

**The Executors of the Estate of Percival  
Archibald Woodward, Deceased** *Appellants*;

and

**The Honourable the Minister of Finance**  
*Respondent*.

1972: February 14, 15; 1972: June 29.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson,  
Hall, Spence and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
BRITISH COLUMBIA

*Certiorari—Privative provision—Minister's determination that gift to charitable organization not exempt from succession duty—Determination made without notice to executors—Denial of natural justice—Excess of jurisdiction—Effect of statutory provision ratifying "any determination" of Minister—Succession Duty Act, R.S.B.C. 1960, c. 372, s. 5(1)(h), (2), 1970 (B.C.), c. 45, ss. 5, 6, 12(1), (4).*

The testator, by his will, directed his executors to transfer all the residue of his estate to "Mr. and Mrs. P. A. Woodward's Foundation", for use by it in carrying out its charitable objects. The testator died on August 27, 1968. The Minister in determining, pursuant to s. 20 of the *Succession Duty Act*, R.S.B.C. 1960, c. 372, the amount of succession duty payable, assessed the residuary gift to the foundation as if it were a gift to a person unrelated to the testator.

Section 5(1) of the Act stated that the Act did not apply, so far as liability to pay succession duty is concerned, "to any property transferred... for religious, charitable, or educational purposes...". Section 5(2) then provided that "For the purpose of subsection (1), the Minister, in his absolute discretion, may determine whether any purpose or organization is a religious, charitable, or educational purpose or organization." This subsection was amended by 1970 (B.C.), c. 45, to provide that "the determination of the Minister is final, conclusive, and binding on all persons and... is not open to appeal, question or review in any Court, and any determination of the Minister made under this subsection is hereby ratified and confirmed and is binding on all persons." The amendment did not apply in respect of estates in which the death of the deceased

**Les exécuteurs testamentaires de la  
succession de Percival Archibald  
Woodward, de cujus** *Appellants*;

et

**L'honorable ministre des Finances** *Intimé*.

1972: Les 14 et 15 février; 1972: le 29 juin.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges  
Abbott, Martland, Hall, Judson, Spence et Pigeon.

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

*Certiorari—Disposition privative—Décision du Ministre—Donation à un organisme de charité non exempte des droits successoraux—Décision prise sans avis donné aux exécuteurs testamentaires—Déni de justice naturelle—Excès de juridiction—Effet d'une disposition législative ratifiant «toute décision» du Ministre—Succession Duty Act, R.S.B.C. 1960, c. 372, art. 5(1)(h), (2); 1970 (B.C.), c. 45, art. 5, 6, 12(1), (4).*

Dans son testament, le testateur a ordonné à ses exécuteurs testamentaires de transférer à la «Fondation de M. et M<sup>me</sup> P. A. Woodward» pour qu'elle l'emploie à la réalisation de ses objectifs, tout le reste de sa succession. Il est décédé le 27 août 1968. En fixant, en conformité de l'art. 20 du *Succession Duty Act*, R.S.B.C. 1960, c. 372, le montant des droits successoraux à payer, le ministre a évalué la donation résiduaire qui était faite à la Fondation comme s'il s'agissait d'une donation faite à une personne n'ayant aucun lien de parenté avec le testateur.

L'article 5(1) de la Loi prévoyait qu'elle ne s'appliquait pas, pour autant que l'obligation de payer des droits successoraux était en cause, «à tout bien transféré... à des fins religieuses, charitables ou éducatives...». Le paragraphe (2) de cet article édictait qu'«aux fins du paragraphe (1), le ministre, à sa discrétion absolue, peut déterminer si une fin ou un organisme est d'ordre religieux, charitable ou éducatif». Ce paragraphe a été modifié par le statut de 1970 (B.C.), c. 45, pour prévoir que «la décision du ministre est finale et concluante et lie toutes les personnes et... n'est sujette à aucun appel, examen ou révision en quelque cour que ce soit, et toute décision que le ministre a rendue en vertu du présent paragraphe est par les présentes ratifiée et confirmée et lie toutes les personnes». La modification ne s'applique pas aux successions dans lesquelles le décès du

occurred on or after April 1, 1970, but was deemed to have come into force on April 1, 1968.

On an application by the executors for a writ of *certiorari*, the substantial issue, on which the trial judge decided in the applicant's favour, was whether the Minister lacked jurisdiction to determine that the gift to the foundation was not exempt from succession duty in that the said determination, being of a judicial or quasi-judicial character, was made without notice to the executors, contrary to the principles of natural justice. It was held that there having been a denial of natural justice, the amendment to s. 5(2) could not make effective the determination made by the Minister, which was a nullity at law.

The Court of Appeal, by a majority, reversed this decision. The majority's opinion was that the amendment to s. 5(2) was effective to make valid the determination of the Minister which, otherwise, would have been a nullity. The executors appealed from the judgment of the Court of Appeal to this Court.

*Held:* The appeal should be dismissed.

The authorities support the proposition that that portion of s. 5(2), as amended, which prohibited any review of the Minister's determination in any Court, would not preclude such a review, by way of *certiorari*, if he had acted beyond his jurisdiction or had failed to observe the rules of natural justice when making his determination. However, the statutory provision under consideration did not stop at that point. The words "any determination of the Minister made under this subsection is hereby ratified and confirmed and is binding on all persons" gave statutory ratification to all determinations of the Minister made under s. 5(2), as amended, even though such determination would, in the absence of the provision, have been invalid.

*Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 S.C.R. 18; *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147; *The Board of Health for the Township of Saltfleet v. Knapman*, [1956] S.C.R. 877, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for British Columbia<sup>1</sup>, allowing an appeal from a judgment of Munroe J. Appeal dismissed.

<sup>1</sup>[1971] 3 W.W.R. 645, 21 D.L.R. (3d) 681, [1971] C.T.C. 341.

défunt survient le 1<sup>er</sup> avril 1970 ou après cette date, mais est réputée être entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1968.

Sur la requête des exécuteurs testamentaires en vue d'obtenir un bref de *certiorari*, la principale question, que le juge de première instance a décidé en faveur des requérants, était de savoir si le ministre était compétent pour décider que la donation à la Fondation n'était pas exempte des droits successoraux, car ladite décision, étant de nature judiciaire ou quasi judiciaire, a été prise sans que soit donné un avis aux exécuteurs testamentaires, en contravention des principes de la justice naturelle. Il a décidé qu'étant donné qu'il y avait eu déni de justice naturelle, la modification apportée à l'art. 5(2) ne pouvait donner effet à la décision prise par le ministre, laquelle constituait en droit une nullité.

Par un jugement majoritaire, la Cour d'appel a infirmé cette décision. La majorité était d'avis que la modification apportée à l'art. 5(2) rendait valide la décision du ministre, qui aurait autrement été nulle. Les exécuteurs testamentaires ont appelé à cette Cour du jugement de la Cour d'appel.

*Arrêt:* L'appel doit être rejeté.

Les précédents judiciaires appuient le principe selon lequel la partie de l'art. 5(2), dans sa forme modifiée, qui interdit toute révision d'une décision du ministre en quelque cour que ce soit, n'en empêche pas la révision, par voie de *certiorari*, si le ministre a outrepassé les limites de sa compétence ou n'a pas observé les règles de la justice naturelle en rendant sa décision. Toutefois, la disposition législative présentement à l'étude ne s'arrête pas là. Les termes «toute décision que le ministre a rendue en vertu du présent paragraphe est par les présentes ratifiée et confirmée et lie toutes les personnes» assurent une ratification législative à toute décision que rend le ministre en vertu de l'art. 5(2), dans sa forme modifiée, même si pareille décision serait invalide en l'absence de cette disposition.

Arrêts mentionnés: *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Co.*, [1953] 2 R.C.S. 18, *Anisminic Ltd. c. Foreign Compensation Commission*, [1969] 2 A.C. 147, et *The Board of Health for the Township of Saltfleet c. Knapman*, [1956] R.C.S. 877.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique<sup>1</sup>, accueillant un appel d'un jugement du Juge Munroe. Appel rejeté.

<sup>1</sup>[1971] 3 W.W.R. 645, 21 D.L.R. (3d) 681, [1971] C.T.C. 341.

*J. J. Robinette, Q.C., and D. M. M. Goldie, Q.C., for the appellants.*

*J. I. Bird, Q.C., and B. J. MacKinnon, Q.C., for the respondent.*

*John D. Hilton, Q.C., for the Attorney-General of Ontario.*

*Jean Leahy, Q.C., for the Attorney-General of Quebec.*

The judgment of the Court was delivered by

MARTLAND J.—By his will, made on August 21, 1962, the late Percival Archibald Woodward, hereinafter referred to as “the testator”, directed his executors to grant, transfer, assign, deliver and set over to Mr. and Mrs. P. A. Woodward’s Foundation, hereinafter referred to as “the Foundation”, for use by it in carrying out its objects, all of the residue of his estate. He died on August 27, 1968.

The Foundation is a society, incorporated on October 29, 1951, under the *Societies Act* of British Columbia. Its objects are to operate exclusively in that province as a charitable organization. It is to apply the whole of its net income each year for those charitable objects defined in the declaration pursuant to which it was incorporated.

Following the testator’s death, his executors, as required by the provisions of the *Succession Duty Act*, R.S.B.C. 1960, c. 372, hereinafter referred to as “the Act”, filed an affidavit of value and relationship. The Minister of Finance, who is the Minister designated in the Act, determined, pursuant to s. 20 of the Act, the amount of succession duty payable at \$1,730,536.88. In so doing, he assessed the residuary gift to the Foundation as if it were a gift to a person unrelated to the testator.

Section 5(1) of the Act, as it was at the time of the testator’s death, provided for certain exemptions from the liability to pay succession duty. Paragraph (h) of that subsection stated that the

*J. J. Robinette, c.r., et D. M. M. Goldie, c.r., pour les appelants.*

*J. I. Bird, c.r., et B. J. MacKinnon, c.r., pour l’intimé.*

*John D. Hilton, c.r., pour le Procureur Général de l’Ontario.*

*Jean Leahy, c.r., pour le Procureur Général de Québec.*

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—Dans le testament qu’il a fait le 21 août 1962, feu Percival Archibald Woodward, ci-après appelé «le testateur», a ordonné à ses exécuteurs testamentaires d’octroyer, transférer, céder, livrer et remettre à la Fondation de M. et M<sup>me</sup> P. A. Woodward, ci-après appelée «la Fondation», pour qu’elle l’emploie à la réalisation de ses objectifs, tout le reste de sa succession. Il est décédé le 27 août 1968.

La Fondation est une société qui a été constituée en compagnie le 29 octobre 1951 en vertu du *Societies Act* de la Colombie-Britannique. Elle a pour objet d’opérer, exclusivement dans cette province, comme organisme de charité. Chaque année, elle doit affecter tout son revenu net aux fins de nature charitable définies dans la déclaration en vertu de laquelle elle a été constituée.

Après le décès du testateur, les exécuteurs testamentaires de ce dernier ont déposé une déclaration sous serment relativement à la valeur et aux liens de parenté, selon les prescriptions du *Succession Duty Act*, R.S.B.C. 1960, c. 372, ci-après appelé «la Loi». En conformité de l’art. 20 de la Loi, le ministre des Finances, qui est le ministre désigné dans la Loi, a fixé à \$1,730,536.88 le montant des droits successoraux à payer. Ce faisant, il a évalué la donation résiduaire qui était faite à la Fondation comme s’il s’agissait d’une donation faite à une personne n’ayant aucun lien de parenté avec le testateur.

L’article 5(1) de la Loi, tel qu’il existait au décès du testateur, prévoyait certaines exemptions à l’obligation de payer des droits successoraux. L’alinéa h) du par. (1) édictait que la Loi ne

Act did not apply, so far as liability to pay succession duty is concerned,

(h) to any property transferred by grant or gift, whether made in contemplation of death or otherwise, or devised or bequeathed by any person for religious, charitable, or educational purposes to be carried out in the Province, or on the amount of any unpaid subscription for any like purpose made by any person so dying for which the estate of the deceased is liable;

Subsection (2) of that section then provided that:

(2) For the purpose of subsection (1), the Minister, in his absolute discretion, may determine whether any purpose or organization is a religious, charitable, or educational purpose or organization.

Section 43 of the Act provided for a right of appeal to the Minister from the statement of the duty payable which the Minister was required to send after he had determined the amount of succession duty under s. 20. Section 44 provided for a right of appeal from the Minister's decision under s. 43, to a judge of the Supreme Court or to a judge of the County Court within the territorial limits of which the appellant resided or carried on business. A further appeal, on a point of law, could be made to the Court of Appeal under s. 45.

The appellants, the executors of the testator's estate, appealed to the Minister, under s. 43, in response to which the assessment of succession duty was revised in relation to a matter not in issue in these proceedings. Thereafter a further appeal was made to the Minister, which evoked no response. An appeal to the Supreme Court, under s. 44, was dismissed on the ground that it was premature, as, at that time, there had been no decision of the Minister under s. 43 from which to appeal. An appeal to the Court of Appeal from this decision was made but, before it was heard, amendments were made to s. 5 of the Act, by reason of which, it was conceded, before the Court of Appeal, that the substratum of the appeal was gone. The appeal was dismissed for that reason.

s'appliquait pas, pour autant que l'obligation de payer des droits successoraux était en cause,

[TRANSLATION] (h) à tout bien transféré par octroi ou donation, à cause de mort ou autrement, ou légué ou transmis par toute personne à des fins religieuses, charitables ou éducatives devant être réalisées dans la Province, ou à l'égard de toute somme destinée à toute fin semblable, souscrite et non payée par le défunt, et que la succession de ce dernier est tenue de payer;

Le paragraphe (2) de cet article édictait ensuite ce qui suit:

[TRANSLATION] (2) Aux fins du paragraphe (1), le ministre, à sa discrétion absolue, peut déterminer si une fin ou un organisme est d'ordre religieux, charitable ou éducatif.

L'article 43 de la Loi prévoyait un droit d'interjeter appel au ministre contre l'état des droits à payer que le ministre devait envoyer après avoir déterminé le montant des droits successoraux en vertu de l'art. 20. L'article 44 prévoyait un droit d'en appeler de la décision que le ministre avait rendue en vertu de l'art. 43, devant un juge de la Cour suprême ou un juge d'une cour de comté située dans les mêmes limites territoriales que la résidence ou le commerce de l'appelant. Un appel subséquent, sur une question de droit, pouvait être porté devant la Cour d'appel en vertu de l'art. 45.

Les appelants, exécuteurs testamentaires de la succession du testateur, ont interjeté appel au ministre, en vertu de l'art. 43; l'appel a entraîné une révision de l'évaluation des droits successoraux sur une question qui n'est pas en litige dans les présentes procédures. Par la suite, un autre appel a été interjeté devant le ministre, mais il n'a entraîné aucune action. Un appel à la Cour suprême, interjeté en vertu de l'art. 44, a été rejeté pour le motif qu'il était prématuré, car, à cette époque-là, le ministre n'avait encore rendu, en vertu de l'art. 43, aucune décision à l'encontre de laquelle un appel aurait pu être porté. Un appel a été interjeté devant la Cour d'appel à l'encontre de cette décision, mais avant son audition, des modifications ont été apportées à l'art. 5 de la Loi, en raison desquelles il a été convenu devant la Cour d'appel que l'appel n'avait plus de fondement. L'appel a été rejeté pour ce motif.

The amendments were contained in *An Act to Amend the Succession Duty Act, 1970 (B.C.)*, c. 45, which received royal assent on April 3, 1970. The relevant provisions of that Act are as follows:

5. Subsection (2) of Section 5 of the Act is amended by adding, at the end, the following: "and the determination of the Minister is final, conclusive, and binding on all persons and, notwithstanding section 43 or 44 or any other provision of this Act to the contrary, is not open to appeal, question, or review in any Court, and any determination of the Minister made under this subsection is hereby ratified and confirmed and is binding on all persons.

6. Section 5 of the Act is further amended by inserting, after subsection (2) as amended, the following as subsection (2a):—

(2a) Subsection (2) does not apply in respect of estates in which the death of the deceased occurs on or after the first day of April, 1970.

12. (1) This Act, excepting section 5, comes into force on the first day of April, 1970.

. . . . .

(4) Section 5 shall be deemed to have come into force on the first day of April, 1968, and is retroactive to the extent necessary to give full force and effect to the provisions it amends on or after that date, and applies to property passing on the death of a person dying on, from, and after that date.

As Bull J.A., in his reasons in the Court of Appeal, says:

The strange result of these amendments is that for persons dying before April 1, 1968, the old exemption under s. 5(1) and the old s. 5(2) giving the absolute discretion to the Minister to make a determination (subject to full rights of appeal) applied irrespective of whether such determination be made at any time before or after April 1, 1970. But for persons dying after March 31, 1968, but before April 1, 1970, the old exemptions applied, but any determination, whether made during that period or at any time thereafter, was declared final, conclusive and binding and not open to appeal, question, or review by any Court and any such determination made by the Minister under s. 5(2) is ratified and confirmed. As the deceased died after March 31, 1968, and before April 1, 1970, the second category applied to his estate, and the determination of the

Les modifications étaient renfermées dans *An Act to Amend the Succession Duty Act, 1970 (B.C.)*, c. 45, qui a reçu la sanction royale le 3 avril 1970. Les dispositions pertinentes de cette loi sont les suivantes:

[TRADUCTION] 5. Le paragraphe (2) de l'article 5 de la Loi est modifié par l'addition, à la fin, de ce qui suit: «et la décision du ministre est finale et concluante et lie toutes les personnes et, nonobstant l'article 43 ou 44 ou toute autre disposition contraire de la présente loi, elle n'est sujette à aucun appel, examen ou révision en quelque cour que ce soit, et toute décision que le ministre a rendue en vertu du présent paragraphe est par les présentes ratifiée et confirmée et lie toutes les personnes.

6. L'article 5 de la Loi est en outre modifié par l'insertion, après le paragraphe (2) dans sa forme modifiée, de la disposition suivante à titre de paragraphe (2a):—

(2a) Le paragraphe (2) ne s'applique pas aux successions dans lesquelles le décès du défunt survient le 1<sup>er</sup> avril 1970 ou après cette date.

12. (1) A l'exception de l'article 5, la présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1970.

. . . . .

(4) L'article 5 est réputé être entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1968 et son effet est rétroactif dans la mesure nécessaire pour donner plein effet à cette date ou après cette date aux dispositions qu'il modifie; il s'applique aux biens transmis lors du décès d'une personne morte à cette date ou après cette date.

Comme le dit le Juge d'appel Bull dans ses motifs en Cour d'appel:

[TRADUCTION] Ces modifications ont pour étrange effet qu'à l'égard des personnes décédées avant le 1<sup>er</sup> avril 1968, les anciennes exemptions prévues à l'art. 5(1) et à l'ancien art. 5(2) et donnant au ministre la discrétion absolue de rendre une décision (sous réserve de tous les droits d'appel), s'appliquaient, que la décision ait été prise avant ou après le 1<sup>er</sup> avril 1970. Quant aux personnes décédées après le 31 mars 1968, mais avant le 1<sup>er</sup> avril 1970, les anciennes exemptions s'appliquaient, mais toute décision, qu'elle ait été prise au cours de cette période ou à tout autre moment par la suite, était déclarée finale, concluante et obligatoire et sujette à aucun appel, examen ou révision devant quelque Cour que ce soit et toute décision prise par le ministre en vertu de l'art. 5(2) était ratifiée et confirmée. Étant donné que le défunt est décédé après

Minister made on May 1, 1969, against the charitable status of the residuary bequest to the Foundation purported to become subject to those retroactive privative provisions added to s. 5(2) by the 1970 amendment.

The present proceedings were commenced on March 18, 1970, by way of a notice of motion for a writ of *certiorari*. Four grounds were stated in the notice, but the substantial issue, on which the learned trial judge decided in the appellants' favour, was the first ground stated; *i.e.*:

1. That the Honourable the Minister of Finance lacked jurisdiction to determine that the said gift to the said Foundation was not exempt from succession duty in that the said determination, being of a judicial or quasi-judicial character, was made without notice to the Executors of the Estate of Percival Archibald Woodward, deceased, contrary to the principles of natural justice.

In his reasons for judgment, the learned trial judge says:

Counsel for the Minister conceded during the hearing that no such notice was given and conceded also, rightly I think, that when the Minister made such determination he was exercising judicial or quasi-judicial duties, particularly in the light of the 1970 amendments: *Giese v. Williston* (1963), 41 W.W.R. 331. Accordingly, the law is clear that he must act in good faith and give a fair opportunity to the executors and to the Foundation for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view: *Board of Education v. Rice*, [1911] A.C. 179; *Western Mines Ltd. v. Greater Campbell River Water District* (1967), 58 W.W.R. 705.

He went on to hold that, there having been a denial of natural justice, the amendment to s. 5(2) could not make effective the determination made by the Minister on May 1, 1969, which was a nullity at law.

The Court of Appeal, by a majority of two to one, reversed this decision. Tysoe J.A. and Bull J.A. were of the opinion that the amendment

le 31 mars 1968, et avant le 1<sup>er</sup> avril 1970, la deuxième catégorie s'appliquait à sa succession, et la décision que le ministre a prise le 1<sup>er</sup> mai 1969, selon laquelle le legs résiduaire à la Fondation n'était pas fait à des fins charitables, devenait assujettie aux dispositions privatives à effet rétroactif ajoutées à l'art. 5(2) par la modification de 1970.

Les présentes procédures ont été engagées le 18 mars 1970, par voie d'avis de requête en vue d'obtenir un bref de *certiorari*. Quatre motifs étaient énoncés dans l'avis, mais la principale question, que le savant juge de première instance a décidée en faveur de l'appelant, était le premier motif énoncé, soit:

[TRADUCTION] 1. Que l'honorable ministre des Finances n'était pas compétent pour décider que ladite donation à ladite Fondation n'était pas exempte des droits successoraux, car ladite décision, étant de nature judiciaire ou quasi judiciaire, a été prise sans que soit donné un avis aux exécuteurs testamentaires de la succession de Percival Archibald Woodward, *de cujus*, en contravention des principes de la justice naturelle.

Dans ses motifs de jugement, le savant juge de première instance dit:

[TRADUCTION] L'avocat du ministre a admis au cours de l'audition qu'aucun avis semblable n'avait été donné; il a également admis, avec raison selon moi, que lorsque le ministre a rendu sa décision, il remplissait des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, particulièrement en égard aux modifications de 1970: *Giese v. Williston* (1963), 41 W.W.R. 331. Par conséquent, il est clairement établi en droit qu'il doit agir de bonne foi et donner aux exécuteurs testamentaires et à la Fondation une occasion raisonnable de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente qui est préjudiciable à leur avis: *Board of Education v. Rice*, [1911] A.C. 179; *Western Mines Ltd. v. Greater Campbell River Water District* (1967), 58 W.W.R. 705.

Il a également décidé qu'étant donné qu'il y avait eu déni de justice naturelle, la modification apportée à l'art. 5(2) ne pouvait pas donner effet à la décision prise par le ministre le 1<sup>er</sup> mai 1969, laquelle constituait en droit une nullité.

Par une majorité de deux contre un, la Cour d'appel a infirmé cette décision. Les Juges d'appel Tysoe et Bull étaient d'avis que la modification

to s. 5(2) was effective to make valid the determination of the Minister which, otherwise, would have been a nullity. Branca J.A., dissenting, took the view that s. 5(2) as amended did not and could not have reference to a determination made without notice to the parties affected and without hearing representations from them.

Upon the hearing before this Court a new ground of appeal was raised, namely, that s. 5(2) of the Act was *ultra vires* of the Legislature of the Province of British Columbia as being an infringement of the appointing powers of the Governor in Council and the legislative powers conferred upon the Parliament of Canada under ss. 96 to 100 of the *British North America Act*. It was contended that, under the subsection, the Minister would be exercising powers analogous to those exercised by a Superior, District or County Court Judge. The Attorney-General for Ontario and the Attorney-General of Quebec intervened on this issue to oppose the appellants' submission.

We were all of the opinion, after hearing the argument submitted on behalf of the appellants in respect of this contention, that it could not be supported successfully, and, accordingly, it was unnecessary to hear argument on this point on behalf of the respondent or the intervenants.

The issue which must be determined on this appeal is as to the meaning and effect of the words which were added to s. 5(2) of the Act by the 1970 amendment. Following the amendment, s. 5(2), as from April 1, 1968, provided as follows, the portion added by the amendment being underlined:

For the purpose of subsection (1) the Minister, in his absolute discretion, may determine whether any purpose or organization is a religious, charitable, or educational purpose or organization and the determination of the Minister is final, conclusive, and binding on all persons and, notwithstanding section 43 or 44 or any other provision of this Act to the contrary, is not open to appeal, question, or review in any Court, and any determination of the Minister made under this subsection is hereby ratified and confirmed and is binding on all persons.

apportée à l'art. 5(2) rendait valide la décision du ministre, qui aurait autrement été nulle. Le Juge d'appel Branca, dissident, s'est dit d'avis que l'art. 5(2) dans sa forme modifiée ne visait pas et ne pouvait pas viser une décision prise sans qu'un avis soit donné aux parties intéressées et sans que les prétentions de ces dernières soient entendues.

Lors de l'audition en cette Cour, un nouveau moyen d'appel a été soulevé, soit que le par. (2) de l'art. 5 de la Loi, adopté par la Législature de la Colombie-Britannique, était *ultra vires* car il empiétait sur les pouvoirs de nomination du gouverneur en conseil et sur les pouvoirs législatifs conférés au Parlement du Canada en vertu des art. 96 à 100 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il a été soutenu qu'en vertu de ce paragraphe, le ministre exercerait des pouvoirs analogues à ceux d'un juge d'une cour supérieure, de district ou de comté. Le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Québec sont intervenus quant à cette question pour faire opposition à la prétention des appelants.

Nous étions tous d'avis, après avoir entendu la plaidoirie présentée pour le compte des appelants relativement à cette prétention, que celle-ci n'était pas valable et, par conséquent, qu'il était inutile d'entendre les plaidoiries pour le compte de l'intimé ou des intervenants relativement à cette question.

La question à déterminer dans le présent appel est celle de la signification et de l'effet des termes ajoutés à l'art. 5(2) de la Loi par la modification de 1970. A la suite de cette modification, l'art. 5(2), à compter du 1<sup>er</sup> avril 1968, édictait ce qui suit, le texte ajouté par la modification étant souligné:

[TRADUCTION] Aux fins du paragraphe (1), le ministre, à sa discrétion absolue, peut déterminer si une fin ou un organisme est d'ordre religieux, charitable ou éducatif, et la décision du ministre est finale et concluante et lie toutes les personnes et, nonobstant l'art. 43 ou 44 ou toute autre disposition contraire de la présente loi, elle n'est sujette à aucun appel, examen ou révision en quelque cour que ce soit, et toute décision que le ministre a rendue en vertu du présent paragraphe est par les présentes ratifiée et confirmée et lie toutes les personnes.

The latter part of this provision is unlike any other which has previously been considered by the Courts. That part of it which provides that the Minister's determination is not open to appeal, question, or review in any Court is a privative provision similar to many other like enactments, the effect of which has been considered in a number of decided cases. The effect which has been given to a provision of this kind is that, while it precludes a superior court from reviewing, by way of *certiorari*, a decision of an inferior tribunal on the basis of error of law, on the face of the record, if such error occurs in the proper exercise of its jurisdiction, it does not preclude such review if the inferior tribunal has acted outside its defined jurisdiction. The basis of such decisions is that if such a tribunal has acted beyond its jurisdiction in making a decision, it is not a decision at all within the meaning of the statute which defines its powers because Parliament could not have intended to clothe such tribunal with the power to expand its statutory jurisdiction by an erroneous decision as to the scope of its own powers.

In this Court the proposition was stated by Kerwin J. (as he then was) in *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Company*<sup>2</sup>, at p. 23, as follows:

We start with the proposition that when an administrative tribunal has been set up by a paramount legislative body it is the intention that such tribunal keep within the powers conferred upon it. In England and in Canada the decisions have been uniform that a Superior Court is invested with the power and duty of seeing that such a tribunal as the Ontario Labour Relations Board does not act without jurisdiction.

Similar views were expressed by the House of Lords in the case of *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*<sup>3</sup>. Lord Wilberforce, in that case, said, at pp. 207 and 208:

It is sometimes said, the argument was presented in these terms, that the preclusive clause does not operate on decisions outside the permitted field because they are a nullity. There are dangers in the use

La dernière partie de cette disposition ne ressemble à aucune autre disposition déjà étudiée par les tribunaux. Le passage qui édicte que la décision du ministre n'est sujette à aucun appel, examen ou révision en quelque cour que ce soit, est une disposition privative semblable à bien d'autres dispositions de même nature, dont l'effet a été étudié dans un certain nombre d'arrêts. L'effet qui a été donné à une disposition de ce genre est que même si elle empêche une cour supérieure de réviser, par voie de *certiorari*, la décision d'un tribunal inférieur pour erreur de droit manifeste à la lecture du dossier, si pareille erreur est commise dans l'exercice approprié de la compétence de ce dernier tribunal, elle n'empêche pas cette révision si le tribunal inférieur a outrepassé les limites de sa compétence définie. Le fondement de ces arrêts est que si le tribunal a excédé sa compétence dans une décision, cette dernière n'est pas une décision du tout, selon la loi qui définit les pouvoirs du tribunal, parce que le Parlement ne pouvait pas avoir l'intention de conférer à pareil tribunal le pouvoir d'étendre sa compétence légale au moyen d'une décision erronée quant à l'étendue de ses propres pouvoirs.

En cette Cour, le principe a été énoncé par le Juge Kerwin (alors juge puîné) dans l'affaire *Toronto Newspaper Guild c. Globe Printing Company*<sup>2</sup>, p. 23:

[TRADUCTION] Nous partons du principe selon lequel, lorsqu'un tribunal administratif est constitué par un organisme législatif suprême, l'intention est que ce tribunal reste dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés. En Angleterre et au Canada, il a été uniformément décidé que les cours supérieures ont le pouvoir et l'obligation de voir à ce que des tribunaux comme le Ontario Labour Relations Board n'agissent pas sans avoir la compétence voulue.

La Chambre des Lords a exprimé des vues semblables dans l'affaire *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission*<sup>3</sup>. Dans cette cause-là, Lord Wilberforce a dit, pp. 207 et 208:

[TRADUCTION] On dit parfois, selon les termes mêmes de la plaidoirie, que la clause privative ne s'applique pas aux décisions qui débordent le cadre des pouvoirs conférés parce qu'elles constituent une

<sup>2</sup> [1953] 2 S.C.R. 18.

<sup>3</sup> [1969] 2 A.C. 147.

<sup>2</sup> [1953] 2 R.C.S. 18.

<sup>3</sup> [1969] 2 A.C. 147.

of this word if it draws with it the difficult distinction between what is void and what is voidable, and I certainly do not wish to be taken to recognise that this distinction exists or to analyse it if it does. But it may be convenient so long as it is used to describe a decision made outside the permitted field, in other words, as a word of description rather than as in itself a touchstone.

The courts, when they decide that a "decision" is a "nullity", are not disregarding the preclusive clause. For, just as it is their duty to attribute autonomy of decision of action to the tribunal within the designated area, so, as the counterpart of this autonomy, they must ensure that the limits of that area which have been laid down are observed (see the formulation of Lord Sumner in *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.* [1922] 2 A.C. 128, 156). In each task they are carrying out the intention of the legislature, and it would be misdescription to state it in terms of a struggle between the courts and the executive. What would be the purpose of defining by statute the limit of a tribunal's powers if, by means of a clause inserted in the instrument of definition, those limits could safely be passed?

There is no purpose in reviewing the many other authorities on this point, except to say that this Court, in *The Board of Health for the Township of Saltfleet v. Knapman*<sup>4</sup>, held that a privative section in a statute did not preclude a review, by way of *certiorari*, of a decision of a local board of health which was in breach of the *audi alteram partem* rule of natural justice.

These authorities, however, go no further than to support the proposition that that portion of s. 5(2), as amended, which prohibited any review of the Minister's determination in any Court, would not preclude such a review, by way of *certiorari*, if he had acted beyond his jurisdiction or had failed to observe the rules of natural justice when making his determination.

However, the statutory provision now under consideration does not stop at that point. It goes on to say that "any determination of the Minister made under this subsection is hereby ratified and confirmed and is binding on all persons." In my

nullité. L'emploi de ce dernier terme est dangereux s'il sous-entend la distinction subtile entre ce qui est nul et ce qui est annulable, et je ne veux certainement pas que l'on s'imagine que je reconnais l'existence de cette distinction ou que j'analyse celle-ci, si elle existe. Mais ce terme peut être commode tant qu'on l'utilise pour désigner une décision débordant le cadre des pouvoirs conférés, en d'autres termes, comme un mot descriptif plutôt que comme critère en soi.

Lorsqu'elles décident qu'une «décision» est une «nullité», les cours ne méconnaissent pas la clause privative. En effet, tout comme elles sont tenues d'attribuer au tribunal une autonomie de décision d'action dans le domaine concerné, elles doivent, d'autre part, s'assurer que les limites établies de ce domaine sont respectées (voir l'énoncé de Lord Sumner dans *Rex v. Nat Bell Liquors Ltd.* [1922] 2 A.C. 128, 156). Dans chaque tâche, elles donnent suite à l'intention du législateur et il serait erroné de décrire la situation comme une lutte entre les cours de justice et le pouvoir exécutif. Quelle serait l'utilité de définir par une loi la limite des pouvoirs d'un tribunal si, au moyen d'une clause insérée dans la loi même, on pouvait légitimement passer outre à ces limites?

Il n'y a pas lieu de passer en revue les nombreux autres précédents en la matière, mais je dois dire que cette Cour, dans l'affaire *The Board of Health for the Township of Saltfleet c. Knapman*<sup>4</sup>, a décidé qu'un article privatif d'une loi n'empêchait pas la révision, par voie de *certiorari*, d'une décision d'une commission locale d'hygiène qui avait enfreint la règle de justice naturelle *audi alteram partem*.

Toutefois, ces précédents ne font rien d'autre que d'appuyer le principe selon lequel la partie de l'art. 5(2), dans sa forme modifiée, qui interdit toute révision d'une décision du ministre en quelque cour que ce soit, n'en empêche pas la révision, par voie de *certiorari*, si le ministre a outrepassé les limites de sa compétence ou n'a pas observé les règles de la justice naturelle en rendant sa décision.

Toutefois, la disposition législative présentement à l'étude ne s'arrête pas là. Elle ajoute [TRADUCTION] «toute décision que le ministre a rendue en vertu du présent paragraphe est par les présentes ratifiée et confirmée et lie toutes les

<sup>4</sup> [1956] S.C.R. 877.

<sup>4</sup> [1956] R.C.S. 877.

opinion those words gave statutory ratification to all determinations of the Minister made under s. 5(2), as amended, even though such determination would, in the absence of the provision, have been invalid.

The appellants' contention is that, because the Minister failed to recognize the rules of natural justice, his "determination" in this case was a nullity, and therefore not a "determination" at all, and that such a "determination" was not a determination "under this subsection", which could be ratified and confirmed. In my opinion this interpretation of the latter part of the subsection does not accord with the intention of the Legislature as expressed in the words which it used when considered in relation to the provisions of the subsection as a whole.

The writ of *certiorari* has been the means by which a superior court may control the conduct of an inferior tribunal in two instances: (1) where the tribunal has exceeded its jurisdiction; and (2) where there has been an error of law on the face of the record. The decided cases have held that a privative provision is effective to exclude a review in the latter case. There is such a privative provision here. What remains, to which the latter portion of the subsection can apply, is a determination made in excess of jurisdiction. The Legislature has provided that such a determination is ratified and confirmed.

Without these words, the Minister's determination would have been without legal force or effect, but it cannot be treated as though it had never existed. A determination had been made on May 1, 1969, which, by itself, was ineffective. But the Legislature clearly had power to breathe life into it, to give it a statutory confirmation. The words "under this subsection" make it clear that it is only ministerial determinations made under s. 5(2) to which its provisions apply. An administrative decision which has received statutory confirmation cannot be reviewed on *certiorari*.

As the majority of the Court of Appeal has pointed out, the interpretation for which the appellants contend would deprive the latter words of s. 5(2) of any effect whatever. It would mean that the ratification provision could only apply to a determination made within the Minister's juris-

personnes». A mon avis, ces termes assurent une ratification législative à toute décision que rend le ministre en vertu de l'art. 5(2), dans sa forme modifiée, même si pareille décision serait invalide en l'absence de cette disposition.

Les appelants soutiennent que parce que le ministre n'a pas reconnu les règles de la justice naturelle en l'espèce, sa «décision» est une nullité, et, par conséquent, n'est pas une «décision», et que pareille «décision» n'est pas une décision «en vertu du présent paragraphe», susceptible d'être ratifiée et confirmée. A mon avis, cette interprétation de la dernière partie du paragraphe n'est pas conforme à l'intention du législateur, que reflètent les mots qu'il a employés, quand on les considère à la lumière des dispositions du paragraphe dans son ensemble.

Le bref de *certiorari* est le moyen par lequel une cour supérieure peut contrôler les actes d'un tribunal inférieur dans deux cas: (1) lorsque le tribunal a excédé sa compétence, et (2) lorsqu'il ressort manifestement du dossier qu'une erreur de droit a été commise. Selon la jurisprudence, une disposition privative a l'effet d'empêcher une révision dans ce dernier cas. Une telle disposition privative existe en l'espèce. Ce qui reste, et c'est ce à quoi la dernière partie du paragraphe peut s'appliquer, c'est une décision outrepassant la compétence conférée. La Législature a édicté que pareille décision est ratifiée et confirmée.

Sans ces termes, la décision du ministre n'aurait eu aucun effet légal, mais on ne peut considérer qu'elle n'a jamais été rendue. Une décision, en soi sans effet, a été rendue le 1<sup>er</sup> mai 1969. Mais la Législature avait clairement le pouvoir d'y donner effet, de la confirmer législativement. L'expression «en vertu du présent paragraphe» montre clairement que les dispositions de l'art. 5(2) s'appliquent aux seules décisions ministérielles rendues en vertu de cet article. Une décision administrative qui a reçu une confirmation législative ne peut pas être révisée par voie de *certiorari*.

Comme l'a signalé la majorité de la Cour d'appel, l'interprétation avancée par les appelants enlèverait tout effet aux derniers mots de l'art. 5(2). Il s'ensuivrait que la disposition de ratification pourrait uniquement s'appliquer à une décision rendue par le ministre dans les limites de

diction and after observing the rules of natural justice. But such a determination requires no ratification or confirmation. In view of the earlier privative provisions of the subsection it is not subject to any review because of error on the face of the record and, accordingly, it would be binding without any ratification or confirmation. In my opinion the Legislature intended to ratify, confirm and make binding any determination of the Minister, under s. 5(2), which, otherwise, would have been invalid.

It is not the function of this Court to consider the policy of legislation validly enacted. Such legislation must be enforced in accordance with its terms. In my opinion the Minister's determination of May 1, 1969, was ratified and confirmed by statute and is binding on all persons.

My conclusion on the main issue makes it unnecessary to deal with the appellants' request that, if their appeal were allowed, the judgment at trial should be varied by making a declaration that the gift to the Foundation was exempt from succession duty, instead of referring the matter back to the Minister.

I would dismiss the appeal.

*Appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellants: Russell & DuMoulin, Vancouver.*

*Solicitors for the respondent: Owen, Bird & McDonald, Vancouver.*

ses attributions et après avoir observé les règles de la justice naturelle. Mais pareille décision n'exige aucune ratification ou confirmation. Étant donné les dispositions privatives antérieures du paragraphe, la décision n'est sujette à aucune révision par suite d'une erreur manifeste à la lecture du dossier et, par conséquent, elle serait obligatoire sans aucune ratification ou confirmation. A mon avis, la Législature voulait ratifier, confirmer et rendre obligatoire toute décision du ministre rendue en vertu de l'art. 5(2), et qui, autrement, aurait été invalide.

Cette Cour n'a pas pour fonction d'étudier les principes directeurs d'une loi validement adoptée. Pareille loi doit être mise en application en conformité de ses termes. A mon avis, la décision que le ministre a rendue le 1<sup>er</sup> mai 1969 a été ratifiée et confirmée par la loi et lie toutes les personnes.

Étant donné ma conclusion quant à la principale question, il est inutile que je me prononce sur la demande des appelants que, si leur appel est accueilli, le jugement de première instance soit modifié par une déclaration que la donation à la Fondation est exempte des droits successoraux, au lieu que l'affaire soit renvoyée au ministre.

Je suis d'avis de rejeter l'appel.

*Appel rejeté.*

*Procureurs des appelants: Russell & DuMoulin, Vancouver.*

*Procureurs de l'intimé: Owen, Bird & McDonald, Vancouver.*