi est de savoir si la constitutionnalité de l'art. 31.1 peut néanmoins être confirmée en raison de son rapport avec la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Pour répondre à cela, il faut examiner deux points: premièrement, la Loi est-elle valide en vertu de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce qui est conférée au par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*? Deuxièmement, l'art. 31.1 est-il si intimement lié à la Loi qu'il est lui aussi constitutionnel en vertu du par. 91(2)?

Pour les motifs qui suivent, j'ai conclu que l'art. 31.1 est conforme à la compétence du Parlement fédéral. En répondant aux deux questions précitées, j'ai décidé premièrement que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est valide en vertu de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce, et plus particulièrement en vertu du «deuxième aspect» de cette compétence, la compétence en matière d'échanges et de commerce en «général». Deuxièmement, j'ai décidé que l'art. 31.1 est constitutionnel parce qu'il a un rapport fonctionnel avec la Loi.

La Loi

L'article 31.1 (1) de la Loi se lit ainsi:

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

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

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

peut, devant toute cour compétente, réclamer et recouvrer de la personne qui a eu un tel comportement ou a omis de se conformer à l'ordonnance, une somme égale

loss or damage proved to have been suffered by him, together with any additional amount that the court may allow not exceeding the full cost to him of any investigation in connection with the matter and of proceedings under this section.

Among the offences covered by Part V of the Act, referred to in s. 31.1(1)(a) above, are those set out in s. 34(1) which reads:

34. (1) Every one engaged in a business who

(a) is a party or privy to, or assists in, any sale that discriminates to his knowledge, directly or indirectly, against competitors of a purchaser of articles from him in that any discount, rebate, allowance, price concession or other advantage is granted to the purchaser over and above any discount, rebate, allowance, price concession or other advantage that, at the time the articles are sold to such purchaser, is available to such competitors in respect of a sale of articles of like quality and quantity;

(b) engages in a policy of selling products in any area of Canada at prices lower than those exacted by him elsewhere in Canada, having the effect or tendency of substantially lessening competition or eliminating a competitor in such part of Canada, or designed to have such effect; or

(c) engages in a policy of selling products at prices unreasonably low, having the effect or tendency of substantially lessening competition or eliminating a competitor, or designed to have such effect,

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for two years.

The following two constitutional questions were stated by the Court:

(a) Is the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23 (the "Act"), as amended, either in whole or in part, within the legislative competence of the Parliament of Canada under s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*?

(b) Is section 31.1 of the Act within the legislative competence of the Parliament of Canada?

au montant de la perte ou du préjudice qu'elle est reconnue avoir subis, ainsi que toute somme supplémentaire que la cour peut fixer et qui n'excède pas le coût total, pour elle, de toute enquête relativement à l'affaire et des procédures engagées en vertu du présent article.

Parmi les infractions visées par la partie V de la Loi, dont fait état l'al. 31.1(1)a précité, se trouvent celles énoncées au par. 34(1) dont voici le texte:

34. (1) Toute personne qui, s'adonnant à une entreprise,

a) est partie intéressée ou contribue, ou aide, à une vente qui établit, à sa connaissance, directement ou indirectement, une distinction à l'encontre de concurrents d'un acheteur d'articles de ladite personne en ce qu'un escompte, un rabais, une remise, une concession de prix ou un autre avantage est accordé à l'acheteur au-delà et en sus de tout escompte, rabais, remise, concession de prix ou autre avantage accessible à ces concurrents au moment où les articles sont vendus audit acheteur, à l'égard d'une vente d'articles de qualité et de quantité similaires;

b) se livre à une politique de vente de produits, dans quelque région du Canada, à des prix inférieurs à ceux qu'elle exige ailleurs au Canada, cette politique ayant pour effet ou tendance de réduire sensiblement la concurrence ou d'éliminer dans une large mesure un concurrent dans cette partie du Canada ou étant destinée à avoir un semblable effet; ou

c) se livre à une politique de vente de produits à des prix déraisonnablement bas, cette politique ayant pour effet ou tendance de réduire sensiblement la concurrence ou d'éliminer dans une large mesure un concurrent, ou étant destinée à avoir un semblable effet,

est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans.

La Cour a formulé les deux questions constitutionnelles suivantes:

a) La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23 (la «Loi») et ses modifications, relève-t-elle en totalité ou en partie de la compétence législative que possède le Parlement du Canada en vertu du par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

b) L'article 31.1 de la Loi relève-t-il de la compétence législative du Parlement du Canada?

I

Facts

General Motors of Canada Ltd. ("GM") manufactures automobiles and trucks. City National Leasing ("CNL") leases across Canada fleets of automobiles and trucks in competition with other national fleet leasing companies. CNL purchases the majority of its vehicles from franchised GM dealers, but does not purchase from GM directly. To finance purchases of GM vehicles between 1970 and 1980, CNL received interest rate support through a program offered by General Motors Acceptance Corporation ("GMAC"). CNL alleges that during that time GM, directly or indirectly, had been paying "preferential" interest rate support to competitors of CNL in respect of competitors' purchases of GM manufactured automobiles and trucks, in addition to the interest rate support available to CNL. It is further alleged that the exclusion of CNL from the preferential interest rate support program from 1970 to 1980 was a practice of price discrimination contrary to s. 34(1)(a) of the Act, giving CNL an action under s. 31.1. CNL claims that it lost profits equivalent to monies saved by its competitors, and that it is entitled to recover from GM damages equivalent to the lost profits and compound interest thereon. CNL also sued GM for breach of contract for damages arising after March 1980.

II

Judicial History

These proceedings originated in an application by GM before the motions court judge pursuant to r. 126 of the *Ontario Rules of Practice*. GM advanced three arguments before Rosenberg J., viz.: (i) that certain paragraphs of the statement of claim should be struck out as disclosing no cause of action because GM had never made any sales directly to CNL or to its competitors and thus s. 34(1)(a) of the Act did not apply; (ii) that s. 31.1 is *ultra vires* Parliament, being in pith and substance legislation in relation to matters within the

I

Les faits

General Motors of Canada Ltd. («GM») fabrique des voitures et des camions. City National Leasing («CNL») loue à travers le Canada des flottes de voitures et de camions et fait concurrence à d'autres entreprises nationales du même genre. CNL achète la plupart de ses véhicules à des concessionnaires GM, mais ne les achète pas directement à GM. Pour financer ses achats de véhicules GM entre 1970 et 1980, CNL a bénéficié d'un taux d'intérêt subventionné en vertu d'un programme offert par General Motors Acceptance Corporation («GMAC»). CNL allègue qu'au cours de cette période, GM a, directement ou indirectement, accordé un taux d'intérêt «préférentiel» subventionné aux concurrents de CNL à l'égard de leurs acquisitions de voitures et de camions fabriqués par GM en plus du taux d'intérêt subventionné dont bénéficiait CNL. On a allégué en outre que l'exclusion de CNL du programme de subvention des taux d'intérêt préférentiels de 1970 à 1980 constituait une pratique de discrimination fondée sur les prix interdite par l'al. 34(1)a) de la Loi, ce qui permettait à CNL d'intenter une action en vertu de l'art. 31.1. CNL prétend que sa perte de profits équivaut à la somme épargnée par ses concurrents et qu'elle a droit de recouvrer de GM des dommages-intérêts équivalents à la perte de profits et aux intérêts composés s'y rapportant. CNL a également poursuivi GM pour inexécution de contrat à l'égard des dommages subis après mars 1980.

II

L'histoire des procédures judiciaires

Ces procédures découlent d'une requête de GM présentée à un juge siégeant en cour de pratique conformément à la règle 126 des *Rules of Practice de l'Ontario*. GM a fait valoir trois arguments devant le juge Rosenberg, savoir: (i) certains paragraphes de la déclaration devraient être radiés puisqu'ils ne révèlent aucune cause d'action du fait que GM n'a jamais vendu directement à CNL ou à ses concurrents, et l'al. 34(1)a) de la Loi ne s'applique donc pas; (ii) l'art. 31.1 excède la compétence du Parlement parce que, de par son carac-

exclusive legislative competence of the provinces under s. 92(13) and (16) of the *Constitution Act, 1867*; (iii) alternatively, if s. 31.1 is valid, it is not retrospective and therefore gives a cause of action only after its proclamation on January 1, 1976.

Rosenberg J. (reasons reported (1984), 12 D.L.R. (4th) 273) accepted GM's first argument and then advised counsel that in view of this finding there was no need to direct argument toward the *ultra vires* point, the constitutional issue being academic. He added, however, that, as much of the time at the hearing had been spent on this aspect, he would deal with some of the arguments regarding s. 31.1. After reviewing several authorities, in particular *Attorney General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd.*, [1983] 2 S.C.R. 206; *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134; and *Regional Municipality of Peel v. MacKenzie*, [1982] 2 S.C.R. 9, the judge concluded that the right of a private individual to sue is not truly necessary for the *Combines Investigation Act* to be effective and accordingly s. 31.1 of that Act is *ultra vires* the Parliament of Canada. At pages 281-82 he said that:

It is clear that s. 31.1 is not part of the complex scheme set up by the Act. It is not dependent on any finding by the Director or the Commission. For some 75 years the Act operated without such a provision. It cannot be justified as a *necessary* part of an administrative scheme set up by the Act.

The only possible justification for s. 31.1 is as legislation "necessarily incidental" or "truly ancillary" to other provisions in the Act or the regulation of trade and commerce.

I am of the view that the *Peel v. MacKenzie* case applies to the case at bar. The right of a private individual to sue is not truly necessary for the *Combines Investigation Act* to be effective. Section 31.1 is accordingly *ultra vires* the Parliament of Canada.

tère véritable, il porte sur des matières qui relèvent de la compétence législative exclusive que confèrent aux provinces les par. 92(13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*; (iii) subsidiairement, si l'art. 31.1 est valide, il n'est pas rétroactif et ne confère donc un droit d'action qu'après sa proclamation survenue le 1^{er} janvier 1976.

Le juge Rosenberg (dont les motifs sont publiés à (1984), 12 D.L.R. (4th) 273) a accepté le premier argument de GM et a ensuite avisé les avocats que, compte tenu de cette décision, il n'était pas nécessaire de présenter d'arguments concernant l'inconstitutionnalité de l'article, la question constitutionnelle étant devenue théorique. Il a toutefois ajouté que, puisque l'audience avait porté en grande partie sur cet aspect, il allait examiner certains des arguments concernant l'art. 31.1. Après avoir examiné plusieurs décisions, en particulier les arrêts *Procureur général du Canada c. Transports Nationaux du Canada, Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134, et *Municipalité régionale de Peel c. MacKenzie*, [1982] 2 R.C.S. 9, le juge a conclu que le droit d'un particulier d'intenter des poursuites n'est pas vraiment essentiel à l'efficacité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et donc que l'art. 31.1 de cette loi excède la compétence du Parlement du Canada. Aux pages 281 et 282, il affirme:

[TRADUCTION] Manifestement, l'art. 31.1 ne fait pas partie du système complexe mis en place par la Loi. Il n'est tributaire d'aucune conclusion de la part du Directeur ou de la Commission. La Loi s'est appliquée pendant plus de 75 ans sans une telle disposition. On ne peut en justifier l'existence pour le motif qu'elle serait une composante *essentielle* d'un système administratif mis en place par la Loi.

La seule façon de justifier l'existence de l'art. 31.1 est de dire qu'il s'agit d'une législation «nécessairement accessoire» ou «vraiment accessoire» aux autres dispositions de la Loi ou à la réglementation des échanges et du commerce.

Je suis d'avis que l'arrêt *Peel c. MacKenzie* s'applique en l'espèce. Le droit d'un particulier d'intenter une poursuite n'est pas vraiment essentiel à l'efficacité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. En conséquence, l'art. 31.1 excède la compétence du Parlement du Canada.

On the third point of argument Rosenberg J. agreed with GM that s. 31.1 did not purport to be retroactive or retrospective and therefore could not affect transactions between 1970 and the date of proclamation of the section in 1976.

The Ontario Court of Appeal (Thorson, Robins and Tarnopolsky JJ.A.) (reasons reported (1986), 28 D.L.R. (4th) 158) allowed the appeal in part. On the first issue, whether certain paragraphs of the statement of claim should be struck out as disclosing no cause of action capable of being founded on s. 34(1)(a) of the Act, the Court was not persuaded that CNL could not hope to succeed in asserting a claim founded on s. 34(1) if the matter were to go to trial. With regard to the constitutional issue, the Court held that the motions court judge had erred in proceeding to make a finding after having indicated to counsel that he need not hear argument on the matter. The Court felt it had no choice but to disregard the reasons of the motions court judge for that finding. At the request of all counsel, however, the Appeal Court dealt with the issue of the validity of s. 31.1 of the Act and said at p. 159:

... we think it is sufficient to say that we find ourselves in agreement with the conclusion reached by the Federal Court of Appeal in *Pilote Ready Mix Inc. et al. v. Rocois Construction Inc.*, released November 21, 1985 (since reported 8 C.P.R. (3d) 145, 24 C.C.C. (3d) 158 *sub nom. A.-G. Can. v. Quebec Ready Mix Inc. et al. and Rocois Construction Inc. et al. mise-en-cause* [since reported also at (1985) 2 F.C. 40]; leave to appeal to S.C.C. granted C.P.R. and C.C.C. *loc. cit.*) There the Court held that s. 31.1 of the *Combines Investigation Act* is constitutionally valid legislation of the Parliament of Canada, and with this conclusion we respectfully concur.

On the third and final issue, the Court agreed with the motions court judge that s. 31.1 could not be given operation so as to allow CNL to assert a claim for loss or damage, as a result of conduct contrary to s. 31(1)(a), in respect of transactions that occurred before January 1, 1976.

Quant au troisième argument, le juge Rosenberg a été d'accord avec GM pour dire que l'art. 31.1 n'avait pas d'effet rétroactif et ne pouvait donc viser des opérations conclues entre 1970 et la date de proclamation de l'article en 1976.

La Cour d'appel de l'Ontario (les juges Thorson, Robins et Tarnopolsky) (motifs publiés à (1986), 28 D.L.R. (4th) 158) a accueilli l'appel en partie. En ce qui concerne le premier argument portant que certains paragraphes de la déclaration devraient être radiés puisqu'ils ne révèlent aucune cause d'action susceptible d'être fondée sur l'al. 34(1)a) de la Loi, la Cour n'était pas convaincue que CNL n'aurait aucune chance d'avoir gain de cause en présentant une demande fondée sur le par. 34(1) si l'affaire était instruite. En ce qui concerne l'argument constitutionnel, la Cour a conclu que le juge siégeant en cour de pratique avait commis une erreur en rendant une décision après avoir indiqué aux avocats qu'il n'avait pas besoin d'entendre d'arguments sur ce point. La Cour a jugé qu'elle n'avait pas d'autre choix que d'écarter les motifs donnés par ce juge à l'appui de cette décision. Toutefois, à la demande de tous les avocats, la Cour d'appel a traité de la validité de l'art. 31.1 de la Loi et a dit à la p. 159:

[TRADUCTION] ... nous croyons qu'il suffit de dire que nous partageons la conclusion de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Pilote Ready Mix Inc. et al. c. Rocois Construction Inc.*, rendu le 21 novembre 1985 (publié depuis à 8 C.P.R. (3d) 145, 24 C.C.C. (3d) 158, *sub nom. Procureur général du Canada c. Québec Ready Mix Inc. et autres et Rocois Construction Inc. et autre mise en cause* [publié depuis également à [1985] 2 C.F. 40]; autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée, C.P.R. et C.C.C. *loc. cit.*) Dans cet arrêt, la cour a conclu que l'art. 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est une disposition constitutionnellement valide que le Parlement canadien a adoptée et, en toute déférence, nous partageons cette conclusion.

Quant au troisième et dernier argument, la Cour a convenu avec le juge siégeant au cour de pratique que l'art. 31.1 ne pouvait être appliqué de façon à permettre à CNL d'intenter une action pour perte ou dommage résultant d'un comportement contraire à l'al. 31(1)a) relativement à des opérations antérieures au 1^{er} janvier 1976.

This Court granted leave to appeal from the order of the Court of Appeal. The panel granting leave ordered that the appeal should be heard together with the appeal in *Québec Ready Mix Inc. v. Rocois Construction Inc.* Reasons in the latter appeal are being delivered concurrently herewith.

The Attorney General of Canada and the Attorneys General of Quebec, British Columbia, Saskatchewan and Alberta intervened in the appeal. The Attorney General for New Brunswick filed a notice of intention to intervene but later withdrew.

III

Arguments

In this Court the parties focussed their submissions on the constitutional validity of s. 31.1 under s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, the trade and commerce power. The appellant GM, supported by the provincial Attorneys General, argued that the creation of a civil cause of action was a matter of provincial jurisdiction over property and civil rights granted to the provinces by s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. GM argued vigorously against finding s. 31.1 valid under the trade and commerce power; s. 31.1, it was urged, did not satisfy any of the necessary *indicia* of valid trade and commerce legislation, nor could the civil action in s. 31.1 be characterized as necessarily incidental to a valid scheme regulating trade and commerce. The provision might be desirable to increase the effectiveness of the *Combines Investigation Act*, but its removal, GM argued, would not defeat the legislative purpose underlying the Act.

CNL and the Attorney General of Canada submitted that s. 31.1 was indeed within the constitutional competence of the federal government; properly characterized, s. 31.1 was clearly sustainable under the "general" branch of the federal trade

Cette Cour a accordé l'autorisation de pourvoi contre l'ordonnance de la Cour d'appel. La formation qui a accordé l'autorisation a ordonné que le pourvoi soit entendu en même temps que le pourvoi *Québec Ready Mix Inc. c. Rocois Construction Inc.* L'arrêt dans ce dernier cas est rendu en même temps que les présents motifs de jugement.

Le procureur général du Canada et les procureurs généraux du Québec, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta sont intervenus dans le pourvoi. Le procureur général du Nouveau-Brunswick a déposé un avis d'intention d'intervenir, mais il s'est désisté ultérieurement.

III

L'argumentation

Devant cette Cour, les parties ont fait porter leur argumentation sur la constitutionnalité de l'art. 31.1 en vertu du par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère la compétence en matière d'échanges et de commerce. L'appelante GM, appuyée par les procureurs généraux des provinces, a soutenu que la création d'un droit d'action de nature civile relevait de la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils conférée par le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. GM a soutenu avec vigueur que l'art. 31.1 ne pouvait être valide en vertu de la compétence en matière d'échanges et de commerce; on a soutenu avec insistance que l'art. 31.1 ne répondait à aucun des critères nécessaires à la validité d'un texte législatif portant sur les échanges et le commerce et que le droit d'action de nature civile conféré par l'art. 31.1 ne pouvait être qualifié de nécessairement accessoire à un système de réglementation valide des échanges et du commerce. La disposition pourrait être souhaitable pour augmenter l'efficacité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* mais, soutient GM, sa suppression ne contrecarrerait pas l'objet législatif qui sous-tend la Loi.

CNL et le procureur général du Canada ont prétendu que l'art. 31.1 relevait vraiment de la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral; correctement qualifié, l'art. 31.1 était clairement soutenable en vertu de l'aspect «général» de

and commerce power as economic legislation affecting the nation as a whole.

Quebec took a different approach from the other provinces. It concedes that the trade and commerce power does give the federal government power to regulate competition in the national economy and to create civil actions such as s. 31.1 to meet this goal, but contends that only international or interprovincial aspects of competition should be within the federal jurisdiction, while intraprovincial or local aspects of competition should fall under provincial jurisdiction. In effect, Quebec argues that s. 31.1 should be read down. In the two cases before the Court, this would probably mean that *Québec Ready Mix* would be non-suited, as that case seems to involve only contracts in Quebec City between local construction groups, while the present case, that of *GM*, would go ahead, as both GM and CNL operated across the country.

The central issue before this Court, as indicated, is whether s. 31.1 of the *Combines Investigation Act* may be sustained under the "general" trade and commerce power of s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*. The overall validity of the *Combines Investigation Act* as a federal enactment has not been challenged. In numerous cases federal combines legislation has been upheld as valid under the federal power over criminal law. However, in claiming that s. 31.1 is valid legislation, CNL and the Attorney General of Canada argue in this appeal that in addition to being valid under the criminal law power, the *Combines Investigation Act* is also valid under the federal power over trade and commerce. This possibility was recognized by the Privy Council in the first case to uphold combines investigation legislation under the federal criminal power, *Proprietary Articles*

la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce à titre de mesure législative économique qui touche le pays dans son ensemble.

a Le Québec a adopté un point de vue différent de celui des autres provinces. Il reconnaît que la compétence en matière d'échanges et de commerce confère au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer la concurrence au sein de l'économie nationale et de créer des droits d'action de nature civile comme le fait l'art. 31.1 pour parvenir à ce but, mais il prétend que seuls les aspects internationaux ou interprovinciaux de la concurrence devraient relever de la compétence fédérale alors que les aspects intraprovinciaux ou locaux de la concurrence devraient relever de la compétence provinciale. En effet, le Québec soutient que l'art. 31.1 devrait recevoir une interprétation atténuée.

d Dans les deux affaires soumises à cette Cour, cela signifierait probablement que l'affaire *Québec Ready Mix* ne pourrait faire l'objet d'une action puisque cette affaire ne semble concerner que des contrats conclus à Québec entre des groupes d'entrepreneurs en construction locaux, alors qu'en l'espèce, soit dans l'affaire *GM*, il serait possible de procéder puisque GM et CNL faisaient des affaires partout au pays.

f Comme je l'ai indiqué, la principale question en l'espèce est de savoir si l'art. 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* peut être maintenu en vertu de la compétence «générale» en matière d'échanges et de commerce que confère le par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La validité générale de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* à titre de loi fédérale n'a pas été contestée. Dans de nombreux arrêts, les tribunaux ont confirmé la validité de la loi fédérale sur les coalitions en vertu de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Cependant, tout en affirmant que l'art. 31.1 est une disposition législative valide, CNL et le procureur général du Canada soutiennent dans ce pourvoi qu'en plus d'être valide en vertu de la compétence en matière de droit criminel, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est valide en vertu de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce. Le Conseil privé a reconnu cette possibilité dans le premier arrêt qui a confirmé la validité de la loi

Trade Association v. Attorney-General for Canada, [1931] A.C. 310, at p. 326:

The view that their Lordships have expressed makes it unnecessary to discuss the further ground upon which the legislation has been supported by reference to the power to legislate under s. 91, head 2, for "The regulation of trade and commerce." Their Lordships merely propose to disassociate themselves from the construction suggested in argument of a passage in the judgment in the *Board of Commerce Case* [[1922] 1 A.C. 191, 198] under which it was contended that the power to regulate trade and commerce could be invoked only in furtherance of a general power which Parliament possessed independently of it. No such restriction is properly to be inferred from that judgment. The words of the statute must receive their proper construction where they stand as giving an independent authority to Parliament over the particular subject-matter. But following the second principle noticed in the beginning of this judgment their Lordships in the present case forbear from defining the extent of that authority. They desire, however, to guard themselves from being supposed to lay down that the present legislation could not be supported on that ground.

To assess the claims made in this appeal it is necessary to begin by exploring the scope of s. 91(2) of the *Constitution Act, 1867*.

IV

The General Trade and Commerce Power

In *Canadian National Transportation, supra*, I had occasion to trace the history of s. 91(2) in the courts. It would be otiose to repeat that discussion here. For the purposes of this appeal it is sufficient to summarize the general principles that, in my view, have emerged from judicial consideration of s. 91(2) and which are relevant to the present appeal.

The leading case of *Citizens' Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, sets out the most frequently quoted statement of the scope of s. 91(2). Speaking for the Privy Council, Sir Montague Smith noted at p. 112 that if the words trade and commerce were given their ordinary meaning, s. 91(2) conceivably granted

relative aux enquêtes sur les coalitions en vertu de la compétence fédérale en matière criminelle, *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310, à la p. 326:

^a [TRADUCTION] Une discussion de la validité de la loi fondée sur la compétence législative invoquée en vertu du paragraphe 2 de l'art. 91, «la réglementation des échanges et du commerce», n'est plus nécessaire étant donné l'opinion exprimée par leurs Seigneuries. Elles ^b déclinent simplement de souscrire à l'interprétation, donnée au cours des plaidoiries, d'un passage du jugement rendu dans l'affaire *Board of Commerce* [[1922] 1 A.C. 191, p. 198], d'après lequel on soutenait que le pouvoir de réglementation du commerce ne saurait être ^c invoqué que pour appuyer un pouvoir général distinct que possède le Parlement. Ce jugement ne permet pas de conclure à l'existence d'une telle restriction. On doit donner leur sens propre aux termes de la loi lorsqu'ils ont pour objet d'établir la compétence du Parlement sur ^d un sujet particulier. Mais, en conformité du second principe exposé au début de ce jugement, leurs Seigneuries s'abstiennent en l'espèce de définir l'étendue de cette compétence. Elles désirent toutefois parer à l'imputation d'avoir dit que ce point ne saurait servir à étayer ^e la validité de la législation en cause.

^f Pour évaluer les demandes présentées dans ce pourvoi, il est nécessaire d'explorer d'abord la portée du par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

IV

La compétence générale en matière d'échanges et de commerce

^g Dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada*, précité, j'ai eu l'occasion de tracer l'historique judiciaire du par. 91(2). Il serait inutile de reprendre cette analyse ici. Pour les fins de ce pourvoi, il ^h suffit de résumer les principes généraux qui, à mon avis, sont ressortis de l'examen judiciaire du par. 91(2) et qui sont pertinents en l'espèce.

ⁱ C'est dans l'arrêt de principe, *Citizens' Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96, qu'on retrouve l'énoncé le plus souvent cité de la portée du par. 91(2). Sir Montague Smith, s'exprimant au nom du Conseil privé, ^j souligne, à la p. 112, que si l'on donnait aux termes échanges et commerce leur sens ordinaire, il se