

Labatt Breweries of Canada Limited
(*Plaintiff*) *Appellant*;

and

The Attorney General of Canada
(*Defendant*) *Respondent*;

and

The Attorney General of the Province of Quebec *Intervenant*.

1979: June 27, 28; 1979: December 21.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte and McIntyre JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Food and drugs — Standards for labelling — Beer labelled "Special Lite" — Likely to be mistaken for "Light Beer" — Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 6, 25(1) — Food and Drug Regulations, C.R.C., c. 870, ss. B.02.130 to B.02.135.

Constitutional law — Food and Drugs Act — Invalidity of provisions establishing standards for beer — British North America Act, 1867, ss. 91, 91(2), 91(27), 92(13) — Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 6, 25(1) — Food and Drug Regulations, C.R.C., c. 870, ss. B.02.130 to B.02.135.

The appellant began marketing a new brand of beer which it labelled "Labatt's Special Lite". The product contained 4 per cent alcohol (as indicated on the label) whereas according to the standard prescribed by the *Food and Drug Regulations* a "Light Beer" should contain no more than 2.5 per cent alcohol. The appellant sought a declaration that its product "is not likely to be mistaken for a light beer within the standard set out" in regulation B.02.134 enacted pursuant to s. 25(1)(c) of the *Food and Drugs Act*. The trial judge found that the appellant had not violated s. 6 of the aforesaid Act and granted the declaration. The Federal Court of Appeal came to the opposite conclusion and set aside the judgment of the Trial Division. Hence the appeal to this Court on two questions: (1) Whether appellant violated s. 6 of the *Food and Drugs Act*; (2) Whether ss. 6 and 25(1)(c) of the Act and regulations B.02.130 to 135 inclusive were constitutionally valid.

Les Brasseries Labatt du Canada Limitée
(*Demanderesse*) *Appelante*;

et

Le Procureur général du Canada
(*Défendeur*) *Intimé*;

et

Le Procureur général de la province de Québec *Intervenant*.

1979: 27, 28 juin; 1979: 21 décembre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Aliments et drogues — Normes d'étiquetage — Bière étiquetée «Special Lite» — Confusion possible avec «Light Beer» — Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 6, 25(1) — Règlement sur les aliments et drogues, C.R.C., chap. 870, art. B.02.130 à B.02.135.

Droit constitutionnel — Loi des aliments et drogues — Inconstitutionnalité des dispositions fixant les normes de la bière — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 91, 91(2), 91(27), 92(13) — Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, chap. F-27, art. 6, 25(1) — Règlement sur les aliments et drogues, C.R.C., chap. 870, art. B.02.130 à B.02.135.

L'appelante a commencé à vendre une nouvelle marque de bière qu'elle a étiquetée «Labatt's Special Lite». Le produit a une teneur en alcool de 4 pour cent (comme l'indique l'étiquette) alors qu'en vertu de la norme prescrite par le *Règlement sur les aliments et drogues*, une «Light beer» (bière légère) doit renfermer au plus 2.5 pour cent d'alcool. L'appelante demande un jugement déclarant que son produit «ne peut pas être confondu avec de la «Light beer» (bière légère) selon la norme prescrite» dans l'art. B.02.134 du Règlement adopté en application de l'al. 25(1)c) de la *Loi des aliments et drogues*. Le juge de première instance a conclu que l'appelante n'avait pas enfreint l'art. 6 de la Loi susmentionnée et a accordé le jugement déclaratoire. La Cour d'appel fédérale est parvenue à la conclusion contraire et a infirmé le jugement de la Division de première instance. D'où le pourvoi à cette Cour sur deux questions: (1) savoir si l'appelante a enfreint l'art. 6 de la *Loi des aliments et drogues*; (2) savoir si l'art. 6 et l'al. 25(1)c) de la Loi ainsi que les art. B.02.130 à 135 inclusivement du Règlement sont constitutionnels.

Held by Martland, Ritchie, Dickson, Beetz and Estey JJ. (Laskin C.J. and Pigeon and McIntyre JJ. dissenting): The appeal should be allowed with costs and a declaration issue that s. B.02.130 to B.02.135 of the *Food and Drug Regulations* are invalid and that ss. 6 and 25(1)(c) of the *Food and Drugs Act* are *ultra vires* Parliament in so far as they relate to malt liquors. *Held* by Pratte J.: The appeal should be allowed with costs and the judgment of the trial judge restored.

Per Martland, Dickson, Beetz and Estey JJ.: The sale of Labatt's Special Lite Beer, unless labelled simply as "beer", being the common name prescribed for use with reference to a product which conforms to the standards of beer as prescribed in the regulations, is a violation of s. 6 of the statute, without more. Here the appellant, by the adoption of the coined word "lite" and by associating it with the common name "beer" to produce a phonetic equivalent to another food, "light beer", whose prescribed common name is "light beer" has sold as a light beer a product which conforms not with regulation B.02.134 (which describes a "Light Beer") but which conforms with B.02.130 (which describes a "Beer"). The description "lite beer" must, in the ordinary usage of the language today, be synonymous with light beer, and the appellant's product, having an alcoholic content of 4 per cent, does not conform with the standards prescribed.

As to the constitutional issue it requires an answer to the following question: what is the constitutional basis for the enactment by Parliament of the contested portions of the Act? The possible sources of this sovereign power include the federal authority under s. 91 of the *B.N.A. Act* in respect of criminal law, trade and commerce, and peace, order and good government.

Firstly there is no basis for the detailed regulation of the brewing industry in the production and sale of its product as a proper exercise of the federal authority in criminal law. Similarly the jurisdiction of Parliament in matters related to health, considered as an aspect of criminal law, has no application here.

Secondly the trade and commerce head of s. 91 of the *B.N.A. Act* cannot be applied to the regulation of a single trade, even though it be on a national basis. Here we are concerned with the proper regulatory authority in connection with the production process of a single industry and, to some extent, with the sale of its products, the latter being concerned largely with the use of labels or identification. Nowhere are the impugned statutory

Arrêt, les juges Martland, Ritchie, Dickson, Beetz et Estey (le juge en chef Laskin et les juges Pigeon et McIntyre sont dissidents): Le pourvoi est accueilli avec dépens et il est déclaré que les art. B.02.130 à B.02.135 du *Règlement sur les aliments et drogues* sont invalides et que l'art. 6 et l'al. 25(1)c de la *Loi des aliments et drogues* sont *ultra vires* du Parlement en tant qu'ils se rapportent aux liqueurs de malt. Le juge Pratte: Le pourvoi est accueilli avec dépens et le jugement du juge de première instance est rétabli.

Les juges Martland, Dickson, Beetz et Estey: La vente de la «Labatt's Special Lite Beer», à moins que ce produit ne soit étiqueté simplement comme «bière», soit le nom usuel prescrit pour l'emploi d'un produit qui est conforme aux normes de la bière prescrites par le Règlement, enfreint l'art. 6 de la Loi, sans plus. En l'espèce, l'appelante, en adoptant le mot anglais «lite» (légère) forgé pour l'occasion et en le joignant au nom usuel «beer» (bière) pour créer un équivalent phonétique d'un autre aliment, savoir «light beer», dont le nom usuel prescrit est «light beer» (bière légère), a vendu comme bière légère un produit conforme non pas à l'art. B.02.134 (qui décrit la «bière légère») mais à l'art. B.02.130 (qui décrit la «bière»). L'expression anglaise «lite beers» doit être considérée, d'après l'usage courant moderne, comme synonyme de l'expression «light beer» (bière légère) et le produit de l'appelante qui a une teneur en alcool de 4 pour cent n'est pas conforme aux normes prescrites.

Pour statuer sur l'aspect constitutionnel, il faut répondre à la question suivante: sur quel fondement constitutionnel s'est appuyé le Parlement pour adopter les dispositions législatives contestées? Les sources possibles de ce pouvoir souverain comprennent le pouvoir fédéral accordé par l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* sur le droit criminel, les échanges et le commerce, et la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Premièrement, il n'est pas fondé de dire que la réglementation détaillée de l'industrie de la bière quant à la production et à la vente de son produit, constitue un exercice approprié du pouvoir fédéral en matière criminelle. De même, la compétence du Parlement sur des matières se rapportant à la santé, en tant qu'aspect du droit criminel, n'est pas pertinente en l'espèce.

Deuxièmement, le chef des échanges et du commerce de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* ne peut s'appliquer pour réglementer un seul commerce même si ce dernier se fait à l'échelon national. En l'espèce, nous nous intéressons à l'autorité compétente pour réglementer les procédés de production d'une seule industrie et, dans une certaine mesure, la vente de ses produits, ce dernier aspect mettant surtout en cause l'utilisation d'étiquettes ou

regulations or provisions concerned with the control or regulation of the extra-provincial distribution of these products or their movement through any channels of trade. On the contrary, their main purpose is the regulation of the brewing process itself by means of a "legal recipe". Even if the *Food and Drugs Act* were to cover a substantial portion of Canadian economic activity, one industry or trade at a time, by a varying array of regulations or trade codes applicable to each individual sector, there would not, in the result, be at law a regulation of trade and commerce in the sweeping general sense contemplated in the *Citizens Insurance* case, (1881), 7 App. Cas. 96.

Thirdly the brewing and labelling of beer and light beer has not been said to have given rise either to a national emergency or a new problem not existing at the time of Confederation, nor to a matter of national concern transcending the local authorities' power to meet and solve it by legislation. Therefore there is no basis for advancing the proposition that the impugned statutory provisions and regulations as they relate to malt liquors find their basis in law in the peace, order and good government clause of s. 91.

Per Ritchie J.: The manner in which the appellant seeks to market its "Labatt's Special Lite" beer is not such as to make it likely that it will be mistaken for a food which complies with the standard prescribed by regulation B.02.134. The prominent display of the fact that the product contains 4 per cent alcohol by volume makes it unlikely for it to be mistaken for a "food" in which the alcohol by volume does not exceed 2.5 per cent. As to the constitutional question it should be answered in the manner indicated in the reasons of Estey J.

Per Pigeon and McIntyre JJ., dissenting: As to the first point, the conclusion of the Federal Court of Appeal is correct. The question is not whether it is possible to ascertain from the label the exact nature of the packaged product. The question is whether a mistake is likely and it appears that this enquiry must be approached in the same way as the likelihood of confusion in trade mark infringement or passing-off. It is a matter of first impression. The words "Special Lite" are clearly the dominant feature here. The indication of the alcoholic content is down on the bottom line with the mention of the contents in millilitres and fluid ounces.

l'identification du produit. Les articles contestés du Règlement établi en vertu de la Loi n'ont nullement trait au contrôle ou à la réglementation de la distribution extra-provinciale de ces produits ni à leur mouvement par courants d'échanges. Au contraire, ils visent principalement à réglementer le procédé de brassage lui-même au moyen d'une «recette légale». Même si la *Loi des aliments et drogues* devait s'appliquer à une partie importante de l'activité économique canadienne, à une industrie ou à une entreprise à la fois, par le biais d'un éventail de règlements ou de codes commerciaux applicables à chaque secteur en particulier, cela n'aboutirait pas en droit à une réglementation des échanges et du commerce au sens général où l'entend l'arrêt *Citizens Insurance*, (1881), 7 App. Cas. 96.

Troisièmement, on n'a pas allégué que le brassage et l'étiquetage de la bière et de la bière légère ont donné lieu à une situation d'urgence nationale ou à un nouveau problème qui n'existe pas à l'époque de la Confédération, ou à une question d'intérêt national transcendant le pouvoir des autorités locales d'y faire face par voie législative. Donc, il n'y a rien qui puisse appuyer la proposition que les articles de la Loi et du Règlement contestés dans la mesure où ils se rapportent aux liqueurs de malt, sont fondés en droit sur la clause de l'art. 91 relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

Le juge Ritchie: La manière dont l'appelante cherche à vendre sa bière «Labatt's Special Lite» fait que ce produit ne peut être confondu avec un aliment conforme à la norme prescrite par l'art. B.02.134 du Règlement. L'indication placée bien en vue du fait que le produit a une teneur en alcool de 4 pour cent rend peu probable la confusion de ce produit avec un «aliment» dont la teneur en alcool par volume n'est pas supérieure à 2.5 pour cent. Quant à la question constitutionnelle, on doit y répondre de la manière indiquée dans les motifs du juge Estey.

Les juges Pigeon et McIntyre, dissidents: Quant au premier point, la conclusion de la Cour d'appel fédérale est correcte. La question n'est pas de savoir si, d'après l'étiquette, il est possible de vérifier la nature exacte du produit emballé. Elle est de savoir s'il y a risque d'erreur et elle paraît devoir être abordée comme s'il s'agissait de savoir s'il y a risque de confusion dans une affaire de contrefaçon de marques ou de concurrence déloyale. C'est une question de première impression. Il est clair que les mots «Special Lite» sont la désignation principale du produit en cause. La teneur en alcool figure en dernière ligne au bas de l'étiquette avec le contenu en millilitres et en onces liquides.

The second question involves the difficult definition of the limits of federal power under the heading "The Regulation of Trade and Commerce". The present regulations and statute do not prevent the appellant from marketing its product. The federal enactments under attack provide for no more than what might be called "labelling regulations". These state what specifications must be met if some specific designations are used on food labels. This does not go beyond a proper concept of trade mark legislation as in the *Dominion Trade and Industry Commission Act, 1935* case, [1937] A.C. 405 and there is no invasion of provincial jurisdiction.

Per Laskin C.J., dissenting: The present *Food and Drugs Act* clearly addressed itself, by the regulation-making power conferred under s. 25, to standards of strength and quality as well as labelling. If Parliament can set up standards for required returns for statistical purposes, it should be able to fix standards that are common to all manufacturers of foods, including beer, at least to equalize competitive advantages in the carrying on of business concerned with such products. The operations of brewers of beer extend throughout Canada, and the federal trade and commerce power should not be attenuated any further by denying Parliament authority to address itself to uniform prescriptions for the manufacture of food, drugs, cosmetics, therapeutic devices in the way, in the case of beer, of standards for its production and distribution according to various alcoholic strengths under labels appropriate to the governing regulations.

[*Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96 distinguished; *Russell v. The Queen* (1882), 7 App. Cas. 829; *The Reference as to the Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1 aff'd [1951] A.C. 179; *Dominion Stores v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 844, rev'd (1978), 18 O.R. (2d) 496, aff'd (1977), 17 O.R. (2d) 168; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*, [1896] A.C. 348; *R. v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434; *Reference Re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *Attorney General of British Columbia v. Attorney General of Canada*, [1937] A.C. 377; *R. v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d) 406; *Carnation Company Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; *Reference re Ontario Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Caloil v. The Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 543; *John Deere Plow Co. v.*

La seconde question porte sur les limites, difficiles à établir, de l'autorité fédérale en matière de «réglementation des échanges et du commerce». Le Règlement et la Loi en cause n'empêchent pas l'appelante de mettre son produit sur le marché. Les dispositions fédérales contestées ne prévoient pas autre chose que ce qu'on peut désigner comme un «règlement d'étiquetage». Celui-ci prescrit les normes auxquelles il faut satisfaire lorsque certaines désignations spécifiques sont utilisées sur des étiquettes d'aliments. Ce règlement relève de la compétence de la législation sur les marques de commerce, comme dans le renvoi sur la validité de la *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie*, 1935, [1937] A.C. 405, et il n'y a pas d'empêtement sur le domaine provincial.

Le juge en chef Laskin, dissident: La *Loi des aliments et drogues* actuelle vise de façon évidente l'établissement de normes de force et de qualité, ainsi que d'étiquetage, conformément au pouvoir de réglementation conféré par l'art. 25. Si le Parlement a le pouvoir d'établir des normes pour des relevés nécessaires à des fins statistiques, il devrait être capable d'établir des normes communes à tous les fabricants d'aliments, y compris la bière, ne serait-ce que pour égaliser les avantages concurrentiels dans l'exploitation d'entreprises qui fabriquent ce genre de produits. L'activité des brasseurs se fait à l'échelle nationale et le pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce ne doit pas être diminué davantage en refusant au Parlement le pouvoir de prescrire des normes uniformes pour la fabrication d'aliments, de drogues, de cosmétiques, et d'instruments thérapeutiques par l'établissement, dans le cas de la bière, de normes de production et de distribution d'après différentes teneurs en alcool sous des étiquettes conformes aux dispositions réglementaires applicables.

Jurisprudence: distinction faite avec l'arrêt *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Russell v. The Queen* (1882), 7 App. Cas. 829 (C.P.); *Renvoi relatif à la validité de l'art. a) de l'art. 5 de la Loi concernant l'industrie laitière*, [1949] R.C.S. 1 conf. par [1951] A.C. 179; *Les Supermarchés Dominion c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 844, infirmant (1978), 18 O.R. (2d) 496, confirmant (1977), 17 O.R. (2d) 168; *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396; *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*, [1896] A.C. 348; *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *Attorney General of British Columbia v. Attorney General of Canada*, [1937] A.C. 377; *R. v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d) 406; *Compagnie Carnation Ltée c. L'Office des marchés agricoles du Québec*, [1968] R.C.S. 238; *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act (Ontario)*, [1957]

Wharton, [1915] A.C. 330; *Reference re the Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Re Insurance Act*, 1910 (1913), 48 S.C.R. 260; *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 134; *In Re The Board of Commerce Act* (1920), 60 S.C.R. 456, [1922] 1 A.C. 191; *Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 695; *Radio Reference*, [1932] A.C. 304; *Aeronautics Reference*, [1932] A.C. 54; *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*, [1937] A.C. 405; *Schweppes Ld. v. Gibbens* (1905), 22 R.P.C. 601; *J. Bollinger v. The Costa Brava Wine Co. Ltd.*, [1961] R.P.C. 116, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹ setting aside the judgment of the Trial Division². Appeal allowed, Laskin C.J. and Pigeon and McIntyre JJ. dissenting.

D. M. M. Goldie, Q.C., and *Donald J. M. Brown*, for the appellant.

W. J. A. Hobson, Q.C., and *J. M. Mabbutt*, for the respondent.

Henri Brun and *Jean-François Jobin*, for the intervenant.

The following are the reasons delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—I agree with Mr. Justice Pigeon that the appeal should be dismissed with costs to the respondent. Like him I hold the view that Chief Justice Jackett of the Federal Court of Appeal was correct in his assessment of the application of s. 6 of the *Food and Drugs Act* to the appellant. The constitutional issue which Justice Pigeon resolved in favour of federal power, raises for me more extended considerations than those on which he was content to proceed and I wish to state my position briefly on what I regard as a highly important issue.

I do not think that the *Dominion Trade and Industry Commission*³ case is conclusive here. That was a case involving non-compulsory regula-

R.C.S. 198; *Caloil c. Le Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 543; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Renvoi relatif à la Loi des assurances*, 1910 (1913), 48 R.C.S. 260; *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*, [1977] 2 R.C.S. 134; *Renvoi relatif à la Loi de la Commission de commerce* (1920), 60 R.C.S. 456; [1922] 1 A.C. 191; *Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Manitoba Free Press*, [1923] A.C. 695; *Renvoi relatif à la Radiocommunication*, [1932] A.C. 304; *Renvoi relatif à l'Aéronautique*, [1932] A.C. 54; *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193; *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*, [1937] A.C. 405; *Schweppes Ld. v. Gibbens* (1905), 22 R.P.C. 601; *J. Bollinger v. The Costa Brava Wine Co. Ltd.*, [1961] R.P.C. 116.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹ qui a infirmé le jugement de la Division de première instance². Pourvoi accueilli, le juge en chef Laskin et les juges Pigeon et McIntyre étant dissidents.

D. M. M. Goldie, c.r., et *Donald J. M. Brown*, pour l'appelante.

W. J. A. Hobson, c.r., et *J. M. Mabbutt*, pour l'intimé.

Henri Brun et Jean-François Jobin, pour l'intervenant.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Je conviens avec le juge Pigeon que le pourvoi devrait être rejeté avec dépens en faveur de l'intimé. Comme lui, j'estime que le juge en chef Jackett de la Cour d'appel fédérale a fait une évaluation correcte de l'application de l'art. 6 de la *Loi des aliments et drogues* à l'appelante. La question constitutionnelle que le juge Pigeon a tranchée en faveur du pouvoir fédéral, soulève, quant à moi, des considérations plus larges que celles auxquelles il s'en est tenu. Je désire donc exposer brièvement ma position sur ce que je considère comme une question extrêmement importante.

Je ne suis pas d'avis que l'arrêt sur la validité de la *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie*³ soit concluant en l'espèce. Cette

¹ [1980] 1 F.C. 241; (1979), 26 N.R. 617.

² (1978), 84 D.L.R. (3d) 61.

³ [1937] A.C. 405, *sub. nom. Att. Gen. of Ontario v. Att. Gen. of Canada*.

¹ [1980] 1 F.C. 241; (1979), 26 N.R. 617.

² (1978), 84 D.L.R. (3d) 61.

³ [1937] A.C. 405, *sub. nom. Att. Gen. of Ontario v. Att. Gen. of Canada*.

tion whereas the *Food and Drugs Act* and the relevant Regulations thereunder operate compulsorily. I do not think that anything is added by reference to *Dominion Stores Limited v. The Queen*⁴ in which judgment was handed down by this Court on December 13, 1979. Insofar as it turned on dealing with local marketing it does not touch the present case. Even on the view of the dissenting Judges in the *Dominion Stores* case the matter is not advanced beyond what the *Dominion Trade and Industry Commission* case stands for. Part I of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8, is also an instance of non-compulsory regulation by requiring anyone who uses the standards fixed by regulation thereunder to observe the prescriptions attached to the particular standard. I did not understand that the majority in the *Dominion Stores* case took any position on the validity of Part I of the federal Act; rather that majority appeared to find it inapplicable in the face of provincial legislation, a view which I, and those who joined with me in dissent, did not share because it was our opinion that, on the record there was no issue raised as to the application of provincial legislation.

The matter therefore comes down to whether this Court views the federal trade and commerce power as a sufficient support for the legislation and Regulations which are attacked in the present case. I would hold that it does, and, in so doing I would adopt the statement in the *Parsons*⁵ case, at p. 113, which envisages competent federal legislation by way of "general regulation of trade affecting the whole Dominion".

It may be that the present case can be disposed of on the ground taken by my brother Pigeon that the regulations that are attacked amount to no more than labelling provisions. We are not concerned with a marketing situation, and hence this case is distinguishable from cases like the *Natural*

affaire mettait en cause une réglementation facultative alors que la *Loi des aliments et drogues* et le Règlement y afférent sont de nature obligatoire. Je ne crois pas que le renvoi à l'arrêt *Les Supermarchés Dominion Limitée c. La Reine*⁴, rendu par cette Cour le 13 décembre 1979, ajoute quoi que ce soit. Dans la mesure où cette affaire concerne la commercialisation locale, elle n'a pas de rapport avec la présente espèce. Même compte tenu de l'opinion des juges qui y sont dissidents, l'état de la question en est resté à ce qu'a énoncé l'arrêt *Dominion Trade and Industry Commission*. La Partie I de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, est également un cas de réglementation facultative, car elle impose à quiconque utilise les normes fixées par le règlement d'application d'observer les prescriptions rattachées à la norme particulière. Je n'ai pas l'impression que la majorité dans l'arrêt *Les Supermarchés Dominion* a pris position sur la validité de la Partie I de la loi fédérale; elle l'a plutôt jugée inapplicable vu la loi provinciale, une opinion que ni ceux de mes collègues qui ont souscrit à ma dissidence, ni moi-même ne partageons parce qu'à notre avis, le dossier ne soulevait aucune question relative à l'application de la loi provinciale.

La question se résume donc à savoir si le pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce constitue un fondement suffisant aux articles de la Loi et du Règlement contestés en l'espèce. Je suis d'avis de répondre par l'affirmative et, ce faisant, d'adopter la déclaration de l'arrêt *Parsons*⁵, à la p. 113, qui envisage une législation fédérale valide par voie de [TRADUCTION] «réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion».

Il est possible que la solution de la présente affaire se trouve dans le motif retenu par mon collègue le juge Pigeon, savoir que les dispositions réglementaires contestées ne sont rien de plus que des dispositions d'étiquetage. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas de commercialisation; on peut

⁴ [1980] 1 S.C.R. 844.

⁵ (1881), 7 App. Cas. 96, *sub. nom. Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons*.

⁴ [1980] 1 R.C.S. 844.

⁵ (1881), 7 App. Cas. 96, *sub. nom. Citizens Insurance Co. of Canada v. Parsons*.

*Products Marketing Act*⁶ case and *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*⁷ or even the *Ontario Marketing*⁸ case decided by this Court in 1957. There are, however, other matters that must be brought into account, matters which I think are relevant to the recognition of the federal trade and commerce power as a fully independent source of authority when viewed against the catalogue of provincial powers, especially the power in relation to "property and civil rights in the Province" under s. 92(13) of the *British North America Act*.

First, a brief reference to the history of the legislation and regulations whose validity is impugned in this case. Section 6 of the *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27, was enacted by 1952-53 (Can.), c. 38, s. 6. It reads as follows:

6. Where a standard has been prescribed for a food, no person shall label, package, sell or advertise any article in such a manner that it is likely to be mistaken for such food, unless the article complies with the prescribed standard.

The statute of 1952-53 (Can.), c. 38, was a complete revamping of the *Food and Drugs Act*, 1920 (Can.), c. 27, which applied only to food and drugs. The new Act was expanded to cover cosmetics and therapeutic devices, and sections to the same effect as s. 6 thereof (relating to foods) were enacted to require obedience to prescribed standards for drugs, cosmetics and devices in labelling, packaging, selling or advertising lest they otherwise be mistaken for such drugs, cosmetics or devices: see ss. 10, 17 and 20 of the present Act. Whereas the predecessor Act was limited to protection of the public against adulteration and misbranding, the new Act more clearly addressed itself, by the regulation-making power conferred under s. 25 upon the Governor-in-Council, to standards of strength and quality as well as labell-

⁶ [1937] A.C. 377, *sub. nom. Att. Gen. of B.C. v. Att. Gen. of Canada*.

⁷ [1938] A.C. 708.

⁸ [1957] S.C.R. 198, *sub. nom. Reference re Ontario Farm Products Marketing Act*.

donc distinguer cette affaire-ci d'autres affaires comme, par exemple, l'arrêt sur la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*⁶, l'arrêt *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*⁷ ou même l'arrêt de cette Cour *Ontario Marketing*⁸, en 1957. Il faut toutefois faire intervenir d'autres éléments qui, à mon avis, sont pertinents à la reconnaissance du pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce en tant que source de compétence entièrement indépendante par rapport à la liste des pouvoirs provinciaux, plus particulièrement celui relatif à la «propriété et (aux) droits civils dans la province» prévu au par. 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

En premier lieu, un bref historique de la Loi et du Règlement dont la validité est contestée en l'espèce. L'article 6 de la *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1970, chap. F-27, a été édicté par l'art. 6 du chap. 38, 1952-53 (Can.):

6. Lorsqu'une norme a été prescrite pour un aliment, nul ne doit étiqueter, empaqueter, vendre ou annoncer un article de telle manière qu'il puisse être confondu avec cet autre aliment, à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite.

La Loi de 1952-53 (Can.), chap. 38, est une réorganisation complète de la *Loi des aliments et drogues* de 1920 (Can.), chap. 27, qui ne s'appliquait qu'aux aliments et aux drogues. La portée de la nouvelle loi a été élargie afin d'inclure les cosmétiques et les instruments thérapeutiques, et des articles au même effet que l'art. 6 de ladite loi (qui se rapporte aux aliments) ont été adoptés afin d'assurer le respect des normes prescrites pour les drogues, les cosmétiques et les instruments, en matière d'étiquetage, d'emballage, de vente ou d'annonce de ces produits de manière à éviter toute confusion avec d'autres drogues, cosmétiques ou instruments: voir les art. 10, 17 et 20 de la loi actuelle. Alors que l'ancienne loi se limitait à la protection du public contre la falsification et les fausses marques, la nouvelle loi vise de façon plus

⁶ [1937] A.C. 377, *sub. nom. Att. Gen. of B.C. v. Att. Gen. of Canada*.

⁷ [1938] A.C. 708.

⁸ [1957] R.C.S. 198, *sub. nom. Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act (Ontario)*.

ing. Moreover, the new statute clarified any doubt that the violation of s. 6 would give rise to an offence.

There is no doubt that in its production and labelling of "lite" beer, the appellant did not conform to the standard strength prescribed for "light" beer under the regulations. (It is not contested that the spelling difference in the word used by the appellant and by the regulations does not affect the application of either s. 6 or of the regulations prescribing the limits of the alcoholic strength of that class of beer.) Its bottle label reflected its true strength which was beyond the limit fixed by the regulation. The question remains, therefore, whether, on the construction placed on s. 6 by Jackett C.J., which I accept, Parliament exceeded its legislative powers, both in the enactment of s. 6 and in authorizing prescription of standards of alcoholic strength.

In the *Board of Commerce*⁹ case, at p. 201, the Privy Council indicated that it might be open to Parliament "to call . . . for statistical and other information which may be valuable for guidance in questions affecting Canada as a whole. Such information may be required before any power to regulate trade and commerce can be properly exercised . . .". I do not press any perfect analogy to the prescription of common standards for an article of food which is produced throughout the country and which is also imported from abroad, but it does appear to me that if Parliament can set up standards for required returns for statistical purposes, it should be able to fix standards that are common to all manufacturers of foods, including beer, drugs, cosmetics and therapeutic devices, at least to equalize competitive advantages in the carrying on of businesses concerned with such products. I find some reinforcement in this view of the scope of the federal trade and commerce power in s. 121 of the *British North America Act* which precludes interprovincial tariffs, marking Canada

évidente l'établissement de normes de force et de qualité, ainsi que d'étiquetage, conformément au pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil par l'art. 25. De plus, la nouvelle loi fait disparaître tout doute que la violation de l'art. 6 constitue une infraction.

Il ne fait aucun doute que dans la fabrication et l'étiquetage de la bière «lite», l'appelante ne s'est pas conformée à la norme de force prescrite pour la bière «light» (légère) par le Règlement. (On reconnaît que l'orthographe différente employée par l'appelante et le Règlement pour le même mot ne modifie en rien l'application de l'art. 6 ou de l'article du Règlement qui prescrit les limites de la teneur en alcool de cette catégorie de bière.) L'étiquette des bouteilles indique la teneur réelle en alcool qui est supérieure à la limite établie par le Règlement. Il reste donc à déterminer si, vu l'interprétation que le juge en chef Jackett a donnée à l'art. 6, interprétation que je fais mienne, le Parlement a outrepassé ses pouvoirs législatifs en adoptant l'art. 6 et en autorisant l'établissement de normes portant sur la teneur en alcool.

Dans l'arrêt *Commission de Commerce*⁹, à la p. 201, le Conseil privé a indiqué qu'il pourrait être de la compétence du Parlement [TRADUCTION] «de demander . . . des renseignements statistiques et autres susceptibles d'être utiles dans l'examen de questions intéressant le Canada tout entier. Il peut arriver que de tels renseignements soient nécessaires avant qu'un pouvoir de réglementation des échanges et du commerce puisse être dûment exercé . . .». Je ne dis pas que cela se compare en tous points à l'établissement de normes communes pour un article d'alimentation qui est produit à l'échelle nationale et qui est aussi importé, mais il me paraît évident que, si le Parlement a le pouvoir d'établir des normes pour des relevés nécessaires à des fins statistiques, il devrait être capable d'établir des normes communes à tous les fabricants d'aliments, y compris la bière, les drogues, les cosmétiques et les instruments thérapeutiques, ne serait-ce que pour égaliser les avantages concurrentiels dans l'exploitation d'entreprises qui fabriquent ce genre de produits. Cette façon de conce-

⁹ [1922] 1 A.C. 191.

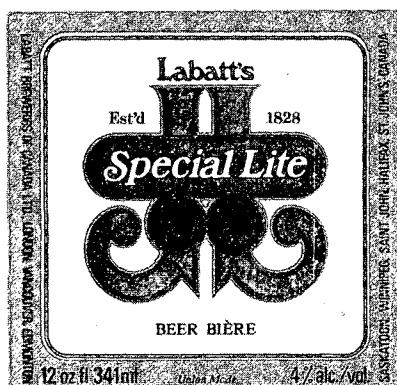
⁹ [1922] 1 A.C. 191.

as a whole as an economic union.

The operations of Labatt Breweries and of other brewers of beer extend throughout Canada, and I would not attenuate the federal trade and commerce power any further than has already been manifested in judicial decisions by denying Parliament authority to address itself to uniform prescriptions for the manufacture of food, drugs, cosmetics, therapeutic devices in the way, in the case of beer, of standards for its production and distribution according to various alcoholic strengths under labels appropriate to the governing regulations.

The judgment of Martland, Dickson, Beetz and Estey JJ. was delivered by

ESTEY J.—The appellant seeks a declaration that its product "Labatt's Special Lite" as labelled, packaged and sold "is not likely to be mistaken for a 'light beer' within the standards set out . . ." in the regulations under the *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27 ("the Act"). The relevant facts are few. The product in question is one of the malt liquors described in regulations promulgated under the Act and has an alcohol content of 4 per cent. This product was introduced to the market in the provinces of British Columbia and Ontario under this label:

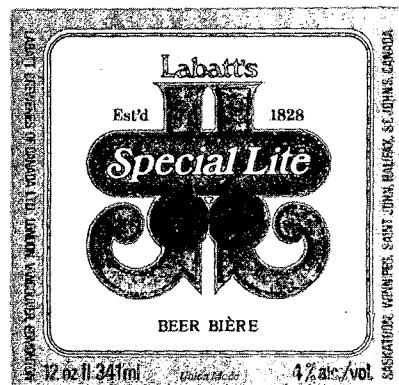


voir l'étendue du pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce est, à mon avis, renforcée par l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui interdit l'établissement de tarifs interprovinciaux, faisant ainsi du Canada dans son ensemble une union économique.

L'activité des Brasseries Labatt et d'autres brasseurs se fait à l'échelle nationale et je ne voudrais pas diminuer le pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce plus que ne le fait déjà la jurisprudence, en refusant au Parlement le pouvoir de prescrire des normes uniformes pour la fabrication d'aliments, de drogues, de cosmétiques et d'instruments thérapeutiques par l'établissement, dans le cas de la bière, de normes de production et de distribution d'après différentes teneurs en alcool sous des étiquettes conformes aux dispositions réglementaires applicables.

Version française du jugement des juges Martland, Dickson, Beetz et Estey rendu par

LE JUGE ESTEY—L'appelante demande un jugement déclarant que vu la manière dont son produit, la «Labatt's Special Lite», a été étiqueté, empaqueté et vendu, il «ne peut pas être confondu avec de la «Light beer» (bière légère) selon la norme prescrite . . .» dans le Règlement d'application de la *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1970, chap. F-27 («la Loi»). Les faits pertinents sont peu nombreux. Le produit en cause fait partie des liqueurs de malt décrites dans le Règlement édicté en vertu de la Loi. Il a une teneur en alcool de 4 pour cent. Ce produit a été lancé sur le marché de la Colombie-Britannique et de l'Ontario sous l'étiquette suivante:



Two issues arise by reason of the marketing of this product under the label set out above. Firstly, the appellant takes the position that this product when so advertised is not likely to be mistaken for a light beer within the applicable regulation. This regulation, being s. B.02.134 of the *Food and Drug Regulations*, C.R.C., c. 870, was enacted pursuant to s. 25(1) of the Act to which I will return shortly. Section 6 of the Act states as follows:

Where a standard has been prescribed for a food, no person shall label, package, sell or advertise any article in such a manner that it is likely to be mistaken for such food, unless the article complies with the prescribed standard.

The second position taken by the appellant is that s. 6 of the Act and regulation B.02.134 are *ultra vires* the Parliament of Canada, and to the extent that it authorizes such regulation, s. 25 is likewise *ultra vires*.

I turn to the first position, namely whether or not the appellant's product is likely to be mistaken for the beverage "light beer". The relevant regulations on the first issue are B.02.130 and B.02.134.

B.02.130 [S]. Beer

- (a) shall be the product of the alcoholic fermentation of an infusion of barley malt and hops or hop extract in potable water and brewed in such a manner as to possess the aroma, taste and character commonly attributed to beer;
- (b) shall contain not less than 2.6% and not more than 5.5% alcohol by volume; and
- (c) may have added to it during the course of manufacture
 - (i) cereal grain,
 - (ii) carbohydrate matter,
 - (iii) salt,
 - (iv) yeast,
 - (v) hop oil,
 - (vi) hop extract, provided it is added to the wort before or during cooking,
 - (vii) irish moss seaweed of the species *Chondrus crispus*,
 - (viii) carbon dioxide,
 - (ix) caramel,
 - (x) dextrin,
 - (xi) food enzymes,

La commercialisation de ce produit sous cette étiquette soulève deux questions. Premièrement, l'appelante fait valoir que vu la manière dont ce produit est annoncé, il ne peut pas être confondu avec de la bière légère au sens de la disposition réglementaire applicable. Cette disposition, l'art. B.02.134 du *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., chap. 870, a été adoptée en application du par. 25(1) de la Loi auquel je reviendrai sous peu. L'article 6 de la Loi se lit comme suit:

Lorsqu'une norme a été prescrite pour un aliment, nul ne doit étiqueter, empaqueter, vendre ou annoncer un article de telle manière qu'il puisse être confondu avec cet autre aliment, à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite.

Deuxièmement, l'appelante fait valoir que l'art. 6 de la Loi et l'art. B.02.134 du Règlement sont *ultra vires* du Parlement du Canada de même que l'art. 25 dans la mesure où ce dernier autorise l'adoption de cette disposition réglementaire.

Je passe à la première question, savoir si le produit de l'appelante peut être confondu avec de la «bière légère». Les articles pertinents du Règlement sont les art. B.02.130 et B.02.134.

B.02.130 [N]. La bière

- a) doit être le produit de la fermentation alcoolique d'une infusion de malt d'orge et de houblon ou d'extrait de houblon dans de l'eau potable, brassée de telle manière qu'elle possède l'arôme, le goût et les caractéristiques communément attribués à la bière;
- b) doit renfermer au moins 2.6 pour cent et au plus 5.5 pour cent d'alcool par volume, et
- c) peut, en cours de fabrication, être additionnée des substances suivantes:
 - (i) grains de céréales,
 - (ii) matières glucidiques,
 - (iii) sel,
 - (iv) levure,
 - (v) essence de houblon,
 - (vi) extrait de houblon, à condition qu'il soit ajouté au moût avant ou pendant la cuisson,
 - (vii) mousse d'Irlande (*Chondrus crispus*),
 - (viii) anhydride carbonique,
 - (ix) caramel,
 - (x) dextrine,
 - (xi) enzymes alimentaires,

- (xii) stabilizing agents,
- (xiii) gibberellic acid,
- (xiv) pH adjusting and water correcting agents
- (xv) class I Preservatives,
- (xvi) class II Preservatives,
- (xvii) sequestering agent,
- (xviii) yeast foods,
- (xix) any of the following filtering and clarifying agents: acacia gum, activated carbon, asbestos, bentonite, calcium silicate, magnesium silicate, aluminum silicate, cellulose, China clay, Nylon 66, diatomaceous earth, gelatin, silica gel, polyvinylpolypyrrolidone, wood shavings derived from oak, beech, hazelnut or cherry wood.
- (xx) polyvinylpyrrolidone, and
- (xxi) ammonium persulphate.
- (xii) agents stabilisants,
- (xiii) acide gibberélique,
- (xiv) rajusteurs de pH et agents correcteurs de l'eau,
- (xv) agents de conservation de la catégorie I,
- (xvi) agents de conservation de la catégorie II,
- (xvii) agents séquestrants,
- (xviii) nourriture des levures,
- (xix) n'importe lequel des agents de filtration et de clarification suivants: gomme arabique, charbon actif, amiante, bentonite, silicate de calcium, silicate de magnésium, silicate d'aluminium, cellulose, kaolin, nylon 66, terre d'infusoires, gélatine, gel de silice, polyvinylpolypyrrolidone, copeaux de chêne, de hêtre, de noisetier ou de cerisier,
- (xx) polyvinylpyrrolidone, et
- (xxi) persulfate d'ammoniaque.

B.02.134 [S]. Light Beer

- (a) shall be the product of the alcoholic fermentation of an infusion of barley malt and hops or hop extract in potable water and brewed in such a manner as to possess the aroma, taste and character commonly attributed to light beer;
- (b) shall contain not less than 1.2% and not more than 2.5% alcohol by volume; and
- (c) may have added to it the ingredients mentioned in paragraph (c) of section B.02.130.

It will be seen that the product has an alcoholic content as specified for "Beer" and is marketed under a label "Special Lite Beer" in which the letter grouping "lite" is phonetically identical with the category "light beer" in the regulation. It should be noted that the presence of the letter [S] in the headings of the regulations B.02.130 and B.02.134 is explained in regulation B.01.002.

B.01.002. Each section in this Part in which the symbol [S] appears between the section number and the name of the food described in that section prescribes the standard of composition, strength, potency, purity, quality or other property of that food and a section in which the symbol does not appear does not prescribe a standard for a food.

B.02.134 [N]. La bière légère

- a) doit être le produit de la fermentation alcoolique d'une infusion de malt d'orge et de houblon ou d'extrait de houblon dans de l'eau potable, brassée de telle manière qu'elle possède l'arôme, le goût et les caractéristiques communément attribués à la bière légère;
- b) doit renfermer au moins 1.2 pour cent et au plus 2.5 pour cent d'alcool par volume; et
- c) peut, en cours de fabrication être additionnée des substances mentionnées à l'alinéa B.02.130c).

On constate que le produit a une teneur en alcool d'un degré spécifié pour la «bière» et est vendu sous l'étiquette «Special Lite Beer», où le mot anglais «lite» sonne phonétiquement comme «light» dans l'expression «light beer» (bière légère), une catégorie du Règlement. Il convient de souligner que la lettre [N] qui figure dans les rubriques des articles B.02.130 et B.02.134 est expliquée à l'article B.01.002 du Règlement:

B.01.002. Tout article de la présente partie où le symbole [N] apparaît entre le numéro de l'article et le nom de l'aliment décrit dans cet article, prescrit la norme de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou de toute autre propriété de cet aliment, et tout article où ce symbole n'apparaît pas ne prescrit pas de norme pour un aliment.

The learned trial judge, in finding that the appellant has not violated the aforementioned regulations by the sale of this product in the manner described, stated:

There is no evidence before me describing, explaining or illustrating the aroma, taste and character commonly attributed to light beer. There is no evidence indicating the average, fair and reasonable Canadian would know what those particular attributes are. To my mind the hypothetically postulated Canadian would, as a prospective purchaser of the plaintiff's product, consider it to be a beverage less heavy or not as heavy as other beer products, or likely of somewhat less alcoholic content than other beer products, or both.

In the case before me, the average fair and reasonable Canadian purchaser would, in my view, quickly become aware and appreciate (from the labelling, packaging and advertising) that the plaintiff's product contained 4% alcohol by volume and not some undisclosed, or difficult to perceive, content. It is said on behalf of the defendant that even in clear terms disclosing an alcohol content well above the maximum for light beer does not remove the plaintiff from the prohibition of s. 6 of the statute; that the other standard—"the aroma, taste, and character commonly attributed to light beer"—is equally applicable and important. But, as I have noted, there is no evidence to assist me in arriving at what that particular standard, or what the regulation's phrase, light beer, conveys to the average, fair and reasonable Canadian.

On the evidence before me, it is my conclusion the plaintiff's Special Lite beverage ("food") has not been labelled, packaged or advertised in such a manner that it is likely to be mistaken for the beverage "light beer" ("food").

((1978), 84 D.L.R. (3d) 61, at pp. 66-67)

The Federal Court of Appeal came to the opposite result by determining that the regulations promulgated under the Act did (assuming their validity) prescribe a standard for light beer and accordingly, the Chief Justice, speaking on behalf of the Court, concluded:

In my view, therefore, it follows from the findings of the learned trial judge

- (a) that the respondent was "labelling, packaging and advertising a beer using the descriptive adjective "light," and

Le savant juge de première instance qui a conclu que l'appelante n'avait pas enfreint les articles susmentionnés en vendant ce produit de la manière décrite, s'est exprimé en ces termes:

La preuve produite ne comporte aucune description, explication ou illustration de l'arôme, du goût et des caractéristiques communément attribués à la bière légère. La preuve n'établit pas que le Canadien moyen, honnête et raisonnable connaît ces attributs-là. A mon avis, le Canadien type, en qualité d'acheteur éventuel du produit de la demanderesse, le considérerait comme une boisson moins lourde ou pas aussi lourde que d'autres bières ou comme une bière à plus faible teneur en alcool.

En l'espèce, l'acheteur canadien moyen, honnête et raisonnable se rendrait vite compte (en raison de l'étiquetage, de l'emballage et de la publicité) que le produit de la demanderesse a une teneur en alcool de 4% en volume et non pas une teneur en alcool inconnue ou difficile à préciser. Selon l'avocat du défendeur, le fait pour la demanderesse de révéler en termes précis une teneur en alcool nettement supérieure à la teneur maximum de la bière légère ne la soustrait pas à l'interdiction prévue à l'article 6 de la Loi. L'autre norme («l'arôme, le goût et les caractéristiques communément attribués à la bière légère») s'applique également et est aussi importante. Mais, je le répète, la preuve ne me permet pas de dire ce que le Canadien moyen, honnête et raisonnable sait de cette norme-là ou du sens donné au terme bière légère dans le Règlement.

Je conclus de la preuve que la boisson Special Lite («aliment») de la demanderesse n'a pas été étiquetée, empaquetée ou annoncée de telle manière qu'elle puisse être confondue avec la boisson dite «bière légère» («aliment»).

((1978), 84 D.L.R. (3d) 61, aux pp. 66 et 67)

La Cour d'appel fédérale est parvenue à la conclusion contraire; elle a jugé que les articles du Règlement promulgués conformément à la Loi prescrivent, de fait, (en présumant leur validité) une norme pour la bière légère, et le juge en chef, qui a rendu jugement au nom de la Cour, s'est donc exprimé en ces termes:

Par conséquent, il découle, selon moi, des conclusions du savant juge de première instance portant

- a) que l'intimée a «étiqueté, empaqueté et annoncé une bière décrite comme étant «légère», et

(b) that that beer had an alcohol content of 4%.
that the respondent was infringing section 6, . . .

((1979), 26 N.R. 617, at p. 624, [1980] 1 F.C. at pp. 248-49)

The regulations found in Part B ("Foods"), of the *Food and Drug Regulations*, *supra*, prescribe that the name of a food printed in bold face in the regulations, or a name prescribed by a regulation, is a "common name" to be used with reference to such food. The regulations then specify that such common name "shall be shown on the principal display panel". In the case of light beer, those words become the prescribed common name of the product ("food" being defined in the statute as including "any article manufactured, sold or represented for use as food or drink for man, . . .") by reason of regulation B.01.002. Similarly, the word "beer" is prescribed as the common name for the product produced pursuant to regulation B.02.130, *supra*.

It is clear therefore that standards have been prescribed for beer and light beer. It is also clear that those words have been arrogated by the statute for employment as common names with reference to those two food products. It is, with the greatest respect to those who hold a view to the contrary, thus abundantly clear that the sale of Labatt's Special Lite Beer, unless labelled simply as "beer", being the common name prescribed for use with reference to a product which conforms to the standards of beer as prescribed in the regulations, is a violation of s. 6 of the statute, without more. Here the appellant, by the adoption of the coined word "lite" and by associating it with the common name "beer" to produce a phonetic equivalent to another food, "light beer", whose prescribed common name is "light beer" has sold as a light beer a product which conforms not with regulation B.02.134 but which conforms with B.02.130. The question to be answered is, of course, not the precise question answered by the judgment of the Federal Court of Appeal, namely that an infringement of s. 6 occurred, but rather whether the plaintiff is entitled to a declaration as sought in the statement of claim. In my view, the

b) que la teneur en alcool de cette bière était de 4%,
que l'intimée a violé l'article 6, . . .

((1979) 26 N.R. 617, à la p. 624, [1980] 1 C.F. aux pp. 248 et 249)

Les articles de la Partie B («Aliments») du Règlement sur les aliments et drogues, précité, disposent que le nom d'un aliment imprimé en caractères gras dans le Règlement ou qu'un nom prescrit par un autre règlement est le «nom usuel» à utiliser pour cet aliment. Le Règlement précise ensuite que ce nom usuel «doit figurer sur l'espace principal». Dans le cas de la bière légère, ces mots deviennent, en vertu de l'art. B.01.002, le nom usuel prescrit du produit (le mot «aliment» au sens de la Loi comprenant «tout article manufacturé, vendu ou représenté comme pouvant servir de nourriture ou de breuvage à l'homme, . . .»). De même, le mot «bière» est le nom usuel du produit fabriqué conformément à l'art. B.02.130 précité.

Par conséquent, il est clair que des normes ont été prescrites pour la bière et la bière légère. Il est également clair que la Loi s'est appropriée ces mots pour en faire les noms usuels des deux aliments auxquels ils se rapportent. Avec égards envers les tenants d'une opinion contraire, il est parfaitement clair que la vente de la «Labatt's Special Lite Beer», à moins que ce produit ne soit étiqueté simplement comme «bière», soit le nom usuel prescrit pour l'emploi d'un produit qui est conforme aux normes de la bière prescrites par le Règlement, enfreint l'art. 6 de la Loi, sans plus. En l'espèce, l'appelante, en adoptant le mot anglais «lite» (légère) forgé pour l'occasion et en le joignant au nom usuel «beer» (bière) pour créer un équivalent phonétique d'un autre aliment, savoir la «light beer», dont le nom usuel prescrit est «light beer» (bière légère), a vendu comme bière légère un produit conforme non pas à l'art. B.02.134 mais à l'art. B.02.130. Il va de soi que la question à examiner n'est pas la question précise à laquelle la Cour d'appel fédérale a répondu en concluant qu'il y avait eu violation de l'art. 6, mais celle de savoir si la demanderesse a droit au jugement déclaratoire qu'elle demande dans la déclaration. A mon

plaintiff is clearly not entitled either to the declaration with respect to regulation B.02.130 or to a declaration that the product is not "likely to be mistaken for a 'light beer' within the standard set out in paragraph B.02.134".

I do not find it necessary to go further and deal with the question as to whether the prescribed standards in the two regulations would indeed create an understanding in actual or potential purchasers of the product that the product was either a light beer or a beer. It is also unnecessary to consider whether the use of the word "special" as an additional adjective qualifying the word "beer" in some way comes to the aid of the appellant. The description "lite beer" must, in the ordinary usage of the language today, be synonymous with light beer, and the appellant's product, having an alcoholic content of 4 per cent, does not conform with the standards prescribed. The notice of 4 per cent on the label, in my respectful view, does not assist the appellant in establishing its entitlement to either declaration.

If it be necessary to find a violation of s. 6 by the actions of the appellant, I would adopt Chief Justice Jackett's interpretation of s. 6 when he states in the judgment below, *supra*, at p. 623:

... applied to the facts of this case, section 6 means, in effect,

"Where a standard has been prescribed for (light beer), no person shall label, package, sell or advertise any article in such a manner that it is likely to be mistaken for (light beer), unless the article complies with the prescribed standard."

Much argument was directed to the common understanding of the term "light beer" by the public. This discussion springs from the words employed in the two regulations quoted above in prescribing the specifications for both beer and light beer. It is said that the expression "light" with reference to beer is understood in Canada as being the same as in the United States where, according to the record, the term connotes that the beverage is low in carbohydrates of which alcohol

avis, il est clair que la demanderesse n'a ni le droit d'obtenir un jugement déclaratoire à l'égard de l'art. B.02.130 ni un jugement déclaratoire portant que le produit «ne peut être confondu avec de la «bière légère» selon la norme prescrite à l'article B.02.134».

J'estime inutile d'aller plus loin et d'étudier la question de savoir si les normes prescrites dans les deux articles du Règlement pourraient véritablement faire comprendre au consommateur réel ou éventuel du produit qu'il s'agit soit d'une bière légère soit d'une bière. Il est également inutile d'examiner si l'usage de l'adjectif anglais additionnel «special» qui qualifie le mot «beer» vient d'une certaine façon en aide à l'appelante. L'expression anglaise «lite beer» doit être considérée, d'après l'usage courant moderne, comme synonyme de l'expression «light beer» (bière légère); le produit de l'appelante qui a une teneur en alcool de 4 pour cent n'est pas conforme aux normes prescrites. A mon avis, la mention d'une teneur en alcool de 4 pour cent sur l'étiquette n'aide pas l'appelante à établir son droit à l'un ou l'autre des jugements déclaratoires.

S'il était nécessaire de conclure que l'appelante, par ses actes, a enfreint l'art. 6, je ferais mienne l'interprétation que le juge en chef Jackett a donnée à cet article dans l'arrêt de la Cour d'appel, précité, à la p. 623:

... Appliquée aux faits de l'espèce, elle [l'interprétation] donne à l'article 6 le sens suivant:

«Lorsqu'une norme a été prescrite pour (la bière légère), nul ne doit étiqueter, empaqueter, vendre ou annoncer un article de telle manière qu'il puisse être confondu avec (la bière légère), à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite.»

Le sens que le public donne habituellement à l'expression «bière légère» a été longuement débattu. La discussion découle des termes employés dans les deux articles précités pour prescrire les normes applicables à la bière et à la bière légère. On fait valoir que l'adjectif «légère», lorsqu'il se rapporte à la bière, a le même sens au Canada qu'aux États-Unis, où, selon le dossier, ce terme signifie que le breuvage contient moins de glucides, catégorie à laquelle appartient notam-

is but one. It will be noted that each of the two classes of beer may include other carbohydrates in unspecified proportions. Hence it is said that 4 per cent alcohol might still indicate a light beer because the other carbohydrates may be reduced in proportion to the balance of the ingredients. In essence, the appellant asks the Court to find that it may produce and market a "malt liquor" with a name not prescribed as the common name for such a product when it contains 4 per cent alcohol, or alternatively, that the addition of adjectives in front of the word "beer" does not prevent the presence of the word "beer" operating as the assigned "common name" for such a product when it contains 4 per cent alcohol. The regulations are precise and nothing therein authorizes the addition of adjectives to the prescribed common name "beer" for the marketing to the public of this product. Similarly, in the case of light beer, the regulations do not authorize any perversion of the prescribed common name. The appellant, without saying so, argues that the right to add adjectives to the prescribed common name is inherent in the regulations. One of the added adjectives is "lite" which is a commonly used, phonetic spelling of "light," and is indeed a commonly used homophone in our language. In my view, the use of "light" in association with beer is essentially a use of a prescribed common name, and here such use is made of the common name with reference to a product which does not conform to the standards prescribed by the regulations for that product. Whether or not this use in turn offends s. 6 depends upon the proper interpretation of that section. Before turning to that section, however, it must be observed that if the use of adjectives in association with prescribed names is permissible, then the appellant may, at least as regards the regulations under discussion, employ such words as "root beer," "ginger beer," or "near beer" with reference to this product. Clearly the word "beer," when coupled with such qualifying words is not the prescribed name "beer" and would not be taken so by the public in considering the purchase of the product.

ment l'alcool. Il convient de noter que chacune des deux catégories de bière peut contenir d'autres glucides dans des proportions indéterminées. Ainsi on a allégué qu'avec une teneur en alcool de 4 pour cent, on peut encore avoir une bière légère parce qu'on a pu réduire la proportion des autres glucides par rapport au reste des ingrédients. L'appelante demande essentiellement à la Cour de lui reconnaître le droit de fabriquer et de commercialiser une «liqueur de malt» sous un nom qui n'est pas prescrit comme le nom usuel pour pareil produit quand sa teneur en alcool est de 4 pour cent ou, subsidiairement, de reconnaître que l'adjonction d'adjectifs devant le mot anglais «beer» n'empêche pas de considérer ce mot comme le «nom usuel» attribué à pareil produit quand sa teneur en alcool est de 4 pour cent. Les articles du Règlement sont clairs: ils n'autorisent aucunement l'adjonction d'adjectifs au nom usuel prescrit «bière» en vue de la commercialisation de ce produit. La situation est la même pour la bière légère: les articles n'autorisent aucunement la déformation du nom usuel prescrit. L'appelante, sans le dire, prétend que le droit d'ajouter des adjectifs au nom usuel prescrit est inhérent aux articles du Règlement. L'un de ces adjectifs est le mot anglais «lite» qui correspond à l'orthographe phonétique très répandue du mot «light». De fait, c'est un homophone d'usage courant en langue anglaise. A mon avis, l'usage du mot «légère» en rapport avec une bière est essentiellement celui d'un nom usuel prescrit; en l'espèce, le nom usuel est utilisé en rapport avec un produit qui n'est pas conforme aux normes prescrites pour ce produit par le Règlement. La question de savoir si cet usage enfreint à son tour l'art. 6 dépend de l'interprétation appropriée de cet article. Toutefois, avant de l'étudier, il convient de souligner que s'il est permis d'employer des adjectifs en rapport avec des noms usuels prescrits, alors il est loisible à l'appelante, du moins en ce qui concerne les articles en cause, d'utiliser en anglais des noms tels que «root beer» (soda racinette), «ginger beer» (soda gingembre) ou «near beer» (bière réduite) en rapport avec ce produit. Manifestement, lorsque le mot «beer» est ainsi qualifié, ce n'est plus le nom prescrit «beer» et le public ne considérerait pas ce produit comme tel au moment de l'achat.

The test established in s. 6, however, is "likely to be mistaken for such food" (in this case by definition in the statute, "light beer"). It is not necessary to go to the standards applied in other laws to apply this statutory test. The purchaser must be able to rely on the presence of the prescribed common name as indicating a product prepared in accordance with the specifications established under the Act. A purchaser must be able to do so without having to examine the container to ascertain the proportion of alcohol and other substances present in the product in order to determine which classification of malt liquors is being marketed under the label in question. The section certainly should not be construed so as to cause the purchaser to resolve an apparent conflict between the announced 4 per cent alcoholic content, and the phonetic equivalent of the prescribed common name "light beer" connoting as it does a lower alcoholic content. The presence of the additional adjective "special" does not assist the appellant in demonstrating that a mistake would not be "likely".

I conclude that on the assumption that s. 6 and the applicable regulations cited above are valid, the appellant is not entitled to either declaration which it seeks in these proceedings.

I turn now to the constitutional issue. The appellant challenges the constitutional validity of s. 6 and s. 25(1)(c) of the *Food and Drugs Act* and the regulations promulgated thereunder with reference to the production and sale of beer. Before embarking on a discussion of the constitutional considerations, let us examine the form and thrust of the Act and its regulations.

Part I of the Act is entitled "Foods, Drugs, Cosmetics and Devices". Under the heading "Food" we find four sections creating offences such as the sale of harmful substances, adulterated food and food unfit for human consumption and food manufactured under unsanitary conditions. There is a prohibition against the labelling, packaging, selling or advertising of food in any manner that is false and misleading or deceptive; and there

Toutefois, le critère établi à l'art. 6 est que l'article « . . . puisse être confondu avec cet autre aliment» (soit, aux termes de la définition de la législation, la «bière légère»). Il n'est pas nécessaire de se reporter aux normes prévues dans d'autres textes législatifs pour appliquer le présent critère. L'acheteur doit pouvoir se fier à la présence du nom usuel prescrit qui indique un produit fabriqué conformément aux normes établies en vertu de la Loi. Il doit pouvoir le faire sans être obligé d'examiner l'emballage pour vérifier la proportion d'alcool et d'autres substances contenues dans le produit et déterminer quelle catégorie de liqueurs de malt est commercialisée sous cette étiquette. L'article ne doit certainement pas être interprété de manière à faire résoudre par l'acheteur un conflit apparent entre la teneur en alcool annoncée de 4 pour cent et l'équivalent phonétique du nom usuel prescrit «bière légère» qui connote effectivement une teneur en alcool plus faible. La présence de l'adjectif additionnel «special» n'aide pas l'appelante à démontrer qu'il n'y a pas de possibilité de confusion.

Je conclus que si l'art. 6 et les articles applicables du Règlement précités sont valides, l'appelante n'a droit à aucun des jugements déclaratoires qu'elle demande en l'espèce.

Je passe maintenant à la question constitutionnelle. L'appelante attaque la constitutionnalité de l'art. 6 et de l'al. 25(1)c) de la *Loi des aliments et drogues* et des articles de son règlement d'application relatifs à la fabrication et à la vente de la bière. Avant d'entamer la discussion sur les considérations constitutionnelles, il convient d'examiner la forme et la portée de la Loi et de son règlement.

La Partie I de la Loi s'intitule «Aliments, drogues, cosmétiques et instruments». Les quatres articles regroupés sous la rubrique «Aliments» érigent en infraction la vente d'une substance délétère, d'un aliment falsifié, d'un aliment impropre à la consommation humaine et d'un aliment fabriqué dans des conditions non hygiéniques. L'étiquetage, l'emballage, la vente ou l'annonce d'un aliment de manière fausse, trompeuse ou mensongère sont

is a general provision applicable to the whole of Part I making it an offence to advertise food, drugs, cosmetics or devices to the general public as a treatment, preventative or cure for any disease. Then we come to s. 6 in the "Food" portion of Part I of the Act which has already been set out above and which was relevant to the first issue as well as to the constitutional question. For convenience, I repeat s. 6 which reads as follows:

Where a standard has been prescribed for a food, no person shall label, package, sell or advertise any article in such a manner that it is likely to be mistaken for such food, unless the article complies with the prescribed standard.

There then follow provisions with reference to drugs, cosmetics and devices. In each of these instances the statute prescribes a number of offences with reference to false labelling, manufacture under unsatisfactory conditions, sale of unsafe articles, and so on. Likewise in each segment under Part I we find a section comparable to s. 6, as for example s. 10 in the case of drugs. Part III of the Act deals with "Controlled Drugs" and establishes offences in connection with the trafficking in controlled drugs, possession of such drugs, and detailed provisions with reference to the prosecution of charges under the statute, search and seizure, etc. Under this Part, regulations may be promulgated by the Governor-in-Council with reference to the manufacture, sale, importation and other dealings with controlled drugs. Part IV deals in the same way with restricted drugs. In Part II of the statute, provision is made for the "administration and enforcement" of the Act, including the powers of inspectors, the power of forfeiture, the right to make analysis of substances. Section 25(1)(c) appears in this part and establishes the authority in the Governor-in-Council to pass regulations under the statute

... for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, in particular, but not so as to restrict the generality of the foregoing ...

(c) prescribing standards of composition, strength, potency, purity, quality or other property of any article of food, drug, cosmetic or device;

interdits. En outre, en vertu d'une disposition générale qui s'applique à toute la Partie I, constitue une infraction le fait d'annoncer des aliments, des drogues, des cosmétiques ou des instruments au public comme étant un traitement, un préventif de quelque maladie ou comme devant les guérir. Enfin il y a l'art. 6 sous la rubrique «Aliments» de la Partie I de la Loi; cet article, déjà cité, est pertinent à la fois à la première question et à la question constitutionnelle. Par souci de commodité, je le reproduis de nouveau:

Lorsqu'une norme a été prescrite pour un aliment, nul ne doit étiqueter, empaqueter, vendre ou annoncer un article de telle manière qu'il puisse être confondu avec cet autre aliment, à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite.

Viennent ensuite les dispositions concernant les drogues, les cosmétiques et les instruments. Dans chacun de ces cas, la Loi crée des infractions en cas de faux étiquetage, de fabrication dans des conditions non satisfaisantes, de vente d'articles dangereux, et ainsi de suite. De même, chacune des rubriques figurant sous la Partie I comporte un article semblable à l'art. 6 comme par exemple l'art. 10 dans le cas des drogues. La Partie III de la Loi traite des «Drogues contrôlées». Elle fait du trafic et de la possession de ces drogues des infractions et prévoit en détail la procédure applicable aux poursuites en cas d'accusations portées en vertu de la Loi, aux perquisitions et aux saisies, etc. Conformément à cette Partie, le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour la fabrication, la vente, l'importation et autre forme de négoce de drogues contrôlées. La Partie IV traite de la même manière des drogues d'usage restreint. Dans la Partie II de la Loi, «Administration et mise en application» sont prévues, ce qui comprend les pouvoirs des inspecteurs, le pouvoir de confiscation, le droit de faire analyser les substances. L'alinéa 25(1)c) relève de cette Partie et consacre le pouvoir du gouverneur en conseil d'adopter des règlements conformément à la Loi

... pour l'exécution des objets et l'application effective des dispositions de la présente loi. En particulier, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, ...

c) pour établir des normes de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou d'autres propriétés d'un article d'alimentation ou de droguerie, d'un cosmétique ou d'un instrument;

The regulatory authority under subs. (c) appears to extend to the four classes of goods or articles regulated under Part I which include "foods" with which we are here concerned.

Under the authority of s. 25(1)(c), there has been produced an elaborate set of regulations dealing with the preparation, manufacture and sale of the four articles or commodities dealt with in Part I of the Act. We are here concerned principally with Part B of the *Food and Drug Regulations, supra*. Various regulations in this Part prescribe standards for a food, its composition, strength, potency, purity, quality or other property, and where a standard is so prescribed, the regulations require that such food shall contain only the ingredients included in the standard for the food and in prescribed proportions. In Division 2 of Part B, provision is made for alcoholic beverages. The threshold qualification for an alcoholic beverage is set at "1.2% or more alcohol by volume", and s. B.02.003 requires the display of the alcoholic content by volume on what is referred to as the "principal display panel". The part of the regulations pertaining to alcoholic beverages with which this proceeding is concerned commences under the heading "Malt Liquors" with regulation B.02.130, already reproduced above, which prescribes the nature of "beer", its alcoholic content, and permitted additives. The other malt liquors described by these regulations are ale, stout, porter, light beer, and malt liquor. The only difference between these various malt liquors appears to be the alcoholic content, and "the aroma, taste and character commonly attributed to" them. As we have seen, the alcoholic content for beer shall be not less than 2.6 per cent and not more than 5.5 per cent by volume, and in the case of light beer shall be not less than 1.2 per cent and not more than 2.5 per cent alcohol by volume. It may be observed that s. 6 was introduced into the Act in 1953 and s. 25(1)(c) was expanded at the same time to its present form. Prior to that time, the statute was concerned with the adulteration of food, misbranding, the offering of food or drugs for sale as treatment for specified diseases, and the correct labelling of articles of food which were mixtures, imitations or substitutes. There were, however, regulations pertaining to malt liquors prior to the 1953 statute, defining

Le pouvoir de réglementation visé à l'al. c) s'applique aux quatre catégories de biens ou d'articles réglementés par la Partie I, notamment aux «aliments», soit le sujet en jeu en l'espèce.

Une série de dispositions réglementaires détaillées sur la préparation, la fabrication et la vente des quatre articles ou denrées visées à la Partie I de la Loi a été adoptée sous l'autorité de l'al. 25(1)c). En l'espèce, c'est principalement la Partie B du *Règlement sur les aliments et drogues*, précité, qui est en jeu. Cette partie comprend différents articles qui prescrivent les normes de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou d'autre propriété d'un aliment, et lorsqu'une norme est ainsi prescrite, le Règlement exige que cet aliment ne renferme que les ingrédients nommés dans la norme correspondante, dans les proportions prescrites. Le Titre 2 de la Partie B vise les breuvages alcooliques. La quantité d'alcool qu'un breuvage doit contenir pour être considéré comme breuvage alcoolique est fixée à «1.2 pour cent ou plus d'alcool par volume» et l'art. B.02.003 exige que la mention de la teneur d'alcool en volume soit indiquée sur ce qu'on appelle l'«espace principal». La partie du Règlement qui a trait aux breuvages alcooliques, à laquelle se rapporte le présent pourvoi, commence au titre «Liqueurs de malt» par l'art. B.02.130, déjà cité, qui prescrit la nature de la «bière», sa teneur en alcool et les additifs autorisés. Les autres liqueurs de malt décrites par ce Règlement sont l'ale, le stout, le porter, la bière légère et la liqueur de malt. La seule différence entre ces liqueurs de malt est leur teneur en alcool et d'arôme, le goût et les caractéristiques [qui leur sont] communément attribuées. Comme nous l'avons vu, la bière doit contenir au moins 2.6 pour cent et au plus 5.5 pour cent d'alcool par volume et la bière légère doit renfermer au moins 1.2 pour cent et au plus 2.5 pour cent d'alcool par volume. Il convient de souligner que l'art. 6 a été inséré dans la Loi en 1953 et que l'al. 25 (1)c) y a pris en même temps sa forme actuelle. Avant 1953, la Loi visait la falsification d'aliments, les fausses marques, l'offre d'aliments ou de drogues en vue de leur vente comme traitement de maladie spécifiée, et l'étiquetage régulier d'aliments découlant de mélange, d'imitation ou de succédané. Il existait toutefois antérieurement à la

beer and light beer as two of six classifications of malt liquors.

The statute and its implementing regulations thus construct a detailed code governing the manufacture of malt liquors, the labels or display panels on the article so produced, and the name under which the end product shall be sold. Regulation B.01.042 illustrates the detailed reach of this regulatory pattern.

B.01.042. Where a standard for a food is prescribed in this Part

- (a) the food shall contain only the ingredients included in the standard for the food;
- (b) each ingredient shall be incorporated in the food in a quantity within any limits prescribed for that ingredient; and
- (c) if the standard includes an ingredient to be used as a food additive for a specified purpose, that ingredient shall be a food additive set out in one of the Tables to section B.16.100 for use as an additive to that food for that purpose.

On the other hand, there are some regulations which deal in precise terms with the adulteration of all foods. These regulations include lists of substances prohibited in the production of food. No challenge is made with respect to these regulations.

What then is the constitutional basis for the enactment of the contested portions of this statute by Parliament? The possible origins of this sovereign power include the federal authority under s. 91 of the *British North America Act* in respect of criminal law, trade and commerce, and peace, order and good government. I turn first to the criminal jurisdiction.

The traditional root of discussions in this field is found in *Russell v. The Queen*¹⁰ where Sir Montague Smith said at p. 839:

Laws . . . designed for the promotion of public order, safety or morals and which subject those who contravene them to criminal procedure and punishment, belong to

¹⁰ (1882), 7 App. Cas. 829 (P.C.).

Loi de 1953 un règlement sur les liqueurs de malt aux termes duquel six catégories avaient été établies dont deux visaient la bière et la bière légère.

La Loi et son règlement d'application forment donc un code détaillé qui régit la fabrication des liqueurs de malt, les étiquettes ou les espaces indicatifs sur l'article ainsi fabriqué, et le nom sous lequel le produit fini doit être vendu. L'article B.01.042 illustre combien ce mode de réglementation va dans les détails.

B.01.042. Lorsque la présente partie prescrit une norme pour un aliment,

- a) l'aliment ne doit renfermer que les ingrédients nommés dans la norme pour cet aliment;
- b) chacun des ingrédients doit être incorporé dans les limites de quantités, s'il en est, fixées pour tel ingrédient; et
- c) l'ingrédient, si la norme comprend un ingrédient qui peut s'utiliser comme additif alimentaire à une fin particulière, doit être un additif alimentaire nommé à l'un des tableaux de l'article B.16.100 comme additif alimentaire utilisable dans cet aliment et à cette fin particulière.

Le Règlement contient en outre des articles qui traitent en termes précis de la falsification de tous les aliments. Ces articles renferment des listes de substances prohibées dans la fabrication d'aliments. Ils ne sont pas contestés.

Sur quel fondement constitutionnel s'est donc appuyé le Parlement pour adopter les dispositions législatives contestées? Les origines possibles de ce pouvoir souverain comprennent la compétence fédérale accordée par l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* sur le droit criminel, les échanges et le commerce, et la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Je traiterai en premier lieu de la compétence en matière criminelle.

Le fondement traditionnel des discussions en cette matière se trouve dans *Russell v. The Queen*¹⁰ où sir Montague Smith a dit à la p. 839:

[TRADUCTION] Les lois . . . destinées à favoriser l'ordre, la sécurité et les bonnes mœurs publics, et rendant les contrevenants passibles de poursuites au criminel et de

¹⁰ (1882), 7 App. Cas. 829. (C.P.).

the subject of public wrongs rather than to that of civil rights . . . and have direct relation to the criminal law.

That there are limits to the extent of the criminal authority is obvious and these limits were pointed out by this Court in *The Reference as to the Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine Reference)*¹¹, where Rand J. looked to the object of the statute to find whether or not it related to the traditional field of criminal law, namely public peace, order, security, health and morality. In that case, the Court found that the object of the statute was economic:

... to give trade protection to the dairy industry in the production and sale of butter; to benefit one group of persons as against competitors in business in which, in the absence of the legislation, the latter would be free to engage in the province. To forbid manufacture and sale for such an end is *prima facie* to deal directly with the civil rights of individuals in relation to particular trade within the provinces.

(*per* Rand J., at p. 50.)

The test is one of substance, not form, and excludes from the criminal jurisdiction legislative activity not having the prescribed characteristics of criminal law.

A crime is an act which the law, with appropriate penal sanctions, forbids; but as prohibitions are not enacted in a vacuum, we can properly look for some evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed. That effect may be in relation to social, economic or political interests; and the legislature has had in mind to suppress the evil or to safeguard the interest threatened.

(*per* Rand J., at p. 49.)

This approach to the federal authority in the field of criminal law was relied upon by this Court in *Dominion Stores v. The Queen*¹² (judgment rendered December 13, 1979). That there is an area of legitimate regulations in respect of trade practices contrary to the interest of the community such as misleading, false or deceptive advertising

peines, sont du domaine des méfaits publics plutôt que de celui des droits civils . . . et se rattachent directement au droit criminel.

Il est évident que le pouvoir en matière criminelle a des limites que cette Cour a soulignées dans le *Renvoi relatif à la validité de l'al. a) de l'art. 5 de la Loi concernant l'industrie laitière (Renvoi relatif à la margarine)*¹¹. Le juge Rand y a examiné l'objet de la loi afin de déterminer si elle se rattachait au domaine traditionnel du droit criminel, savoir la paix, l'ordre, la sécurité, la santé et les bonnes mœurs publics. Cette Cour a conclu que l'objet de la loi était de nature économique:

[TRADUCTION] ... accorder une protection commerciale à l'industrie laitière en ce qui a trait à la fabrication et à la vente du beurre; favoriser un groupe de personnes au détriment de concurrents qui, en l'absence de législation, seraient libres d'exploiter leur entreprise dans la province. Interdire la fabrication et la vente de cette denrée à cette fin touche directement, de prime abord, les droits civils des particuliers relativement à un commerce précis à l'intérieur d'une province.

(le juge Rand, à la p. 50.)

Le critère en est un de fond, non de forme, et exclut de la compétence en matière criminelle toute activité législative qui ne satisfait pas aux caractéristiques prescrites du droit criminel.

[TRADUCTION] Un crime est un acte que la loi défend en y attachant des sanctions pénales appropriées; mais comme les interdictions ne sont pas promulguées en vase clos, nous pouvons à bon droit rechercher quel mal ou effet public préjudiciable ou indésirable est visé par la loi. Cet effet peut viser des intérêts sociaux, économiques ou politiques; et la législature a eu en vue la suppression du mal ou la sauvegarde des intérêts menacés.

(le juge Rand, à la p. 49.)

Dans l'arrêt *Les Supermarchés Dominion c. La Reine*¹², rendu le 13 décembre 1979, cette Cour s'est appuyée sur cette façon d'aborder le pouvoir fédéral dans le domaine du droit criminel. L'existence d'un secteur de réglementation légitime des pratiques commerciales contraires aux intérêts de la collectivité, tels que l'annonce et l'étiquetage

¹¹ [1949] S.C.R. 1, aff'd [1951] A.C. 179.

¹² [1980] 1 R.C.S. 844.

¹¹ [1949] R.C.S. 1, conf. par [1951] A.C. 179.

¹² [1980] 1 R.C.S. 844.

and misbranding, is not under debate. In the statute now before us, the question of mislabelling arises only after the category of 'light beer' is created and the specifications for its production are assigned. When all this has been ordained, the use of the words "Special Lite" by the appellant may be said to be misleading to the beer buying public. The contest, however, is not in respect of this second stage, but rather the first stage, that is the right in the Federal Parliament and the Federal Government to establish the standards of production and content of this product. In any case, the first stage of the process does not come within the criminal law reach as traditionally described in the authorities. I can find no basis, therefore, for this detailed regulation of the brewing industry in the production and sale of its product as a proper exercise of the federal authority in criminal law.

The jurisdiction of Parliament in matters related to health similarly has no application here. Parliament may make laws in relation to health for the peace, order and good government of Canada: quarantine laws come to mind as one example. The Privy Council hinted that legislation enacted by Parliament to deal with an "epidemic of pestilence" would be valid in *Toronto Electric Commissioners v. Snider*¹³. But we are not concerned with such matters here. Where health is an aspect of criminal law, as in the case of adulteration provisions in the statute, the answer is clear but here not helpful. The appellant discussed succinctly in its submission to this Court another aspect of the "health" jurisdiction.

Furthermore the regulations under consideration do not on their face purport to be, nor can they be, connected or related to the protection of health since any such beverage regardless of its name having an alcoholic content by volume of not less than 1.2% and not more than 8.5% and otherwise brewed in accordance with the process common to all "Malt Liquors" is presumptively not a hazard to health.

¹³ [1925] A.C. 396.

trompeurs, faux ou mensongers, n'est pas en cause. Dans la Loi qui nous est soumise ici, la question du faux étiquetage ne se pose qu'une fois la catégorie «bière légère» créée et les normes concernant sa fabrication fixées. Ce n'est qu'une fois tout cela prescrit que l'on peut dire que l'usage des mots «Special Lite» par l'appelante peut être trompeur à l'égard des acheteurs de bière. La débat ne se situe toutefois pas à cette deuxième étape mais à la première, soit le droit du Parlement fédéral et du gouvernement fédéral d'établir les normes de fabrication et la teneur de ce produit. De toute façon, la première étape du processus ne relève pas du droit criminel selon la description traditionnelle de sa portée en jurisprudence. Par conséquent, je ne trouve pas fondé de dire que cette réglementation détaillée de l'industrie de la bière, quant à la production et à la vente de son produit, constitue un exercice approprié du pouvoir fédéral en matière criminelle.

De même, la compétence du Parlement sur des matières se rapportant à la santé n'est pas pertinente en l'espèce. Le Parlement peut faire des lois relatives à la santé en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada: on peut penser, à titre d'exemple, aux lois en matière de quarantaine. Le Conseil privé a laissé entendre dans *Toronto Electric Commissioners v. Snider*¹³ qu'une loi adoptée par le Parlement relativement à une «épidémie de pestes» serait valide. Mais ce n'est pas ce qui est en jeu en l'espèce. Lorsque la santé est un aspect du droit criminel, comme dans le cas des dispositions législatives portant sur la falsification, la réponse est claire, mais en l'espèce, elle n'est d'aucun secours. Dans ses plaidoiries devant cette Cour, l'appelante a exposé de façon succincte un autre aspect de la compétence en matière de «santé».

[TRADUCTION] De plus, les dispositions réglementaires visées ne sont pas à première vue réputées être, ni ne peuvent être, associées ou reliées à la protection de la santé puisque tout breuvage de ce genre, nonobstant son nom, qui a une teneur en alcool d'au moins 1.2 pour cent et d'au plus 8.5 pour cent par volume et qui est, d'autre part, brassé conformément au procédé commun à toutes les «liqueurs de malt», n'est pas censé constituer un risque pour la santé.

¹³ [1925] A.C. 396.

One cannot successfully ground the contested elements of this legislation in the field of the federal health power.

By s. 91(2) of the *British North America Act*, authority with reference to "the regulation of Trade and Commerce" was assigned without qualification or explanation to Parliament. Without judicial restraint in the interpretation of this provision, the provincial areas of jurisdiction would be seriously truncated. It is not surprising, therefore, to find the Privy Council stating within 15 years of Confederation:

The words "regulation of trade and commerce," in their unlimited sense are sufficiently wide, if uncontrolled by the context and other parts of the Act, to include every regulation of trade ranging from political arrangements in regard to trade with foreign governments, requiring the sanction of parliament, down to minute rules for regulating particular trades. But a consideration of the Act shews that the words were not used in this unlimited sense. In the first place the collocation of No. 2 with classes of subjects of national and general concern affords an indication that regulations relating to general trade and commerce were in the mind of the legislature, when conferring this power on the dominion parliament. If the words had been intended to have the full scope of which in their literal meaning they are susceptible, the specific mention of several of the other classes of subjects enumerated in sect. 91 would have been unnecessary; as, 15, banking; 17, weights and measures; 18, bills of exchange and promissory notes; 19, interest; and even 21, bankruptcy and involvency.

per Sir Montague Smith at p. 112 in *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*¹⁴. (Emphasis added.)

Thus it is clear that "minute rules for regulating particular trades" are not within the trade and commerce competence. The statute and regulation with which we are here concerned purport to establish such a detailed single industry regulatory pattern. The judgment of the Privy Council continues:

¹⁴ (1881), 7 App. Cas. 96.

On ne peut avec succès rattacher les éléments contestés de cette législation au domaine du pouvoir fédéral en matière de santé.

Le paragraphe 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* attribue au Parlement compétence en matière de «réglementation des échanges et du commerce» et ce, sans aucune restriction ni explication. A défaut d'une interprétation mesurée de cette disposition par les tribunaux, les champs de juridiction provinciale seraient sérieusement tronqués. Il n'est donc pas étonnant de voir que dans les 15 ans de la Confédération, le Conseil privé ait dit que:

[TRADUCTION] Les termes «réglementation des échanges et du commerce», pris dans leur sens le plus étendu, ont une ampleur suffisante en dehors du contexte et des autres parties de l'Acte pour englober chaque domaine de réglementation des échanges, depuis les ententes politiques sur les échanges, conclues avec les gouvernements étrangers et exigeant la sanction du Parlement, jusqu'aux règlements minutieux s'appliquant aux échanges particuliers. On constate toutefois, en examinant l'Acte, que ces termes n'ont pas été employés dans le sens le plus étendu. Tout d'abord, le rapprochement du paragraphe 2 avec les catégories de sujets d'un intérêt national et général indique que le législateur, en attribuant ce pouvoir au Parlement du Dominion, visait la réglementation des échanges et du commerce en général. S'il avait voulu que ces termes eussent toute la portée dont leur signification littérale est susceptible, il n'eût pas été nécessaire de mentionner plusieurs des autres catégories de sujets énumérés dans l'article 91 comme, par exemple: 15, les banques; 17, les poids et mesures; 18, les lettres de change et les billets à ordre; 19, l'intérêt de l'argent; et même 21, la faillite et l'insolvabilité.

*Sir Montague Smith dans Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*¹⁴, à la p. 112. (C'est moi qui souligne.)

Il est donc clair que les «règlements minutieux s'appliquant aux échanges particuliers» ne relèvent pas de la compétence sur les échanges et le commerce. La Loi et le Règlement qui nous sont soumis en l'espèce entendent établir un tel mode de réglementation détaillé applicable à une seule industrie. Le Conseil privé poursuit en ces termes:

¹⁴ (1881), 7 App. Cas. 96.

Construing therefore the words "regulation of trade and commerce" by the various aids to their interpretation above suggested, they would include political arrangements in regard to trade requiring the sanction of parliament, regulation of trade in matters of interprovincial concern, and it may be that they would include general regulation of trade affecting the whole dominion. Their Lordships abstain on the present occasion from any attempt to define the limits of the authority of the dominion parliament in this direction. It is enough for the decision of the present case to say that, in their view, its authority to legislate for the regulation of trade and commerce does not comprehend the power to regulate by legislation the contracts of a particular business or trade, such as the business of fire insurance in a single province, and therefore that its legislative authority does not in the present case conflict or compete with the power over property and civil rights assigned to the legislature of Ontario by No. 13 of sect. 92.

per Sir Montague Smith, *id.*, at p. 113. (Emphasis added.)

Some confusion arose at this point in the constitutional history of this country when the Privy Council in the decision in *Russell v. The Queen, supra*, raised some doubt as to the basis of prohibition legislation by the Parliament of Canada. However, in *The Attorney General of Ontario v. The Attorney General of Canada*¹⁵, the matter was clarified when that Court determined that *Russell v. The Queen, supra*, did not base the federal prohibition legislation on the trade and commerce power.

Reverting to the *Parsons* case, *supra*, the trade and commerce head was there described as consisting of two branches. The first in the words of the judgment includes "political arrangements in regard to trade requiring the sanction of Parliament, regulation of trade in matters of interprovincial concern . . .". The second branch is said to ". . . include general regulation of trade affecting the whole Dominion." The first branch is illustrated in the succession of cases dealing with the marketing of natural products commencing with

[TRADUCTION] Par conséquent, si l'on interprète les mots «réglementation des échanges et du commerce» en s'aidant des divers moyens mentionnés plus haut, on voit qu'ils devraient inclure les arrangements politiques concernant les échanges qui requièrent la sanction du Parlement et la réglementation des échanges dans les matières d'intérêt interprovincial. Il se pourrait qu'ils comprennent la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion. Leurs Seigneuries s'abstiennent dans la présente circonstance de tenter d'établir les limites de l'autorité du Parlement du Dominion dans ce domaine. Pour juger la présente affaire, il suffit, d'après Elles, de dire que le pouvoir fédéral de légiférer pour réglementer les échanges et le commerce ne comprend pas le pouvoir de légiférer pour réglementer les contrats d'un échange ou d'un commerce en particulier, tel que les affaires d'assurance-incendie dans une seule province, et que, par conséquent, l'autorité législative du Parlement fédéral n'entre pas ici en conflit avec le pouvoir sur la propriété et les droits civils attribué par le paragraphe 13 de l'article 92 à la législature de l'Ontario.

Sir Montague Smith, id., à la p. 113. (C'est moi qui souligne.)

Une certaine confusion s'est produite à ce stade de l'histoire constitutionnelle de notre pays lorsque le Conseil privé, dans l'arrêt *Russell v. The Queen*, précité, a jeté un doute sur le fondement de la loi sur la prohibition adoptée par le Parlement du Canada. Cette question a toutefois été éclaircie dans l'arrêt *The Attorney General of Ontario v. The Attorney General of Canada*,¹⁵ où le Conseil privé a établi que l'arrêt *Russell v. The Queen*, précité, ne fondait pas la loi fédérale visant la prohibition sur le pouvoir en matière d'échanges et de commerce.

Je reviens à l'arrêt *Parsons*, précité, qui distingue deux éléments dans la rubrique échanges et commerce. Le premier comprend, aux termes du jugement, [TRADUCTION] «les arrangements politiques concernant les échanges qui requièrent la sanction du Parlement et la réglementation des échanges dans les matières d'intérêt interprovincial . . .». Le second élément comprendrait [TRADUCTION] « . . . la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion». Le premier élément a fait l'objet d'une série d'arrêts

¹⁵ [1896] A.C. 348.

¹⁵ [1896] A.C. 348.

*R. v. Eastern Terminal Elevator Co.*¹⁶ and continuing to the recent egg marketing judgment in *Reference Re Agricultural Products Marketing Act*¹⁷. The *Eastern Terminal* judgment is of assistance here in that it sheds light on the limited scope of the federal power under the trade and commerce heading with respect to the regulation of individual trades or sections of industry. As Duff J., as he then was, therein stated at pp. 446-7:

... the Dominion possesses legislative powers ... to regulate this branch of external trade for the purpose of protecting it, by ensuring correctness in grading and freedom from adulteration, as well as providing for effective and reliable public guarantees as to quality. It does not follow that it is within the power of Parliament to accomplish this object by assuming, as this legislation does, the regulation in the provinces of particular occupations, as such, by a licensing system and otherwise, and of local works and undertakings, as such, however important and beneficial the ultimate purpose of the legislation may be.

There are two lurking fallacies in the argument advanced on behalf of the Crown; first, that, because in large part the grain trade is an export trade, you can regulate it locally in order to give effect to your policy in relation to the regulation of that part of it which is export. Obviously that is not a principle the application of which can be ruled by percentages. If it is operative when the export trade is seventy per cent of the whole, it must be equally operative when that percentage is only thirty; and such a principle in truth must postulate authority in the Dominion to assume the regulation of almost any trade in the country, provided it does so by setting up a scheme embracing the local, as well as the external and interprovincial trade; and regulation of trade, according to the conception of it which governs this legislation, includes the regulation in the provinces of the occupations of those engaged in the trade, and of the local establishments in which it is carried on. Precisely the same thing was attempted in the Insurance Act of 1910, unsuccessfully. The other fallacy is (the two are, perhaps, different forms of the same error) that the Dominion has such power because no single prov-

portant sur la commercialisation des produits naturels à commencer par *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*¹⁶ jusqu'au *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*¹⁷, un arrêt récent portant sur la commercialisation des œufs. L'arrêt *Eastern Terminal* est utile en l'espèce en ce qu'il jette de la lumière sur la portée limitée de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce relativement à la réglementation d'un commerce ou d'un secteur industriel particulier. Comme l'a affirmé le juge Duff, alors juge puîné, aux pp. 446 et 447:

[TRADUCTION] ... il est de la compétence législative du Dominion ... de réglementer cet aspect du commerce extérieur afin de le protéger, en s'assurant de l'exactitude du classement et de l'absence de falsification, et en fournissant des garanties publiques valables et sûres en ce qui concerne la qualité. Il ne s'ensuit pas que le Parlement a le pouvoir de réaliser cet objet en prenant sur lui, comme le fait cette loi, de réglementer dans les provinces des occupations particulières, comme telles, par un système de permis et autrement, et des ouvrages et entreprises d'une nature locale, comme tels, quel qu'avantageux et important que soit le but ultime de la législation.

L'argument présenté au nom de Sa Majesté cache deux erreurs: savoir, premièrement, que puisque le commerce du grain est en grande partie un commerce d'exportation, elle peut le réglementer localement de manière à donner effet à sa politique de réglementation de ce secteur commerciale qu'est l'exportation. Il est évident que ce n'est pas un principe dont l'application peut se mesurer en terme de pourcentage. Si le principe s'applique lorsque le commerce d'exportation représente soixante-dix pour cent de l'ensemble, il doit également s'appliquer lorsque ce pourcentage tombe à seulement trente pour cent; pareil principe doit en vérité postuler que le Dominion a le pouvoir nécessaire pour assumer la réglementation de presque tous les genres de commerce du pays, à la condition qu'il le fasse par la mise en œuvre d'un programme englobant tant le commerce local que le commerce extérieur et interprovincial. La réglementation du commerce selon l'idée directrice de cette législation comprend la réglementation dans les provinces des activités de personnes se livrant au commerce et des établissements locaux où on l'exerce. La Loi des assurances, 1910, a tenté exactement la même

¹⁶ [1925] S.C.R. 434.

¹⁷ [1978] 2 S.C.R. 1198.

¹⁶ [1925] R.C.S. 434.

¹⁷ [1978] 2 R.C.S. 1198.

ince, nor, indeed, all the provinces acting together, could put into effect such a sweeping scheme.

Other marketing statutes have suffered similar fates. The decisions in *The Attorney General of British Columbia v. The Attorney General of Canada (Natural Products Marketing)*¹⁸ and *The Margarine Reference, supra*, followed the principle of *Eastern Terminal Elevator, supra*, and in the latter case, the principles were extended to exclude the application of the trade and commerce head from the regulation of production of natural products. Commencing in the 1950's, the decisions relevant to the marketing of natural products developed a trend which recognizes a federal competence in marketing legislation, even if intraprovincial trade is incidentally affected, provided the principal purpose and main thrust of the legislation was the regulation of interprovincial or international trade. *R. v. Klassen*¹⁹, leave to appeal refused²⁰; *Carnation Company Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*²¹ at pp. 245 and 253 (which case dealt with the reciprocal situation, namely, intraprovincial marketing regulation incidentally affecting interprovincial marketing in the same field, and which followed the same reasoning in *Reference re Ontario Farm Products Marketing Act*²²). This approach was applied in the context of the distribution of oil in *Caloil v. The Attorney General of Canada*²³, wherein the Court applied this principle to the regulation of the importation of oil even to the point of the regulation of the flow of the commodity intraprovincially after its importation into the country.

The principles developed in the natural products marketing judgments only obliquely deal with the

chose, mais sans succès. La seconde erreur (les deux sont peut-être des formes de la même) consiste à affirmer que le Dominion a ce pouvoir parce que ni une seule province ni, d'ailleurs, toutes les provinces réunies ne pourraient mettre en vigueur un programme d'une telle envergure.

D'autres lois sur la commercialisation ont subi un sort identique. L'arrêt *The Attorney General of British Columbia v. The Attorney General of Canada (Organisation du marché des produits naturels)*¹⁸ et le *Renvoi relatif à la margarine*, précité, ont suivi le principe établi dans *Eastern Terminal Elevator*, précité. Dans la dernière affaire, les principes ont été élargis afin d'exclure l'application de la rubrique échanges et commerce de la réglementation visant la production des produits naturels. A partir de 1950, les décisions en matière de commercialisation des produits naturels se sont orientées vers la reconnaissance d'une compétence législative fédérale en cette matière, même si le commerce intra-provincial s'en trouvait indirectement touché, lorsque la fin et la portée principales de la législation étaient la réglementation du commerce interprovincial ou international. Voir *R. v. Klassen*¹⁹, requête pour autorisation d'appeler rejetée²⁰; *Compagnie Carnation Ltée c. L'Office des marchés agricoles du Québec*²¹, aux pp. 245 et 253 (cette affaire traitait de la situation inverse, savoir la réglementation d'un commerce intra-provincial touchant indirectement le commerce interprovincial dans le même domaine; on y a suivi le raisonnement adopté dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act (Ontario)*²²). Cette façon de voir a été appliquée dans le contexte de la distribution du pétrole dans *Caloil c. Le Procureur général du Canada*²³, où la Cour a appliqué ce principe non seulement à la réglementation de l'importation du pétrole mais également à la réglementation du mouvement du produit dans les limites d'une province après son importation au pays.

Les principes élaborés dans les arrêts sur la commercialisation des produits naturels ne traitent

¹⁸ [1937] A.C. 377.

¹⁹ (1959), 20 D.L.R. (2d) 406 (C.A. Man.).

²⁰ [1959] S.C.R. ix.

²¹ [1968] S.C.R. 238.

²² [1957] S.C.R. 198.

²³ [1971] S.C.R. 543.

¹⁸ [1937] A.C. 377.

¹⁹ (1959), 20 D.L.R. (2d) 406. (C.A. Man.).

²⁰ [1959] R.C.S. ix.

²¹ [1968] R.C.S. 238.

²² [1957] R.C.S. 198.

²³ [1971] R.C.S. 543.

second branch of the *Parsons* description of trade and commerce, *supra*, and hence are not of direct application here. The impugned regulations in and under the *Food and Drugs Act* are not concerned with the control and guidance of the flow of articles of commerce through the distribution channels, but rather with the production and local sale of the specified products of the brewing industry. There is no demonstration by the proponent of these isolated provisions in the *Food and Drugs Act* and its regulations of any interprovincial aspect of this industry. The labels in the record reveal that the appellant produces these beverages in all provinces but Quebec and Prince Edward Island. From the nature of the beverage, it is apparent, without demonstration, that transportation to distant markets would be expensive, and hence the local nature of the production operation. This distinction between the flow of commerce, and production and local sale, if I may say so with respect, is pointedly made by Pigeon J. in *Reference Re Agricultural Products Marketing Act*²⁴, at p. 1293:

In my view, the control of production, whether agricultural or industrial, is *prima facie* a local matter, a matter of provincial jurisdiction. Egg farms, if I may use this expression to designate the kind of factories in which feed is converted into eggs and fowl, are local undertakings subject to provincial jurisdiction under section 92(10) *B.N.A. Act* . . .

and at p. 1296

"Marketing" does not include production and, therefore, provincial control of production is *prima facie* valid.

The first successful attempt to breathe life into the second branch of the *Parsons* trade and commerce description, *supra*, is found in *John Deere Plow Co. v. Wharton*²⁵. The provincial legislature had attempted to establish regulation in a limited sense of federally incorporated companies within the provincial boundaries. The Court determined

qu'indirectement du second élément de la description des échanges et du commerce faite dans l'arrêt *Parsons*, précité, et, en conséquence n'ont pas d'application directe en l'espèce. Les articles de la *Loi des aliments et drogues* et ceux du règlement d'application qui sont contestés, ne visent pas la réglementation et le contrôle du mouvement des articles de commerce dans les réseaux de distribution, mais plutôt la production et la vente locale de produits déterminés de l'industrie de la bière. Le défenseur de ces dispositions isolées de la *Loi des aliments et drogues* et du Règlement y afférent n'a pas établi d'aspect interprovincial pour cette industrie. Les étiquettes produites au dossier révèlent que l'appelante fabrique ces boissons dans toutes les provinces à l'exception du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard. Vu leur nature, il est évident, sans besoin de le démontrer, que le transport vers des points de vente éloignés serait dispendieux d'où la nature locale de la production. Cette distinction entre le mouvement commercial et la production et la vente locale est, soit dit avec égards, mise en relief par le juge Pigeon dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*²⁴, à la p. 1293:

A mon avis, le contrôle de la production, agricole ou industrielle, constitue de prime abord une question locale, de compétence provinciale. Les exploitations avicoles, si je puis utiliser cette expression pour désigner ce genre d'usine où des aliments sont transformés en volailles et en œufs, constituent des entreprises locales assujetties à la compétence provinciale en vertu de l'art. 92(10) de l'*A.A.N.B.* . . .

et à la p. 1296:

. . . la commercialisation ne comprend pas la production et, en conséquence, la réglementation provinciale de la production est de prime abord valide.

Dans l'arrêt *John Deere Plow Co. v. Wharton*²⁵, on trouve la première tentative réussie pour donner du souffle au second élément de la description des échanges et du commerce faite dans *Parsons*, précité. Le législateur provincial avait tenté de réglementer de façon limitée les compagnies constituées au fédéral et établies dans les limites de la pro-

²⁴ [1978] 2 S.C.R. 1198.

²⁵ [1915] A.C. 330.

²⁴ [1978] 2 R.C.S. 1198.

²⁵ [1915] A.C. 330.

that such provincial action was *ultra vires* as being an invasion of the power of Parliament to regulate the exercise by federal companies of their powers throughout the Dominion. This subject should not be left without adding that the Court there found the constitutional basis for legislation authorizing the establishment of federal incorporations in the peace, order and good government clause while the regulation of their activities fell into the trade and commerce category. Viscount Haldane, speaking in the *Wharton* case, *supra*, stated at p. 340:

... the power to regulate trade and commerce at all events enables the Parliament of Canada to prescribe to what extent the powers of companies the objects of which extend to the entire Dominion should be exercisable, and what limitations should be placed on such powers. For if it be established that the Dominion Parliament can create such companies, then it becomes a question of general interest throughout the Dominion in what fashion they should be permitted to trade. (Emphasis Added.)

To this date this is still the test in determining whether the second branch of the trade and commerce power applies; *vide* Laskin C.J. in *Reference re the Anti-Inflation Act*²⁶, at p. 426.

What clearly is not of general national concern is the regulation of a single trade or industry. *Vide In Re Insurance Act, 1910*²⁷, at pp. 308-9; *Eastern Terminal Elevator Co.*, *supra*.

The section of the Act before the Court in *In Re Insurance Act 1910* provided:

3. The provisions of this Act shall not apply—

- ...
 (b) to any company incorporated by an Act of the legislature of the late province of Canada, or by an Act of the legislature of any province now forming part of Canada, which carries on the business of insurance wholly within the limits of

vince. La Cour a jugé que ce geste était *ultra vires* car il empiétait sur le pouvoir du Parlement de réglementer l'exercice des pouvoirs des compagnies fédérales dans tout le Dominion. On ne doit pas clore ce sujet sans ajouter que la Cour y a jugé que le fondement constitutionnel de la législation autorisant la création de compagnies fédérales se trouve dans la clause relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement alors que la réglementation de leurs activités relève de la catégorie des échanges et du commerce. Le vicomte Haldane s'est exprimé en ces termes dans l'arrêt *Wharton*, précité, à la p. 340:

[TRADUCTION] ... le pouvoir de réglementer les échanges et le commerce permet en tout cas au Parlement du Canada de prescrire dans quelles mesures les compagnies dont les objets s'étendent à tout le Dominion peuvent exercer leurs pouvoirs et les restrictions qui les assortissent. Car si l'on reconnaît que le Parlement du Dominion peut créer pareilles compagnies, alors, le mode d'exercice de leur activité commerciale devient une question d'intérêt général pour tout le Dominion. (C'est moi qui souligne.)

A ce jour, c'est toujours le critère utilisé pour déterminer si le second élément de la compétence en matière d'échanges et de commerce s'applique; voir le juge en chef Laskin dans le *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*²⁶, à la p. 426.

Il est clair toutefois que la réglementation d'un seul commerce ou d'une seule industrie n'est pas une question d'intérêt national général. Voir le *Renvoi relatif à la Loi des assurances, 1910*²⁷, aux pp. 308 et 309; *Eastern Terminal Elevator Co.*, précité.

La disposition législative en cause devant cette Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi des assurances, 1910* prévoyait ce qui suit:

3. Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas—

- ...
 b) aux compagnies constituées par des lois de la législature de la ci-devant province du Canada, ou de la législature d'une province faisant maintenant partie du Canada, qui ne se livrent à des opérations d'assurances que dans les limites de la

²⁶ [1976] 2 S.C.R. 373.

²⁷ (1913), 48 R.C.S. 260.

²⁶ [1976] 2 R.C.S. 373.

²⁷ (1913), 48 R.C.S. 260.

the province by the legislature of which it was incorporated, and which is within the exclusive control of the legislature of such province;

Nevertheless the statute was struck down as an attempt to regulate a trade within a particular province whether or not the trade was also carried on in all the provinces. The businesses before the Court were national concerns operating in several provinces under a statute which exempted from its application wholly intraprovincial businesses. Thus it is clear that neither national ownership of a trade or undertaking or even national advertising of its products will alone suffice to authorize the imposition of federal trade and commerce regulation.

In more modern times, this Court in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*²⁸ struck down that part of the *Trade Marks Act* of Canada purporting to create a cause of action in connection with "any business practice contrary to honest industrial or commercial usage in Canada". Unrestricted geographic play of the provision was not sufficient to find legislative authority under the trade and commerce heading. *Vide* Chief Justice Laskin at pp. 156 and 159.

The *Wharton* judgment, *supra*, came in for examination in *In Re The Board of Commerce Act*²⁹ where Duff J., as he then was, stated at p. 500:

... the regulation in question in *Wharton's Case*, was not a regulation relating to any particular kind of trade or business, but a regulation touching the trading powers of all dominion companies engaged in any kind of business and applying to all such companies alike and thus at least potentially affecting Dominion trade and commerce in general through one of its most important instrumentalities.

This is of major importance in the disposition of the appeal now before us. As we have seen, the trade and commerce head cannot be applied to the regulation of a single trade, even though it be on a

province dont la législature les a constituées, et qui relèvent exclusivement de cette dernière;

Néanmoins, la loi a été invalidée parce qu'elle tentait de réglementer un commerce dans les limites d'une province en particulier, que le commerce ait ou non été exercé dans toutes les provinces. Les entreprises devant la Cour étaient des entreprises nationales qui exerçaient leurs activités dans plusieurs provinces en vertu d'une loi qui exemptait de son application les entreprises entièrement intraprovinciales. Il ressort donc clairement que ni l'implantation nationale d'un commerce ou d'une entreprise ni même la publicité à l'échelon national de ses produits ne peuvent justifier à elles seules l'imposition d'une réglementation fédérale des échanges et du commerce.

Plus récemment, cette Cour dans *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*²⁸ a jugé invalide la disposition de la *Loi sur les marques de commerce* du Canada qui entendait faire naître un droit d'action relativement à «une . . . méthode d'affaire contraire aux honnêtes usages industriels ou commerciaux ayant cours au Canada». L'absence de limites géographiques de la disposition ne permettait pas de conclure à la compétence législative en matière d'échanges et de commerce. Voir le juge en chef Laskin aux pp. 156 et 159.

Dans le *Renvoi relatif à la Loi de la Commission de commerce*²⁹, le juge Duff, alors juge puîné, a étudié larrêt *Wharton*, précité, en ces termes (p. 500):

[TRADUCTION] ... le règlement en cause dans l'affaire *Wharton* n'avait pas trait à un commerce ou à une entreprise en particulier; il portait plutôt sur les pouvoirs commerciaux de toutes les compagnies à charte fédérale quel que soit leur type d'entreprise, et s'appliquait à toutes sans distinction de sorte qu'il pouvait, du moins potentiellement, avoir un effet sur le commerce et les échanges du Dominion en général par le biais d'un de leurs instruments les plus importants.

Ceci est d'une importance majeure pour l'issue du présent pourvoi. Comme nous l'avons déjà vu, le chef des échanges et du commerce ne peut s'appliquer pour réglementer un seul commerce,

²⁸ [1977] 2 S.C.R. 134.

²⁹ (1920), 60 S.C.R. 456.

²⁸ [1977] 2 R.C.S. 134.

²⁹ (1920), 60 R.C.S. 456.

national basis, and in the *Board of Commerce* disposition, *supra*, the invocation of the trade and commerce head of federal jurisdiction is forbidden in the regulation of elements of commerce such as contracts, in an individual trade or concern even though the control was imposed in a series of separate regulatory codes each purporting to regulate a separate trade or industry. This very point appears in the judgment of Duff J., as he then was, at pp. 503-4:

... if such legislation could not be supported when the subject dealt with is a single commodity, or the trade in a single commodity, or a single group of commodities, how can jurisdiction be acquired so to legislate by extending the scope of the legislation and bringing a large number of specified trades or commodities within its sweep? Every consideration which can be invoked in support of the view that the authority to regulate by general regulations of uniform application the contracts of a trade in one commodity does not fall within [the commerce clause], can properly be brought to bear with I think increased force in impeaching legislation of the character now in question.

It will be noted that in our Court the judgments were divided three and three and that the Privy Council in its judgment substantially approves of the position taken by Duff J. in this Court.

In the result, the trade and commerce power has been rescued from near oblivion following the *Citizens Insurance* case, *supra*, by the extension or development of the *obiter* or afterthought of Sir Montague Smith in that case. The application of the power to this stage in our constitutional development finds illustration firstly in general regulation of an element of trade such as the regulation of federal incorporations. With respect to legislation relating to the support, control or regulation of the various levels or components in the marketing cycle of natural products, the provincial authority is *prima facie* qualified to legislate with reference to production (*vide* Pigeon J. in the *Reference Re Agricultural Products Marketing Act*, *supra*, at p. 1296), and the federal Parliament with reference to marketing in the international and interprovincial levels of trade. In between, the success or failure of the legislator depends upon

même si ce dernier se fait à l'échelon national et l'arrêt *Commission de commerce*, précité, interdit le recours à ce chef de compétence fédérale lorsqu'il s'agit de réglementer des éléments du commerce, tels les contrats, dans une activité ou une entreprise donnée même si le contrôle a été imposé par une série de règlements distincts dont chacun vise la réglementation d'un commerce ou d'une industrie distinct. Le juge Duff, alors juge puîné, a mentionné ce point aux pp. 503 et 504:

[TRADUCTION] ... si pareille législation ne peut être justifiée lorsqu'elle a trait à un seul produit, ou au commerce d'un seul produit ou à un seul groupe de produits, comment la compétence peut-elle s'acquérir pour légiférer de façon à élargir la portée de la législation en y incluant un grand nombre de commerces ou de produits précis? A mon avis, toutes les considérations que l'on peut invoquer pour étayer l'argument que le pouvoir de réglementer les contrats régissant le commerce d'un produit donné, par le biais de règlements généraux d'application uniforme, ne relève pas de l'autorité [de la clause en matière de commerce], peuvent à bon droit s'appliquer avec une force accrue pour invalider une loi de la nature de celle en cause ici.

Il est à noter que notre Cour, formée de six juges, s'est divisée également sur l'issue du pourvoi et que, dans ses motifs, le Conseil privé a approuvé de façon substantielle à la position prise par le juge Duff en cette Cour.

En définitive, la compétence en matière d'échanges et de commerce a été sauvée du quasi-oubli qui a suivi l'arrêt *Citizens Insurance*, précité, par l'élargissement de l'*obiter* ou de la réflexion après coup de sir Montague Smith. L'application de la compétence à ce stade de notre histoire constitutionnelle est en premier lieu illustrée par la réglementation générale d'un élément du domaine commercial, savoir la constitution des compagnies fédérales. En ce qui concerne la législation sur le soutien, le contrôle ou la réglementation des différents paliers ou constituants du cycle de commercialisation des produits naturels, le provincial est de prime abord habilité à légiférer sur la production (voir le juge Pigeon dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, précité, à la p. 1296) et le fédéral, à légiférer sur la commercialisation au niveau international et interprovincial. Entre les deux, le

whether the pith and substance or primary objective of the statute or regulation is related to the heads of power of the legislative authority in question. Incidental effect on the other legislative sphere will no longer necessarily doom the statute to failure. Several indicia of the proper tests have evolved. For example, if contractual rights within the province are the object of the proposed regulation, the province has the authority. On the other hand, if regulation of the flow in extraprovincial channels of trade is the object, then the federal statute will be valid. Between these spectrum ends, the shadings cannot be foretold in anything approaching a constitutional formula. The majority of the illustrated tests thus far encountered are largely in the distribution, and not the production, of farm products. Here, however, we are concerned with the proper regulatory authority in connection with the production process of a single industry and, to some extent, with the sale of its products, the latter being concerned largely with the use of labels or identification. Nowhere are the impugned statutory regulations or provisions concerned with the control or regulation of the extraprovincial distribution of these products or their movement through any channels of trade. On the contrary, their main purpose is the regulation of the brewing process itself by means of a "legal recipe", as counsel for the appellant put it. Indeed, if the industry is substantially local in character, as seems to be the case from the sparse record before the court (as noted above), the regulations are, in fact, confined to the regulation of a trade within a province.

In the end, the effort of the respondent here is simply to build into these regulations a validity essentially founded upon the embryonic definition of the application of the trade and commerce heading in the *Citizens Insurance* case, *supra*. That observation and the subsequent references thereto are all predicated upon the requirement that the purported trade and commerce legislation affected industry and commerce at large or in a sweeping, general sense. In the context of the *Food and Drugs Act*, it follows that even if this statute

succès ou l'échec du législateur est subordonné à la question de savoir si de par son caractère véritable ou son objectif premier, la loi ou le règlement se rattache aux chefs de compétence du pouvoir législatif en cause. Toute incidence sur l'autre sphère législative ne condamne plus nécessairement la loi à l'échec. Plusieurs indices quant aux critères à appliquer ont été élaborés. Par exemple, la province est compétente lorsque la réglementation proposée vise des droits contractuels dans les limites de la province. Par contre, la loi fédérale est valide si elle vise la réglementation des mouvements commerciaux dans les réseaux extra-provinciaux. Entre ces deux extrêmes, les zones grises sont telles qu'on ne peut prétendre énoncer une formule constitutionnelle. La majorité des critères énoncés jusqu'ici vise en grande partie la distribution et non la production de produits agricoles. En l'espèce, toutefois, nous nous intéressons à l'autorité compétente pour réglementer les procédés de production d'une seule industrie et, dans une certaine mesure, la vente de ses produits, ce dernier aspect mettant surtout en cause l'utilisation d'étiquettes ou l'identification du produit. Les articles contestés du Règlement établi en vertu de la Loi n'ont nullement trait au contrôle ou à la réglementation de la distribution extraprovinciale de ces produits ni à leur mouvement par courants d'échanges. Au contraire, ils visent principalement à réglementer le procédé de brassage lui-même au moyen d'une «recette légale», comme l'a dit l'avocat de l'appelante. D'ailleurs, si l'industrie revêt un caractère essentiellement local, comme il ressort apparemment du mince dossier produit devant la Cour (comme je l'ai déjà mentionné), les articles du Règlement se limitent de fait à réglementer un commerce dans les limites d'une province.

En fin de compte, l'effort déployé par l'intimé vise simplement à faire reconnaître à ces dispositions réglementaires une validité essentiellement fondée sur l'embryon de définition, que l'on trouve dans l'arrêt *Citizens Insurance*, précité, quant à l'application du chef sur les échanges et le commerce. Cette observation et les renvois ultérieurs dont elle a fait l'objet reposent entièrement sur l'exigence que la prétenue législation en matière d'échanges et de commerce ait trait à l'industrie et au commerce en général ou dans un sens général

were to cover a substantial portion of Canadian economic activity, one industry or trade at a time, by a varying array of regulations or trade codes applicable to each individual sector, there would not, in the result, be at law a regulation of trade and commerce in the sweeping general sense contemplated in the *Citizens Insurance* case, *supra*. That, in my view, is the heart and core of the problem confronting the respondent in this appeal. Thus the provisions regulating malt liquors relate either to a single industry or a sector thereof, while other regulations appear to concern themselves in a similar way with other individual industries; the former being condemned by the *Citizens Insurance* case, *supra*, and the latter does not rescue the malt liquor regulations by reason of the *Board of Commerce* case, *supra*.

I conclude, therefore, in this part, that the impugned sections as they relate to malt liquors cannot be founded in the trade and commerce head of jurisdiction.

There remains to be examined the peace, order and good government clause in s. 91 as the basis for these federal regulations. This subject has already been adverted to above in connection with the health aspect of this statute. The principal authorities dealing with the range of the federal jurisdiction under this heading are illustrated by:

(1) *Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Manitoba Free Press*³⁰, basing the federal competence on the existence of a national emergency;

(2) The *Radio Reference*³¹ and the *Aeronautics Reference*³², wherein the federal competence arose because the subject matter did not exist at the time of Confederation and clearly cannot be put into the class of matters of merely local or private nature; and,

fondamental. Dans le contexte de la *Loi des aliments et drogues*, il s'ensuit que même si cette loi devait s'appliquer à une partie importante de l'activité économique canadienne, à une industrie ou à un commerce à la fois, par le biais d'un éventail de règlements ou de codes commerciaux applicables à chaque secteur en particulier, cela n'aboutirait pas en droit à une réglementation des échanges et du commerce au sens général global où l'entend l'arrêt *Citizens Insurance*, précité. C'est là, à mon avis, le cœur même du problème avec lequel l'intimité est aux prises en l'espèce. Ainsi, les dispositions qui réglementent les liqueurs de malt visent soit une seule industrie soit un secteur de cette industrie alors que d'autres dispositions semblent être rattachées de la même manière à d'autres industries en particulier; les premières sont interdites par l'arrêt *Citizens Insurance*, précité, et les dernières ne sauvent pas les dispositions réglementaires sur les liqueurs de malt vu l'arrêt *Commission de commerce*, précité.

Par conséquent, je conclus dans cette partie que les articles contestés quand ils se rapportent aux liqueurs de malt ne relèvent pas du chef de compétence relatif aux échanges et au commerce.

Il nous reste à étudier la clause de l'art. 91 relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement en tant que fondement des articles de ce règlement fédéral. On a déjà fait allusion à ce point lorsqu'il a été question de l'aspect santé de cette législation. Les principales décisions qui traitent de l'étendue de la compétence fédérale sous ce chef sont illustrées par:

(1) l'arrêt *Fort Frances Pulp and Paper Co. v. Manitoba Free Press*³⁰ qui fonde la compétence fédérale sur l'existence d'une situation d'urgence nationale;

(2) l'affaire de la *Radiocommunication*³¹ et celle de l'*Aéronautique*³² où la question de la compétence fédérale a été soulevée parce que la matière n'existant pas à l'époque de la Confédération et ne peut manifestement pas être placée dans la catégorie des sujets de nature purement locale ou privée; et

³⁰ [1923] A.C. 695.

³¹ [1932] A.C. 304.

³² [1932] A.C. 54.

³⁰ [1923] A.C. 695.

³¹ [1932] A.C. 304.

³² [1932] A.C. 54.

(3) Where the subject matter "goes beyond local or provincial concern or interest and must, from its inherent nature, be the concern of the Dominion as a whole." *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*³³ *per Viscount Simon*, at p. 205.

The brewing and labelling of beer and light beer has not been said to have given rise either to a national emergency or a new problem not existing at the time of Confederation, nor to a matter of national concern transcending the local authorities' power to meet and solve it by legislation. This latter concept is the subject of analysis and review by P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada, 1977* at pp. 259-261. That learned author concludes at p. 261:

These cases suggest that the most important element of national dimension or national concern is a need for one national law which cannot realistically be satisfied by cooperative provincial action because the failure of one province to cooperate would carry with it grave consequences for the residents of other provinces. A subject-matter of legislation which has this characteristic has the necessary national dimension or concern to justify invocation of the p.o.g.g. power.

I see no basis for advancing the proposition that the impugned statutory provisions and regulations as they relate to malt liquor find their basis in law in the peace, order and good government clause of s. 91.*

*It is interesting to note in passing the legislative action duly taken in this field by the provinces. The sale of alcoholic beverages in many provinces is a monopoly of the provincial government. The *Government Liquor Act*, R.S.B.C. 1960, c. 166, s. 2, for example, defines "liquor" as including "all . . . intoxicating liquor[s] . . . which contain more than one per centum of alcohol by weight," while the *Liquor Control Act*, R.S.O. 1970, c. 249, s. 1(1) defines it as "any alcohol . . . or . . . any drink or drinkable liquid containing alcohol." "Alcohol" is also defined in s. 1(1) but no minimum allowable percentage of alcohol is established. Section 8(2), however, enables the Liquor Control Board to exempt from the Act any product "that contains alcohol and that is not, in the opinion of the Board, what is commonly known as spirituous liquor, wine, Ontario wine, or beer." Several other provinces have similar legislation.

(3) l'arrêt *Attorney General of Ontario v. Canada Temperance Federation*³³ le vicomte Simon, à la p. 205, lorsque la matière «dépasse les préoccupations ou les intérêts locaux ou provinciaux et doit par sa nature même constituer une préoccupation pour le Dominion dans son ensemble».

On n'a pas allégué que le brassage et l'étiquetage de la bière et de la bière légère ont donné lieu à une situation d'urgence nationale ou à un nouveau problème qui n'existe pas à l'époque de la Confédération, ou à une question d'intérêt national transcendant le pouvoir des autorités locales d'y faire face par voie législative. Cette dernière thèse a été analysée par P.W. Hogg dans son ouvrage *Constitutional Law of Canada, 1977* aux pp. 259 à 261. Le savant auteur conclut en ces termes à la p. 261:

[TRADUCTION] Ces décisions laissent à entendre que l'élément le plus important de la dimension nationale ou de l'intérêt national est le besoin d'une loi nationale, mais qu'une action concertée des provinces ne peut atteindre de façon réaliste, car le défaut de coopération de l'une d'elles entraînerait des conséquences graves pour les habitants des autres provinces. Une matière législative qui a ce caractère possède la dimension nationale ou l'intérêt national nécessaires pour justifier le recours à la compétence relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.

Je ne vois rien qui puisse appuyer la proposition que les articles de la Loi et du Règlement contestés, dans la mesure où ils se rapportent aux liqueurs de malt, sont fondés en droit sur la clause de l'art. 91 relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement.*

* Il est intéressant de souligner les mesures législatives dûment adoptées par les provinces dans ce domaine. Dans de nombreuses provinces, la vente de boissons alcooliques est un monopole du gouvernement provincial. La *Government Liquor Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 166, art. 2, par exemple, inclut dans la définition du terme «boisson alcoolique» [TRADUCTION] «toute . . . boisson enivrante . . . dont la teneur est supérieure à un pour cent en volume d'alcool». Le paragraphe 1(1) de *The Liquor Control Act* R.S.O. 1970, chap. 249, entend par ce terme [TRADUCTION] «tout alcool . . . ou . . . toute boisson ou liquide potable contenant de l'alcool». Il donne également une définition du terme «alcool» sans mentionner le pourcentage minimum permis. Toutefois, le par. 8(2) autorise la Régie des alcools à exclure de l'application de la Loi tout produit [TRADUCTION] «qui contient de l'alcool et qui ne correspond pas, de l'avis de la Régie, à ce que l'on désigne communément comme des spiritueux, du vin, du vin de l'Ontario ou de la bière». Plusieurs autres provinces ont une législation semblable.

³³ [1946] A.C. 193.

This Court in the *Dominion Stores* case, *supra*, was dealing with an attempt by the federal authority to regulate the flow of agricultural products in the province at the retail level of trade. In the proceedings now before the Court, at least one province (Quebec) claims the legislation in question to be an invasion of the provincial powers under s. 92(13) and (16). There can, in my view, with the greatest respect to those holding a contrary view, be no answer from the federal authority that the federal regulations in question are validated as trade mark legislation which, of course, finds its place under the trade and commerce power already dealt with. In *Dominion Stores*, *supra*, the majority judgment found no justification in the federal marketing scheme on the basis that the "voluntary" federal scheme created a trade mark or something analogous thereto, or that the retailer was bound as a licensee to conform to the federal Act, as was the case in *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*³⁴. Similarly, the arrogation here by Parliament of words from the language as "common names" to be used on a mandatory basis by anyone selling a malted liquor of any of the prescribed standards, creates no trade mark rights and obligations or rights and obligations analogous thereto. Neither is there any concern here for the presence or absence of a federal labelling power. Essentially, labelling is, where obligatory, for the purpose of preventing deception or the gaining by the vendor of unfair advantage over the purchaser in the marketplace. Here the food must be produced to certain standards and then sold with prescribed nomenclature. Ordinarily, in labelling legislation, the legislator prescribes no standards for the production or marketing of the article, but only requires the revelation of the contents and conditions of maintenance, etc. In my view, we are not here called upon to determine the presence or absence of any such federal labelling power.

For these reasons, I would therefore answer the following question in the negative:

³⁴ [1937] A.C. 405.

Dans l'affaire *Les Supermarchés Dominion*, précitée, cette Cour avait à étudier une tentative du fédéral de réglementer, au niveau du commerce de détail, le mouvement de produits agricoles à l'intérieur de la province. Dans les présentes procédures, au moins une province (le Québec) a fait valoir que la législation en question empiète sur les pouvoirs provinciaux prévus aux par. 92(13) et (16). J'estime, avec égards envers ceux qui partagent l'opinion contraire, que le fédéral ne peut répondre que les articles du Règlement fédéral en cause sont valides en tant que législation en matière de marques de commerce, qui, il va sans dire, trouve sa place dans la compétence en matière d'échanges et de commerce déjà étudiée. Dans l'arrêt *Les Supermarchés Dominion*, précité, cette Cour à la majorité a jugé que le régime fédéral de commercialisation ne pouvait être fondé sur le fait que ce régime «volontaire» créait une marque de commerce ou quelque chose d'analogique, ou que le détaillant était tenu, à titre de détenteur d'un permis, de respecter la loi fédérale, comme c'était le cas dans *Attorney General of Ontario v. Attorney General of Canada*³⁴. De même, en s'arrogeant des mots courants en tant que «noms usuels» à être utilisés obligatoirement par toute personne qui vend une liqueur de malt conforme à l'une quelconque des normes prescrites, le Parlement ne crée aucun droit et obligation relevant du domaine des marques de commerce ni aucun droit et obligation analogues. La présence ou l'absence d'un pouvoir fédéral en matière d'étiquetage n'est pas en cause en l'espèce. L'étiquetage, lorsqu'il est obligatoire, a essentiellement pour objet d'empêcher toute supercherie ou tout abus de la part du vendeur à l'égard du consommateur. En l'espèce, l'aliment doit être produit conformément à certaines normes et ensuite vendu selon la terminologie prescrite. Ordinairement, le législateur, en matière d'étiquetage, ne prescrit aucune norme de production ou de commercialisation de l'article, mais exige uniquement la divulgation du contenu et des conditions d'entretien, etc. J'estime, en l'espèce, que nous n'avons pas à nous prononcer sur la présence ou l'absence de pareil pouvoir fédéral en matière d'étiquetage.

Pour ces motifs, je suis d'avis de répondre par la négative à la question suivante:

³⁴ [1937] A.C. 405.

Is it within the competence of the Parliament of Canada to enact sections 6 and 25(1)(c) of the *Food and Drugs Act* R.S.C. 1970, c. F-27, and are regulations B.02-130 to B.02-135 inclusive thereunder validly made?

and I therefore would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court of Appeal and the Order of the Trial Division of the Federal Court, and declare that sections B.02.130 to B.02.135 inclusive of the Food and Drug Regulations are invalid and that sections 6 and 25(1)(c) of the *Food and Drugs Act* are *ultra vires* Parliament in so far as they relate to malt liquors. The appellant is entitled to costs throughout but there shall be no costs to or against the intervenor.

The following are the reasons delivered by

RITCHIE J.—On December 15, 1977, the appellant, a Canadian company carrying on the business of brewing and marketing beer throughout Canada, began to produce a new brand of beer entitled "Labatt's Special Lite", and upon this product becoming available on the market in British Columbia it was seized by the inspectors acting under the *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27 (hereinafter called the "Act") on the ground that it violated sec. 6 of that Act. This was soon followed by a similar action being taken in the Province of Ontario. It was these seizures which gave rise to the present action which was commenced by the Statement of Claim dated the 21st of December, 1977, claiming *inter alia* for:

- (a) a declaration that Labatt's Special Lite has been labelled, packaged, and sold as a 'beer' within the standard set out in paragraph B.02.130 of the Food and Drug Regulations;
- (b) a declaration that Labatt's Special Lite as labelled, packaged, and sold and as would have been advertised is not likely to be mistaken for a 'light beer' within the standard set out in paragraph B.02.134 of the Food and Drug Regulations.

L'article 6 et l'al. 25(1)c) de la *Loi des aliments et drogues* S.R.C. 1970, chap. F-27, relèvent-ils de la compétence du Parlement du Canada et les articles B.02.130 à B.02.135 inclusivement du Règlement d'application sont-ils valides?

Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et l'ordonnance de la Division de première instance de la Cour fédérale et de déclarer que les articles B.02.130 à B.02.135 inclusivement du Règlement sur les aliments et drogues sont invalides et que l'art. 6 et l'al. 25(1)c) de la *Loi des aliments et drogues* sont *ultra vires* du Parlement en tant qu'ils se rapportent aux liqueurs de malt. L'appelante a droit aux dépens dans toutes les cours, mais il n'y a pas d'adjudication de dépens en faveur ou contre l'intervenant.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE RITCHIE—Le 15 décembre 1977, l'appelante, une compagnie canadienne qui exploite une entreprise de brassage et de commercialisation de la bière dans tout le Canada, a commencé à produire une nouvelle marque de bière la «Labatt's Special Lite». Dès sa mise en vente en Colombie-Britannique, ce produit a été saisi par les inspecteurs sous l'autorité de la *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1970, chap. F-27 (ci-après appelée la «Loi») au motif qu'il contrevenait à l'art. 6 de cette loi. Des mesures semblables ont peu après été prises en Ontario. La présente action découle de ces saisies. Elle a été introduite par une déclaration en date du 21 décembre 1977 aux termes de laquelle l'appelante demandait notamment:

- a) une déclaration selon laquelle la Labatt's Special Lite a été étiquetée, empaquetée et vendue comme une «bière» selon la norme énoncée à l'art. B.02.130 du Règlement sur les aliments et drogues;
- b) une déclaration selon laquelle la Labatt's Special Lite, de la manière dont elle est étiquetée, empaquetée et vendue et de la manière dont elle aurait été annoncée, ne peut pas être confondue avec de la «bière légère» selon la norme énoncée à l'art. B.02.134 du Règlement sur les aliments et drogues.

The defendant (respondent's) case was broadly stated in paragraph 6 of the Statement of Defence as follows:

6. In answer to the whole of the Statement of Claim the Defendant says and the facts are that on or about the 15th day of December, A.D. 1977 the Plaintiff commenced to sell and to advertise for sale an alcoholic beverage under the name 'Labatt's Special Lite', and that the said beverage was and is labeled, packaged, sold and advertised is such a manner that it is *likely to be mistaken for light beer, notwithstanding the fact that the said beverage does not comply with the standard prescribed for light beer by Regulation B.02.134 (S) of the regulations made pursuant to the provisions of the Food and Drugs Act R.S.C. 1970, c. F-27.* (The italics are my own.)

It appears to me that the question placed in issue by this plea is whether or not the beverage in question is likely to be mistaken for one that complies with the standard prescribed in regulation B.02.134 (S) although it in fact does not do so. As will hereafter appear, I am of opinion that the Act and the regulations made thereunder insofar as they deal with alcoholic beverages and particular "beer" and "light beer" are directed to "prescribing of standards of composition, strength, potency, purity, quality or other property" of the article in question. It becomes clear from a consideration of s. 25(1) of the statute that such standards are prescribed under the authority of the Governor in Council. That section reads as follows:

25. (1) The Governor in Council may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, in particular, but not so as to restrict the generality of the foregoing, may make regulations . . .

(b) respecting

(i) the labelling and packaging and the offering, exposing and advertising for sale of food, drugs, cosmetics and devices . . .

to prevent the consumer or purchaser thereof from being deceived or misled as to its design, construction, performance, intended use, quantity, character, value, composition, merit or safety, or to prevent injury to the health of the consumer or purchaser.

(c) prescribing standards of composition, strength, potency, purity, quality or other property of any article of food, drug, cosmetic or device; . . . (Italics are my own.)

Le paragraphe 6 de la défense fait état en termes larges de la prétention du défendeur (l'intimé):

[TRADUCTION] 6. En réponse à l'ensemble de la déclaration, le défendeur affirme, et ce sont les faits, que le 15 décembre 1977 ou vers cette date, la demanderesse a commencé à vendre et à annoncer en vue de la vente un breuvage alcoolique sous le nom de «Labatt's Special Lite», et que ce breuvage est étiqueté, empaqueté, vendu et annoncé de telle manière *qu'il puisse être confondu avec de la bière légère, indépendamment du fait que ce breuvage n'est pas conforme à la norme prescrite pour de la bière légère par l'article B.02.134 (N) du Règlement adopté en application des dispositions de la Loi des aliments et drogues S.R.C. 1970, chap. F-27.* (Les italiques sont de moi.)

A mon avis, la question posée par cette allégation est de savoir si le breuvage en cause peut être confondu avec un breuvage conforme à la norme que prescrit l'art. B.02.134 (N) du Règlement, bien qu'en fait il ne s'y conforme pas. Comme on le verra plus loin, je suis d'avis que la Loi et son règlement d'application, quand ils traitent de breuvage alcooliques, et plus précisément de la «bière» et de la «bière légère», visent à «établir des normes de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou d'autres propriétés» de l'article en cause. Il ressort clairement d'une analyse du par. 25(1) de la Loi que ces normes sont prescrites sous l'autorité du gouverneur en conseil. Ce paragraphe se lit comme suit:

25. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour l'exécution des objets et l'application effective des dispositions de la présente loi. En particulier, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements . . .

b) concernant

(i) l'étiquetage et l'emballage et la présentation, l'exposition et l'annonce en vente d'aliments, de drogues, de cosmétiques et d'instruments, . . .

afin d'empêcher que le consommateur ou l'acheteur d'un article ne soit déçu ou trompé sur sa quantité, sa nature, sa valeur, sa composition, ses avantages ou sa sûreté, ou de prévenir quelque dommage à la santé du consommateur ou acheteur;

c) pour établir des normes de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou d'autres propriétés d'un article d'alimentation ou de droguerie, d'un cosmétique ou d'un instrument; . . . (Les italiques sont de moi.)

Regulation B.01.002 provides that:

Each section . . . for which the symbol (S) appears between the section number and the name of the food described in that section prescribes the standard of composition, strength, potency, purity, quality or other property of that food and a section in which the symbol does not appear does not prescribe a standard for a food.

The standard prescribed for beer is set out in para. B.02.130 (S) of the regulations and it contains twenty-one separate headings, one of which is that beer "shall contain not less than 2.6% and not more than 5.5% alcohol by volume". There is no serious denial of the fact that light beer is a "beer" within the meaning of this definition but the regulation which prescribes the standard for light beer is B.02.134 (S) which provides:

B. 02.134 (S) Light Beer

- (a) shall be the product of the alcoholic fermentation of an infusion of barley malt and hops or hop extract in potable water and brewed in such a manner as to possess the aroma, taste and character commonly attributed to light beer;
- (b) shall contain not less than 1.2% and not more than 2.5% alcohol by volume; and
- (c) may have added to it the ingredients mentioned in paragraph (c) of section B. 02.130.

For the purpose of ensuring that no consumer or purchaser shall be "deceived or misled" as to the strength, potency, purity or other property" of any article of food for which a standard has been prescribed, Parliament has enacted s. 6 of the statute which reads as follows:

6. Where a standard has been prescribed for a food, no person shall *label, package, sell or advertise any article in such a manner that it is likely to be mistaken for such food*, unless the article complies with the prescribed standard. (The italics are my own.)

As the learned trial judge observed, there was no evidence before him describing or illustrating the "aroma, taste and character commonly attributed to light beer" and in my opinion the present case is concerned exclusively with the question of whether the appellant's product is so labelled as to make it likely that a consumer or purchaser would mistake

L'article B.01.002 prévoit que:

Tout article . . . où le symbole [N] apparaît entre le numéro de l'article et le nom de l'aliment décrit dans cet article, prescrit la norme de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou de toute autre propriété de cet aliment, et tout article où ce symbole n'apparaît pas ne prescrit pas de norme pour un aliment.

La norme prescrite pour la bière est énoncée à l'art. B.02.130 (N) du Règlement. Cet article comporte vingt et un alinéas distincts dont l'un prévoit que la bière «doit renfermer au moins 2.6 pour cent et au plus 5.5 pour cent d'alcool par volume». On ne conteste pas sérieusement que la bière légère soit une «bière» au sens de cette définition, mais l'article du Règlement qui prescrit la norme de la bière légère, est l'art. B.02.134 (N) qui se lit comme suit:

B.02.134 (N) La bière légère

- a) doit être le produit de la fermentation alcoolique d'une infusion de malt d'orge et de houblon ou d'extrait de houblon dans de l'eau potable, brassée de telle manière qu'elle possède l'arôme, le goût et les caractéristiques communément attribués à la bière légère;
- b) doit renfermer au moins 1.2 pour cent et au plus 2.5 pour cent d'alcool par volume; et
- c) peut, en cours de fabrication être additionnée des substances mentionnées à l'alinéa B.02.130c).

Afin de garantir qu'aucun consommateur ou acheteur ne soit «déçu ou trompé» sur «la force, l'activité, la pureté ou autres propriétés» d'un article d'alimentation à l'égard duquel une norme a été prescrite, le Parlement a édicté l'art. 6 de la Loi qui se lit comme suit:

6. Lorsqu'une norme a été prescrite pour un aliment, nul ne doit *étiqueter, empaqueter, vendre ou annoncer un article de telle manière qu'il puisse être confondu avec cet autre aliment*, à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite. (Les italiques sont de moi.)

Comme l'a fait remarquer le savant juge de première instance, la preuve produite devant lui ne comportait aucune description ou illustration «de l'arôme, du goût et des caractéristiques communément attribués à la bière légère». A mon avis, la présente affaire met exclusivement en cause la question de savoir si le produit de l'appelante est

it as containing the prescribed standard of "not more than 2.5% alcohol per volume".

Both courts below took the view, with which I agree, that notwithstanding the difference in spelling, the use of the word "lite" in the title of "Labatt's Special Lite" was equivalent to calling it "light beer". It is, however, the standard prescribed by the regulations and not the designated name of the product which is sought to be preserved from mistake by s. 6 of the Act and to this end the appellant caused a label to be affixed to each bottle of its product containing the following information:

Labatt's	
Est'd	1828
SPECIAL LITE	
BEER	BIÈRE
24×341 Ml/12 oz fl	4% alc./vol.

It is to be remembered that s. 6 only applies "where a standard is prescribed for a food" (which includes light beer) and as I have indicated, I take the view that the prohibition contained in s. 6 is limited to a case where the product is labelled in such a manner that it is likely to be mistaken for complying with the prescribed standard when this is in fact not the case.

Like the learned trial judge, I conclude that the manner in which the appellant seeks to market its "Labatt's Special Lite" beer is not such as to make it likely that it will be mistaken for a food which complies with the standard prescribed by regulation B.02.134 (S). The prominent display of the fact that the product contains 4 per cent alcohol by volume in my opinion makes it unlikely for it to be mistaken for a "food" in which the alcohol by volume does not exceed 2.5 per cent.

In reaching the opposite conclusion, Chief Justice Jackett, speaking for the Federal Court of Appeal, embarked on the following analysis of the content and meaning of s. 6 of the Act:

There is apparently (although I should not have thought so) an ambiguity as to whether, where a standard has been prescribed for a named class of food,

étiqueté de telle manière qu'un consommateur ou qu'un acheteur puisse le confondre avec un produit conforme à la norme prescrite d'eau plus 2.5 pour cent d'alcool par volume».

Les deux cours d'instance inférieure sont d'avis, et je suis d'accord avec elles, que, nonobstant la différence orthographique, l'usage du mot «lite» (légère) dans le nom «Labatt's Special Lite» équivaut à l'appeler «light beer» (bière légère). Toutefois, c'est à l'égard de la norme prescrite par le Règlement et non à l'égard du nom désigné du produit que l'art. 6 de la Loi cherche à prévenir toute confusion. A cette fin, l'appelante a fait apposer sur chaque bouteille de son produit une étiquette avec les renseignements suivants:

Labatt's	
Est'd	1828
SPECIAL LITE	
BEER	BIÈRE
24×341 Ml/12 oz fl	4% alc./vol.

Il convient de se rappeler que l'art. 6 ne s'applique que «lorsqu'une norme a été prescrite pour un aliment» (ce qui comprend la bière légère). Comme je l'ai déjà indiqué, je suis d'avis que l'interdiction prévue à l'art. 6 se limite au cas où le produit est étiqueté de telle manière qu'on puisse croire qu'il est conforme à la norme prescrite, alors qu'en fait ce n'est pas le cas.

A l'instar du savant juge de première instance, je conclus que la manière dont l'appelante cherche à commercialiser sa bière «Labatt's Special Lite» fait que ce produit ne peut être confondu avec un aliment conforme à la norme prescrite par l'art. B.02.134 (N) du Règlement. L'indication placée bien en vue du fait que le produit a une teneur en alcool de 4 pour cent par volume rend, à mon avis, peu probable la confusion de ce produit avec un «aliment» dont la teneur en alcool par volume n'est pas supérieure à 2.5 pour cent.

Le juge en chef Jackett, qui a prononcé le jugement de la Cour d'appel fédérale, est parvenu à la conclusion contraire après l'analyse suivante de la teneur et du sens de l'art. 6 de la Loi:

La question de savoir si, dans le cas où une norme a été prescrite pour une catégorie nommée d'aliments, l'article 6 interdit l'étiquetage, l'emballage, la vente

section 6 prohibits labelling, packaging, selling or advertising an article not complying with the prescribed standard in such manner that it is likely to be mistaken

- (a) for food so named, or
- (b) for food that complies with the prescribed standard.

The second alternative is the view of the section on which the judgment attacked appears to be based. If it is the correct view, section 6 merely prohibits the passing off of an article as complying with a prescribed standard unless it does comply with it. If the first alternative is correct, section 6 prohibits the passing off of an article as being of a named class unless the article complies with the standard prescribed for goods of the class named. In my view, the first alternative is the correct view and, applied to the facts of this case, section 6 means, in effect,

Where a standard has been prescribed for (light beer), no person shall label, package, sell or advertise any article in such a manner that it is likely to be mistaken for (light beer), unless the article complies with the prescribed standard.

In adopting his interpretation of s. 6 of the Act, it will be seen that the learned Chief Justice has found it necessary to transpose the language employed by Parliament and to supply the words "light beer" in place of "food" in considering the facts of this case.

In my view s. 6 is passed in furtherance of the authority of the governor in council under s. 25(1)(c) of the Act to make regulations prescribing the standard of (*inter alia*) potency, rather than the name of any article of food. It will in any event have been seen that I do not share the views expressed by the Chief Justice of the Federal Court and as I am satisfied that the manner in which the appellant's product was labelled and advertised was not such that it would be likely to be mistaken for one which complied with the standard prescribed by regulation B.02.134 (S), I find that there was no breach of s. 6 of the Act and would accordingly allow this appeal with costs and restore the judgment of the learned trial judge.

ou l'annonce d'un article non conforme à la norme prescrite de telle manière qu'il puisse être confondu

- a) avec l'aliment ainsi nommé, ou
- b) avec l'aliment conforme à la norme prescrite,

est une question, semble-t-il, ambiguë (je n'aurais toutefois pas pensé que cette ambiguïté se posait). La deuxième interprétation de l'article est celle sur laquelle le jugement contesté est fondé. Si cette interprétation se révélait exacte, alors l'article 6 interdirait seulement de faire passer un article comme satisfaisant à une norme prescrite à moins de réellement y faire passer. Advenant que la première interprétation soit exacte, l'article 6 interdirait de faire passer un article comme appartenant à une catégorie nommée d'articles à moins d'être conforme à la norme prescrite pour les articles de cette catégorie. A mon avis, la première interprétation est celle que l'on doit retenir. Appliquée aux faits de l'espèce, elle donne à l'article 6 le sens suivant:

«Lorsqu'une norme a été prescrite pour (la bière légère), nul ne doit étiqueter, empaqueter, vendre ou annoncer un article de telle manière qu'il puisse être confondu avec (la bière légère), à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite.»

On note qu'en interprétant l'art. 6 de la Loi, le savant Juge en chef a estimé nécessaire de modifier le texte du Parlement en remplaçant le mot «aliment» par les mots «bière légère» dans l'analyse des faits de l'espèce.

A mon avis, l'art. 6 sert à appuyer les pouvoirs du gouverneur en conseil prévus à l'al. 25(1)c) de la Loi, soit d'établir des règlements prescrivant la norme relative à (notamment) l'activité, plutôt que le nom d'un aliment. Quoi qu'il en soit, on aura vu que je ne partage pas le point de vue exprimé par le Juge en chef de la Cour fédérale et, comme je suis convaincu que la manière dont le produit de l'appelante a été étiqueté et annoncé ne permet pas de le confondre avec un autre produit conforme à la norme prescrite par l'art. B.02.134(N) du Règlement, je conclus qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 6 de la Loi. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le présent pourvoi avec dépens et de rétablir le jugement du savant juge de première instance.

Having regard to the conclusion I have reached, no question arises as to the constitutional validity of s. 6 of the Act and it will accordingly be unnecessary for me to answer the question posed by the Chief Justice of this Court which was in the following terms:

Is it within the competence of the Parliament of Canada to enact s. 6 and s. 25(1)(c) of the *Food and Drug Act*, R.S.C. 1970 c. F-27 and are Regulations 02.130 and 02.135 inclusive thereunder validly made?

Since writing the above, it has become apparent that all other members of the Court are of opinion that the circumstances of this case do disclose a breach of s. 6 of the Act and it therefore does become necessary to answer the constitutional question posed by the Chief Justice which I would answer in the manner indicated in the reasons for judgment of my brother Estey, with the result that I would dispose of this appeal in the manner proposed by him.

The reasons of Pigeon and McIntyre JJ. were delivered by

PIGEON J. (dissenting)—There are two questions in this appeal. The first question is whether the Federal Court of Appeal erred in holding³⁵, contrary to the finding of the Trial Division³⁶, that the appellant (“Labatt”) was in violation of s. 6 of the *Food and Drugs Act* (“the Act”) by labelling as “Special Lite” beer containing 4 per cent alcohol when, according to the standard prescribed under the Act, “Light Beer” shall contain not more than 2.5 per cent alcohol. The second question is whether ss. 6 and 25(1)(c) of the Act and regulations B.02.130 to 135 are constitutionally valid. On this second question, the Attorney General of Quebec has intervened in support of the appeal against the judgment holding the impugned sections and regulations valid and, consequently, dismissing Labatt’s action for a declaration that they were not infringed or, in the alternative, that they were invalid.

Compte tenu de la conclusion à laquelle je suis parvenu, la question de la constitutionnalité de l’art. 6 de la Loi ne se pose pas et je n’ai donc pas à répondre à la question formulée par le Juge en chef de cette Cour en ces termes:

L’article 6 et l’al. 25(1)c) de la *Loi des aliments et drogues* S.R.C. 1970, chap. F-27, relèvent-ils de la compétence du Parlement du Canada et les articles B.02.130 à B.02.135 inclusivement du Règlement d’application sont-ils valides?

Depuis la rédaction des présents motifs, il est devenu évident que tous les autres membres de la Cour sont d’avis que les circonstances présentes révèlent une violation de l’art. 6 de la Loi. Il devient donc nécessaire de répondre à la question constitutionnelle formulée par le Juge en chef. Comme je suis d’avis d’y répondre de la manière indiquée dans les motifs de jugement de mon collègue le juge Estey, je suis donc d’avis de statuer en l’espèce comme il le propose.

Version française des motifs des juges Pigeon et McIntyre rendus par

LE JUGE PIGEON (dissident)—Le présent pourvoi soulève deux questions. La première consiste à savoir si la Cour d’appel fédérale a erré en concluant³⁵, contrairement à la Division de première instance³⁶, que l’appelante («Labatt») a enfreint l’art. 6 de la *Loi des aliments et drogues* (la Loi) en étiquetant «Special Lite» une bière ayant une teneur en alcool de 4 pour cent lorsque, d’après la norme prescrite en vertu de la Loi, la «Light beer» («bière légère») doit renfermer au plus 2.5 pour cent d’alcool. La seconde question est de savoir si l’art. 6 et l’al. 25(1)c) de la Loi ainsi que les articles B.02.130 à 135 du Règlement sont valides du point de vue constitutionnel. Le procureur général du Québec est intervenu relativement à cette seconde question pour appuyer le pourvoi formé contre l’arrêt qui a déclaré valides les dispositions législatives et réglementaires contestées et a, par conséquent, rejeté l’action de Labatt visant à obtenir un jugement déclarant que ces dispositions n’ont pas été enfreintes ou qu’elles sont invalides.

³⁵ [1980] 1 F.C. 241; (1979), 26 N.R. 617.

³⁶ (1978), 84 D.L.R. (3d) 61.

³⁵ [1980] 1 C.F. 241; (1979), 26 N.R. 617.

³⁶ (1978), 84 D.L.R. (3d) 61.

On the first point, in view of the wording of s. 6, the question is whether Labatt's "Special Lite" beer is labelled "in such manner that it is likely to be mistaken" for the "food" i.e., "light beer" for which a standard has been prescribed. This standard provides among other specifications that it shall not contain more than 2.5 per cent alcohol. The reason for which the trial judge held that there was no violation was expressed as follows (at pp. 65-66):

I go finally to the plaintiff's labelling, packaging and advertising of its Canadian product. I have no doubt the plaintiff is, regardless of the phonetic spelling "Lite", labelling, packaging and advertising a beer, using the descriptive adjective "light". The incorrect or phonetic spelling cannot disguise that fact. Additionally, words in the cartons and in the advertising material state that the beer is "brewed for lightness". All that, however, does not end the matter. In my view, based on the evidence before me, the labels on the individual bottles, the information on the carton, and the proposed advertising material (including the notice to British Columbia Government Liquor Store outlets), all clearly indicate, even to the most casual observer or customer, that the alcohol content is 4%. (Foot-note omitted.)

On the contrary, Jackett C.J. said, in giving the unanimous opinion in appeal, (at p. 623-624):

As I conceive of the scheme of this aspect of the Food and Drugs Act, it is calculated to protect the food buying public, not only against dangerous foods but against being misled (*sic*) concerning the composition of foods; and it proceeds on the basis that foods are bought by members of the public who do not know or understand the technicalities of the composition of food but buy goods by reference to "common names". It, therefore, contemplates the prescribing of "standards" for foods sold under various common names that will ensure, if the prescribing is well done, that a member of the public will get what he is entitled to think that he is getting when he purchases an article by reference to a common name for which a standard has been prescribed, whether or not he knows or understands the technical description of what he is entitled to think that he is getting. The statute, therefore, provides for regulations prescribing standards for "any article of food"—i.e. for articles of a described class of food—and makes it an offence, where a standard has been prescribed for a

Sur le premier point, la question qui se pose, vu le texte de l'art. 6, est de savoir si le produit de Labatt, savoir la bière «Special Lite», est étiqueté «de telle manière qu'il puisse être confondu» avec «l'aliment», c.-à-d. la «bière légère» à l'égard de laquelle une norme a été prescrite. Cette norme prévoit, entre autres spécifications, que la bière légère doit renfermer au plus 2.5 pour cent d'alcool. Le motif sur lequel s'est fondé le juge de première instance pour conclure que la Loi n'avait pas été enfreinte est le suivant (aux pp. 65 et 66):

Revenons enfin à la manière dont la demanderesse étiquette, empaquette et annonce son produit canadien. Il n'y a pas de doute, à mon avis, que la demanderesse, malgré l'orthographe phonétique du mot «lite», en anglais, emploie l'adjectif «light» (légère) pour décrire sa bière dans son étiquetage, son empaquetage et sa publicité. L'orthographe incorrecte ou phonétique n'y change rien. En outre, les cartons et le matériel publicitaire portent les mots [TRADUCTION] «brassée pour plus de légèreté». Toutefois, cette question est secondaire. Sur la foi de la preuve en l'espèce, je pense que les étiquettes sur les bouteilles, les renseignements sur le carton et la publicité projetée (y compris l'avis envoyé aux points de distribution de la société des alcools de la Colombie-Britannique) indiquent tous clairement, même à l'observateur ou au client le plus distrait, que la teneur en alcool est de 4%. (Renvoi omis.)

Le juge en chef Jackett qui a prononcé le jugement unanime de la Cour d'appel est d'avis contraire (aux pp. 623 et 624):

Si j'en comprends bien l'objet, la *Loi des aliments et drogues*, aux termes de cet article, vise à protéger les consommateurs non seulement contre les aliments dangereux mais également contre toute fausse représentation sur la composition des aliments. Elle est fondée sur la proposition que les aliments sont achetés par des personnes qui ne connaissent ni ne comprennent les détails techniques de la composition des aliments et qui se fient uniquement aux «noms usuels» des aliments. Par conséquent, la Loi prévoit la prescription de «normes» pour des aliments vendus sous divers noms usuels. Ces normes, dans la mesure où elles sont régulièrement prescrites, garantissent au consommateur qu'il reçoit un produit correspondant à celui qu'il s'estime en droit de recevoir lorsqu'il se fie sur le nom usuel de l'article à l'égard duquel une norme a été prescrite, qu'il en connaisse ou en comprenne ou non la description technique. La Loi prévoit donc l'adoption d'un règlement pour établir des normes pour «un article d'alimentation», c'est-à-dire pour des articles d'une catégorie désignée

"food"—i.e. for a class of food-, to label, package, sell or advertise an article in such manner that it is likely to be mistaken "for such food"—i.e. for an article of the class for which a standard has been prescribed—"unless the article complies with the prescribed standard".

In my view, therefore, it follows from the findings of the learned trial judge

(a) that the respondent was "labelling, packaging and advertising a beer using the descriptive adjective "light", and

(b) that that beer had an alcohol content of 4%,

that the respondent was infringing section 6, if the regulation establishing the standard for light beer was valid. (Foot-notes omitted.)

I respectfully agree with this conclusion. The question is not whether it is possible to ascertain from the label the exact nature of the packaged product. The question is whether a mistake is likely and it appears to me that this enquiry must be approached in the same way as the likelihood of confusion in trade mark infringement or passing-off. It is a matter of first impression. The words "Special Lite" are clearly the dominant feature here. The indication of the alcoholic content is down on the bottom line with the mention of the contents in millilitres and fluid ounces.

Counsel for Labatt relied on the judgment of the House of Lords in *Schweppes Ltd. v. Gibbens*³⁷. This was a passing-off action which was dismissed because the words "Gibbens Soda Water" were prominently displayed on the label in large capital letters. One only has to look at the label as reproduced in the report (at p. 602) to realize how totally different the situation was from that which was created by the Labatt labels as reproduced in the printed case herein. The present situation is more nearly analogous to that which obtained in *J. Bollinger v. The Costa Brava Wine Company Limited*³⁸, where an injunction to restrain the use of the term "Spanish Champagne" was granted to French Champagne producers, although it is obvi-

d'aliments, et rend possible d'une peine, lorsqu'une norme a été prescrite pour un «aliment», c'est-à-dire pour une catégorie d'aliments, toute personne qui étiquette, empaquette, vend ou annonce un article de telle manière qu'il puisse être confondu «avec cet autre aliment», c'est-à-dire avec un article de la catégorie qui a fait l'objet d'une norme, «à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite».

Par conséquent, il découle, selon moi, des conclusions du savant juge de première instance portant

a) que l'intimée a «étiqueté, empaqueté et annoncé une bière décrite comme étant «légère», et

b) que la teneur en alcool de cette bière était de 4%,

que l'intimée a violé l'article 6, dans la mesure où le Règlement qui a établi la norme pour la bière légère est valide. (Renvois omis.)

Je souscris à cette conclusion. La question n'est pas de savoir si, d'après l'étiquette, il est possible de vérifier la nature exacte du produit emballé. Elle est de savoir s'il y a risque d'erreur et elle me paraît devoir être abordée comme s'il s'agissait de savoir s'il y a risque de confusion dans une affaire de contrefaçon de marque ou de concurrence déloyale. C'est une question de première impression. Il est clair que les mots «Special Lite» sont la désignation principale du produit en cause. La teneur en alcool figure en dernière ligne au bas de l'étiquette avec le contenu en millilitres et en onces liquides.

L'avocat de Labatt s'est appuyé sur l'arrêt de la Chambre des lords, *Schweppes Ltd. v. Gibbens*³⁷. Il s'agissait d'une action alléguant concurrence déloyale, elle a été rejetée au motif que les mots «Gibbens Soda Water» avaient été placés bien en vue sur l'étiquette en capitales. On n'a qu'à jeter un coup d'œil sur l'étiquette reproduite dans le recueil (p. 602) pour se rendre compte de la grande différence entre cette situation et celle qui met en cause les étiquettes Labatt reproduites dans le dossier imprimé. La situation présente ressemble beaucoup plus à celle qui prévalait dans *J. Bollinger v. The Costa Brava Wine Company Limited*³⁸, où une injonction interdisant l'utilisation de l'expression «Spanish Champagne» (champagne espagnole)

³⁷ (1905), 22 R.P.C. 601.

³⁸ [1961] R.P.C. 116.

³⁷ (1905), 22 R.P.C. 601.

³⁸ [1961] R.P.C. 116.

ous that Spanish sparkling wine does not come from the part of France called "Champagne" where sparkling wine known by that name is produced.

For the same reason, I doubt whether the likelihood of confusion can ever be ruled out when an officially defined trade designation is misapplied, as in this case. The clear intention of such defined designations is to prohibit their use except in accordance with proper specification and this objective will be seriously compromised by allowing deviations provided they are indicated. The effectiveness of such indications is inevitably questionable. If specific weights are prescribed for some packaged goods, it would be intolerable to allow other weights provided they are plainly marked. The intent of such provisions is that casual shoppers not be misled.

The second question involves the difficult definition of the limits of federal power under the heading "The Regulation of Trade and Commerce" (s. 91(2) *B.N.A. Act*). In *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*³⁹ Sir Montague E. Smith said (at p. 113):

Construing therefore the words "regulation of trade and commerce" by the various aids to their interpretation above suggested, they would include political arrangements in regard to trade requiring the sanction of parliament, regulation of trade in matters of interprovincial concern, and it may be that they would include general regulation of trade affecting the whole dominion. Their Lordships abstain on the present occasion from any attempt to define the limits of the authority of the Dominion parliament in this direction.

More recently, in a reference concerning the validity of the *Dominion Trade and Industry Commission Act 1935*⁴⁰, Lord Atkin said (at pp. 417-418):

gnol) a été accordée aux producteurs de champagne français, même s'il est évident que le vin mousseux espagnol ne vient pas de cette région de la France qu'on appelle la «Champagne» où est produit le vin mousseux de ce nom.

Pour le même motif, je doute que l'on réussisse à écarter totalement le risque de confusion quand il y a, comme en l'espèce, fausse application d'une désignation commerciale officiellement définie. Il est clair qu'on entend par là interdire l'utilisation de cette désignation sauf en conformité de la norme appropriée. Cet objectif sera sérieusement compromis si l'on tolère des dérogations dès qu'elles sont indiquées. L'efficacité d'une telle indication risque inévitablement d'être douteuse. Si l'on prescrit un poids déterminé pour un certain produit emballé, il serait intolérable qu'un autre poids soit permis s'il est clairement indiqué. Le but de telles dispositions est d'éviter que le consommateur inattentif soit induit en erreur.

La seconde question porte sur les limites, difficiles à établir, de l'autorité fédérale en matière de «réglementation des échanges et du commerce» (par. 91(2) de l'*A.A.N.B.*). Dans *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*³⁹ sir Montague E. Smith s'exprimait en ces termes (à la p. 113):

[TRADUCTION] Par conséquent, si l'on interprète les mots «réglementation des échanges et du commerce» en s'aidant des divers moyens mentionnés plus haut, on voit qu'ils devraient inclure les arrangements politiques concernant les échanges qui requièrent la sanction du Parlement et la réglementation des échanges dans les matières d'intérêt interprovincial. Il se pourrait qu'ils comprennent la réglementation générale des échanges s'appliquant à tout le Dominion. Leurs Seigneuries s'abstiennent dans la présente circonstance de tenter d'établir les limites de l'autorité du Parlement du Dominion dans ce domaine.

Dans un arrêt subséquent sur un renvoi concernant la validité de la *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie, 1935*⁴⁰, lord Atkin écrivait ce qui suit (aux pp. 417 et 418):

³⁹ (1881), 7 App. Cas. 96.

⁴⁰ [1937] A.C. 405, *sub. nom. Att. Gen. of Ontario v. Att. Gen. of Canada*.

⁴⁰ [1937] A.C. 405, *sub. nom. Att. Gen. of Ontario v. Att. Gen. of Canada*.

Sect. 18, sub-s. 1, provides that "the words 'Canada Standard' or the initials 'C.S.' shall be a national trade-mark and the exclusive property in and the right to the use of such trade-mark is thereby declared to be vested in His Majesty in the right of the Dominion. . . ." By sub-s. 2 such national trade mark as applied to any commodity pursuant to the provisions of that Act or any other Act of the Parliament of Canada is to constitute a representation that such commodity conforms to the requirements of a specification of a commodity standard established under the provisions of any Dominion Act. By s. 19, sub-s. 1, any producer, or manufacturer or merchant is given permission to apply the national trade mark to any commodity provided it conforms to the appropriate statutory specification, and by sub-s. 2 it is made an offence to apply the mark to any commodity in violation of the prescribed conditions.

There exists in Canada a well established code relating to trade marks created by the Dominion statutes, to be found now in *Trade Marks and Designs Act*, R.S.C., 1927, c. 201, amended by S.C., 1928, c. 10. It gives to the proprietor of a registered trade mark the exclusive right to use the trade mark to designate articles manufactured or sold by him. It creates, therefore, a form of property in each Province and the rights that flow therefrom. No one has challenged the competence of the Dominion to pass such legislation. If challenged one obvious source of authority would appear to be the class of subjects enumerated in s. 91(2), the Regulation of trade and commerce, referred to by the Chief Justice. There could hardly be a more appropriate form of the exercise of this power than the creation and regulation of a uniform law of trade marks. But if the Dominion has power to create trade mark rights for individual traders, it is difficult to see why the power should not extend to that which is now a usual feature of national and international commerce—a national mark.

. . . there seems no reason why the legislative competence of the Dominion Parliament should not extend to the creation of juristic rights in novel fields, if they can be brought fairly within the classes of subjects confided to Parliament by the constitution. The substance of the legislation in question is to define a national mark, to give the exclusive use of it to the Dominion so as to

[TRADUCTION] Le paragraphe 18(1) prévoit que «les mots 'Canada Standard' ou les initiales 'C.S.' constituent une marque de commerce nationale; et la propriété exclusive de cette marque de commerce et le droit de s'en servir sont, par les présentes, déclarés appartenir à Sa Majesté pour le compte du Dominion . . . ». En vertu du par. 18(2), cette marque de commerce nationale, apposée sur une denrée conformément aux dispositions de cette loi ou de toute autre loi du Parlement du Canada, constitue une représentation à l'effet que cette denrée est conforme aux exigences d'une désignation d'une denrée-type établie en vertu des dispositions de toute loi du Dominion. Le par. 19(1) accorde à tout producteur, fabricant ou marchand la permission d'apposer la marque de commerce nationale sur toute denrée à la condition que cette denrée soit conforme à la spécification pertinente établie par la loi. Le par. 19(2) déclare coupable d'une infraction toute personne qui appose la marque sur une denrée en contravention des conditions prescrites.

Il existe au Canada un code bien établi relatif aux marques de commerce créé par les lois fédérales. On le retrouve maintenant dans la *Loi des marques de commerce et dessins de fabrique*, S.R.C. 1927, c. 201, modifiée par S.C. 1928, c. 10. Ces dispositions donnent au propriétaire d'une marque de commerce déposée le droit exclusif de se servir de cette marque de commerce pour désigner les articles qu'il fabrique ou qu'il vend. Ces dispositions créent donc une forme de propriété dans chaque province avec tous les droits qui en découlent. Personne n'a contesté la compétence du Dominion à cet égard. En cas de contestation, on invoquerait sans doute, à l'appui de la compétence du Parlement, la catégorie de sujets énumérée à l'article 91(2) et mentionnée par le juge en chef, savoir la réglementation du trafic et du commerce. Il pourrait difficilement y avoir une forme plus appropriée d'exercice de cette compétence que la création et l'application d'une loi uniforme sur les marques de commerce. Mais si le Dominion a le pouvoir de créer des droits en matière de marques de commerce à l'intention de commerçants particuliers, il est difficile de comprendre les raisons pour lesquelles ce pouvoir ne devrait pas s'étendre à ce qui est maintenant une caractéristique courante du commerce national et international, savoir, une marque nationale.

. . . aucune raison ne semble s'opposer à ce que la compétence législative du Parlement fédéral s'étende à la création de droits juridiques dans des domaines nouveaux s'ils peuvent raisonnablement entrer dans les catégories de sujets confiés au Parlement par la constitution. La substance de la législation en question est de définir une marque nationale, d'en accorder l'usage

provide a logical basis for a system of statutory licences to producers, manufacturers and merchants.

In my view, the enactments and regulations under attack in the present case are essentially for the same legislative purpose as the sections considered by Lord Atkin. This purpose is to provide that some specific trade designations will guarantee compliance with what the 1935 statute called a "commodity standard" and is known in the present statute and regulations as a "specification" for a "food". The 1935 statute would have such effect only if the producer, manufacturer or merchant chose to apply the trade mark "Canada Standard" or the initials "C.S.". The present scheme controls whenever a defined designation is applied to a food for which a specification has been established. I fail to see how this difference can be significant from a constitutional point of view.

I cannot agree with Labatt's submission that the present regulations and statute prevent it from marketing its product. In my view what is prohibited is marking it "light beer". It is argued that the intention in using this description is not to mislead the public into believing that it is "light beer" as defined in the Regulations, *i.e.* 2.5 per cent alcohol, but to inform the public that this is a lighter beer. However, it is not marked Labatt's Lighter Beer, but "Special Lite Beer" under "Labatt's" prominently displayed in large characters well above "Beer" in smaller type. Even on the strict view that any use of the word "light", properly spelled or mis-spelled, is prohibited. I fail to see how this can be said to amount to a prohibition of the sale of this particular product. Could they not label it as "Low-calorie" if they wished? It may be that this would not be commercially desirable but that is a matter of the wisdom of the legislation with which we are not concerned.

It is now necessary to consider the judgment rendered last week in *Dominion Stores Limited v.*

exclusif au gouvernement fédéral de façon à assurer un fondement logique à un système de permis accordés par la loi aux producteurs, manufacturiers et marchands.

A mon avis, les dispositions législatives et réglementaires contestées en l'espèce visent essentiellement le même but que les dispositions étudiées par lord Atkin. Ce but est d'assurer la conformité de certaines désignations commerciales avec ce que la loi de 1935 appelle des «denrées-types» et que la Loi et le Règlement actuels désignent comme des «normes» pour des «aliments». La loi de 1935 n'emportait cette conséquence que si le producteur, le manufacturier ou le marchand choisissait d'apposer comme marque de commerce les mots «Canada Standard» ou les initiales «C.S.». La Loi actuelle s'applique dès qu'une désignation définie est apposée à un aliment pour lequel une norme a été établie. Je ne vois pas l'importance de cette différence du point de vue constitutionnel.

Je ne peux admettre la prétention de Labatt que le Règlement et la Loi en cause l'empêchent de mettre son produit sur le marché. A mon avis, ce qui est interdit, c'est de le désigner comme «bière légère». On fait valoir que cette désignation ne vise pas à induire en erreur le public en lui faisant croire qu'il s'agit d'une «bière légère» au sens du Règlement, c.-à-d. une bière à 2.5 pour cent, mais à informer le public qu'il s'agit d'une bière plus légère. Toutefois, le produit de Labatt n'est pas étiqueté «Lighter Beer» (bière plus légère) mais bien «Special Lite Beer» et cette inscription figure sous le mot «Labatt's» écrit en grosses lettres et placé bien en vue au-dessus du mot «bière» imprimé en plus petits caractères. Même du strict point de vue que tout usage du mot «light» (légère) est interdit, quelle qu'en soit l'orthographe, je ne vois pas comment on arrive à dire que cela équivaut à interdire la vente de ce produit. Le fabricant ne pourrait-il pas utiliser sur l'étiquette l'expression anglaise «Low-calorie» (hypocalorique), s'il le voulait? C'est une solution qui n'est peut-être pas très souhaitable du point de vue commercial; mais c'est là une question qui relève de la discrétion législative et qui ne nous concerne pas.

Il est nécessaire, à ce stade-ci, d'étudier l'arrêt *Les Supermarchés Dominion Limitée c. La*

*The Queen*⁴¹ reversing *R. v. Dominion Stores*⁴². This was a prosecution initiated by a federal inspector for violation of the *Canada Agricultural Products Standards Act* (R.S.C. 1970, c. A-8). The violation was alleged to have been committed in respect of apples offered for sale under the grade name "extra fancy". Under the federal statute, grading is compulsory for agricultural products in extraprovincial trade only. As the apples in question were offered at retail in Ontario, the applicable grading statute was *The Farm Products Grades and Sales Act* (R.S.O. 1970, c. 161). This provincial statute requires grading with the same grade names and specifications as the federal statute, but is applicable to products in local trade only.

The basis on which the prosecution was initiated by the federal authorities under the federal statute was that, in addition to Part II requiring compulsory grading for international and interprovincial trade, there is a Part I providing for standards and making it an offence to offer for sale under an established grade name, a product which does not meet the requirements for such grade. The retailers being compelled by the provincial statute to apply the grade name, the federal inspectors claimed the equivalent in practical terms of the right to enforce the provincial statute concerning grade requirement specifications, by claiming violation of the federal standard. The conclusion of the majority in this Court rejected this as unwarranted federal interference in what was in truth the administration of the provincial statute. Estey J. said:

The federal statute seeks to add another consequence to the same action already proscribed under the Ontario Act. It is said that the result is simply that if the retailer affixes to the apples the "extra fancy" grade identification, he is to be prosecuted under the federal statute (assuming quality does not match the prescribed standards), but if he does not affix the label, he is to be prosecuted under the provincial Act. To that result, my

*Reine*⁴¹, rendu la semaine dernière par cette Cour qui a infirmé l'arrêt *R. v. Dominion Stores*⁴². L'affaire visait une plainte déposée par un inspecteur fédéral pour violation de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada* (S.R.C. 1970, chap. A-8). L'infraction alléguée touchait la vente de pommes sous le «nom de qualité» «extra de fantaisie». En vertu de la loi fédérale, le classement n'est obligatoire que pour les produits agricoles dans le commerce extra-provincial. Puisque ces pommes étaient vendues au détail en Ontario, la loi applicable en matière de classement était *The Farm Products Grades and Sales Act* (R.S.O. 1970, chap. 161). Cette loi provinciale, tout en exigeant que les produits soient classés selon les mêmes noms de qualité et les mêmes caractéristiques que ceux prévus dans la loi fédérale, ne s'applique qu'aux produits qui font l'objet d'un commerce local.

Le fondement de la plainte déposée par l'autorité fédérale en vertu de la loi fédérale était qu'on y trouve, en outre de la Partie II qui exige le classement pour le commerce international et interprovincial, la Partie I qui prévoit l'établissement de normes et érige en infraction la vente sous un nom de qualité établi d'un produit qui ne répond pas aux exigences prescrites. Les détaillants étant tenus en vertu de la loi provinciale d'apposer le nom de qualité, l'inspecteur fédéral a réclamé, alléguant infraction à la norme fédérale, l'équivalent, en pratique, du droit de faire observer la loi provinciale en ce qui concerne les exigences de qualité. Cette Cour à la majorité a rejeté cette prétention au motif qu'il s'agit d'une intervention non justifiée du fédéral dans ce qui est en réalité l'application d'une loi provinciale. Le juge Estey s'est exprimé en ces termes:

La loi fédérale cherche à ajouter une autre conséquence à la conduite déjà prohibée par la loi ontarienne. On allègue que le résultat est simplement que si le détaillant indique sur les pommes la catégorie «extra de fantaisie», il sera poursuivi en vertu de la loi fédérale (si la qualité ne répond pas aux normes prescrites), mais s'il n'appose pas l'étiquette, il sera poursuivi en vertu de la loi provinciale. A ce résultat, je préfère de beaucoup la

⁴¹ [1980] 1 S.C.R. 844.

⁴² (1978), 18 O.R. (2d) 496, aff'g (1977), 17 O.R. (2d) 168.

⁴¹ [1980] 1 R.C.S. 844.

⁴² (1978), 18 O.R. (2d) 496, confirmant (1977), 17 O.R. (2d) 168.

strong preference is for the simple solution that Part I of the federal statute is inapplicable to the local trade here in question, and hence the charge, if any, must be laid under the provincial statute.

Estey J. also made it clear that this conclusion did not affect a federal trade mark statute:

... It is also, in my respectful view, quite wrong to regard the federal statute as being an innocent creation of something akin to a trade mark and to thereby assume that this federal statute is trade mark legislation. In fact and in law, it is marketing legislation enacted without sovereign power to do so in the hope that this deficiency will be filled with dovetailing provincial sovereign legislation. The province has cooperated in bringing in the marketing plan but takes the position here, and I believe rightly so, that the operative statute which may have been offended by the appellant is not the so-called trade mark legislation but the genuine marketing legislation of the province designed to fill the constitutional gap with reference to the marketing of fruit and vegetables in the Province of Ontario.

We are not confronted with a similar situation in the present case. In my view, the federal enactments under attack provide for no more than what might be called "labelling regulations". These state what specifications must be met if some specific designations are used on food labels. In my view this does not go beyond a proper concept of trade mark legislation and I fail to see any invasion of provincial jurisdiction as was found in *Macdonald v. Vapor Canada Ltd.*⁴³ in respect of s. 7(e) of the *Trade Marks Act*.

I would, therefore, answer the constitutional question in the affirmative and dismiss the appeal with costs to the respondent. There should be no costs to or against the intervenor.

PRATTE J.—I would allow the appeal with costs and restore the judgment of the learned trial judge.

⁴³ [1977] 2 S.C.R. 134.

solution simple voulant que la Partie I de la loi fédérale soit inapplicable au commerce local dont il est question ici et, donc, que l'accusation, le cas échéant, doive être portée en vertu de la loi provinciale.

Le juge Estey a également clairement établi que cette conclusion ne porte pas atteinte à une loi fédérale en matière de marques de commerce:

... De plus, je crois avec égards qu'il est tout à fait erroné de considérer la loi fédérale comme une création innocente de quelque chose semblable à une marque de commerce et de présumer par le fait même qu'il s'agit d'une loi fédérale en matière de marques de commerce. En fait et en droit, il s'agit d'une loi sur la commercialisation édictée sans pouvoir souverain à cette fin dans l'espoir que cette faille sera comblée par une loi provinciale réconciliable, relevant de la souveraineté provinciale. La province a coopéré en instaurant un régime de commercialisation mais invoque, avec raison je crois, que la loi applicable à laquelle l'appelante peut avoir contrevenu n'est pas la soi-disant législation sur les marques de commerce, mais la véritable législation sur la commercialisation qui vise à combler la lacune constitutionnelle relative à la commercialisation des fruits et légumes dans la province de l'Ontario.

En l'espèce, la situation est différente. A mon avis, les dispositions fédérales contestées ne prévoient pas autre chose que ce qu'on peut désigner comme un «règlement d'étiquetage». Celui-ci prescrit les normes auxquelles il faut satisfaire lorsque certaines désignations spécifiques sont utilisées sur des étiquettes d'aliments. J'estime que ce règlement relève de la compétence de la législation sur les marques de commerce et je n'y vois aucun empiétement sur le domaine provincial comme cela était le cas dans *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*⁴³ au sujet de l'al. 7e) de la *Loi sur les marques de commerce*.

Par conséquent, je suis d'avis de répondre par l'affirmative à la question constitutionnelle et de rejeter le pourvoi avec dépens en faveur de l'intimé. Il n'y a pas d'adjudication de dépens en faveur ou contre l'intervenant.

LE JUGE PRATTE: Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi avec dépens et de rétablir le jugement du juge de première instance.

⁴³ [1977] 2 R.C.S. 134.

Appeal allowed with costs, LASKIN C.J. and PIGEON and McINTYRE JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitors for the respondent: Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervenant: H. Brun, J. F. Jobin and Y. Bernier, Québec.

Pourvoi accueilli avec dépens, le juge en chef LASKIN et les juges PIGEON et McINTYRE étant dissidents.

Procureurs de l'appelante: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs de l'intimé: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant: H. Brun, J. F. Jobin et Y Bernier, Québec.