

IN THE MATTER OF a reference to the Court of Appeal of the Province of British Columbia, pursuant to the provisions of the *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63, of the questions contained in an Order of the Lieutenant Governor in Council of British Columbia, being No. 287, dated February 27, 1990

and

IN THE MATTER OF the *Canada Assistance Plan*, R.S.C. 1970, c. C-1

and

IN THE MATTER OF a certain agreement, dated March 23, 1967, pursuant to Part I of the *Canada Assistance Plan*, between the Government of Canada, represented by the Minister of National Health and Welfare of Canada, and the Government of the Province of British Columbia, represented by the Minister of Social Welfare of British Columbia

between

The Attorney General of Canada *Appellant*

v.

The Attorney General of British Columbia *Respondent*

and

The Attorney General for Ontario, the Attorney General of Manitoba, the Attorney General for Alberta, the Attorney General for Saskatchewan, the Native Council of

DANS L'AFFAIRE du renvoi à la Cour d'appel de la province de la Colombie-Britannique, conformément aux dispositions de la *Constitutional Question Act*,

^a R.S.B.C. 1979, ch. 63, des questions formulées dans le décret n° 287 en date du 27 février 1990, pris par le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique

et

^c DANS L'AFFAIRE du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1

et

^d

DANS L'AFFAIRE d'un certain accord, en date du 23 mars 1967, intervenu, conformément à la partie I du *Régime d'assistance publique du Canada*, entre le gouvernement du Canada, représenté par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada, et le gouvernement de la province de la Colombie-Britannique, représenté par le ministre du Bien-être social de la Colombie-Britannique

entre

^g

Le procureur général du Canada *Appelant*

^h c.

Le procureur général de la Colombie-Britannique *Intimé*

ⁱ

et

Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Manitoba, le procureur général de l'Alberta, le procureur général de la Saskatchewan, le

Canada and the United Native Nations of British Columbia *Interveners*

INDEXED AS: REFERENCE RE CANADA ASSISTANCE PLAN (B.C.)

File No.: 22017.

1990: December 11, 12; 1991: August 15.

Present: Lamer C.J. and La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Federal-provincial agreements — Canada Assistance Plan — Federal government contributing 50 per cent of costs of provincial assistance and welfare services pursuant to Canada Assistance Plan and Agreement with province — Federal government introducing new legislation reducing its fiscal obligation under Canada Assistance Plan and Agreement — Whether federal government has authority to reduce its obligation unilaterally — Whether doctrine of legitimate expectations applies — Whether Canada Assistance Plan imposes requirements as to “manner and form” of subsequent legislation — Whether new legislation ultra vires — Canada Assistance Plan, R.S.C., 1985, c. C-1.

Constitutional law — Reference — Questions — Whether questions referred to Court of Appeal raised justiciable issues.

In 1990, the federal government, in order to reduce the federal budget deficit, decided to cut expenditures and limit the growth of payments made to financially stronger provinces under the *Canada Assistance Plan* (the “Plan”). This change was embodied in Bill C-69, now the *Government Expenditures Restraint Act*. Under the Plan, the federal government concluded agreements with the provinces to share the cost of their expenditures on social assistance and welfare. Section 5 of the Plan authorizes contributions amounting to half of the provinces’ eligible expenditures. These agreements continue to be in force so long as the relevant provincial law remains in operation (s. 8(1)). They may be amended or terminated by mutual consent, or terminated on one

Conseil national des autochtones du Canada et les United Native Nations of British Columbia *Intervenants*

^a RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF AU RÉGIME D’ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (C.-B.)

N° du greffe: 22017.

^b 1990: 11, 12 décembre; 1991: 15 août.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson.

^c EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Accords fédéraux-provinciaux — Régime d’assistance publique du Canada — Moitié du coût des services provinciaux d’assistance publique et de protection sociale payée par le gouvernement fédéral conformément au Régime d’assistance publique du Canada et à un accord conclu avec la province — Dépôt par le gouvernement fédéral d’un projet de loi prévoyant l’allègement de l’obligation financière lui incombant aux termes du Régime d’assistance publique du Canada et de l’accord — Le gouvernement fédéral a-t-il compétence pour alléger unilatéralement son obligation? — La théorie de l’expectative légitime s’applique-t-elle? — Le Régime d’assistance publique du Canada impose-t-il des exigences quant au «mode» et à la «forme» d’une loi subséquente? — La nouvelle mesure législative est-elle inconstitutionnelle? — Régime d’assistance publique du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-1.

^g *Droit constitutionnel — Renvoi — Questions — Les questions soumises à la Cour d’appel soulèvent-elles des points relevant de la compétence des tribunaux?*

Afin de réduire son déficit budgétaire, le gouvernement fédéral a décidé, en 1990, de couper les dépenses et de limiter l’augmentation des paiements effectués, en vertu du *Régime d’assistance publique du Canada* (le «Régime»), aux provinces les plus fortes financièrement. Cette modification était contenue dans le projet de loi C-69, devenu maintenant la *Loi sur la compression des dépenses publiques*. En vertu du Régime, le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces des accords prévoyant le partage des frais engagés par ces dernières au titre de l’assistance publique et de la protection sociale. L’article 5 du Régime autorise le versement de contributions égales à la moitié des dépenses admissibles des provinces. Ces accords resteront en vigueur

year's notice from either party (s. 8(2)). The Plan also provides for regulations, but regulations affecting the substance of agreements are ineffective unless passed with the consent of any province affected (s. 9(2)).

The Lieutenant Governor in Council of British Columbia, in accordance with s. 1 of the *Constitutional Question Act* of that province, referred to the British Columbia Court of Appeal two constitutional questions to determine: (1) whether the Government of Canada has any authority to limit its obligation under the Plan and its Agreement with British Columbia; and (2) whether the terms of the Agreement, the subsequent conduct of the Government of Canada pursuant to the Agreement and the provisions of the Plan give rise to a legitimate expectation that the Government of Canada would introduce no bill into Parliament to limit its obligation under the Agreement or the Plan without the consent of British Columbia. The Court of Appeal answered the first question in the negative and the second question in the affirmative.

Held: The appeal should be allowed. The first constitutional question is answered in the affirmative. The second constitutional question is answered in the negative.

Justiciability

The reference questions raise matters that are justiciable and should be answered. Both questions have a sufficient legal component to warrant the intervention of the judiciary branch. The first question requires the interpretation of a statute of Canada and an agreement. The second raises the question of the applicability of the legal doctrine of legitimate expectations to the process involved in the enactment of a money bill. A decision on these questions will have the practical effect of settling the legal issues in contention and will assist in resolving the controversy. There is no other forum in which these legal questions could be determined in an authoritative manner.

Question 1

In presenting Bill C-69 to Parliament, the Government of Canada acted in accordance with the Agreement. While the language of the Plan is, in general, duplicated in the Agreement, the contribution formula,

tant que sera appliquée la législation provinciale pertinente (par. 8(1)). Ils peuvent être modifiés ou résiliés par consentement mutuel, ou résiliés à la suite d'un préavis d'un an donné par l'une ou l'autre partie (par. 8(2)).
 a Le Régime prévoit aussi l'adoption de règlements d'application. Les règlements portant sur le fond d'un accord ne s'appliquent toutefois que s'ils sont pris avec l'assentiment de toute province concernée (par. 9(2)).

b Le lieutenant-gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique, en conformité avec l'art. 1 de la *Constitutional Question Act* de cette province, a soumis à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique deux questions constitutionnelles: (1) celle de savoir si le gouvernement du Canada a compétence pour limiter son obligation découlant du Régime et de l'accord intervenu entre lui et la Colombie-Britannique, et (2) celle de savoir si les conditions de l'accord, la conduite subséquente du gouvernement du Canada dans l'exécution de cet accord et les dispositions du Régime permettent de s'attendre légitimement à ce que le gouvernement du Canada ne dépose devant le Parlement aucun projet de loi tendant à limiter, sans le consentement de la Colombie-Britannique, l'obligation que lui impose l'accord ou le Régime. La Cour d'appel a répondu par la négative à la première question et par l'affirmative à la seconde.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli. La première question constitutionnelle reçoit une réponse affirmative. La seconde question constitutionnelle reçoit une réponse négative.

L'assujettissement à la compétence des tribunaux

Les questions faisant l'objet du renvoi soulèvent des points qui relèvent de la compétence des tribunaux et méritent une réponse. Les deux questions posées présentent un aspect suffisamment juridique pour justifier l'intervention des tribunaux. La première question nécessite l'interprétation d'une loi du Canada et d'un accord. La seconde concerne l'applicabilité de la théorie juridique de l'expectative légitime au processus d'adoption d'un projet de loi de finances. La décision rendue sur ces questions aura l'effet pratique de trancher les questions de droit en litige et contribuera à résoudre la controverse. Il n'existe pas d'autre tribune devant laquelle ces questions de droit pourraient être réglées de manière péremptoire.

La première question

En déposant le projet de loi C-69 devant le Parlement, le gouvernement du Canada a agi en conformité avec l'accord. Bien que l'accord reprenne généralement les termes du Régime, la formule de calcul des contribu-

which authorizes payments to the provinces, appears only in s. 5 of the Plan. Being part of the Plan, the formula is subject to amendment by virtue of the principle of parliamentary sovereignty reflected in s. 42(1) of the federal *Interpretation Act*, which states that “Every Act shall be construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it. . .”. Under s. 54 of the *Constitution Act, 1867*, a money bill, including an amendment to a money bill like the Plan, can only be introduced on the initiative of the government. In these circumstances, the natural meaning to be given to the Agreement is that Canada’s obligation is to pay the contributions which are authorized from time to time and not the contributions that were authorized when the Agreement was signed. The insertion of the formula for payment in the Plan only was a very strong indication that the parties did not intend that the formula should remain forever frozen. To assert that the federal government could prevent Parliament from exercising its powers to legislate amendments to the Plan would be to negate the sovereignty of Parliament. As well, Parliament did not intend to fetter its sovereign legislative power in restricting, in s. 9(2) of the Plan, the federal government’s regulatory powers. Finally, the Agreement could be amended otherwise than in accordance with s. 8 of the Plan. The Agreement, which is subject to the amending formula in s. 8, obliges Canada to pay the amounts which Parliament has authorized Canada to pay pursuant to s. 5 of the Plan. Hence, the payment obligations under the Agreement are subject to change when s. 5 is changed. That provision contains its own process of amendment by virtue of the principle of parliamentary sovereignty.

Question 2

The federal government did not act illegally in invoking the power of Parliament to amend the Plan without obtaining the consent of British Columbia. The doctrine of legitimate expectations does not create substantive rights — in this case, a substantive right to veto proposed federal legislation. The doctrine is part of the rules of procedural fairness which can govern administrative bodies. Where it is applicable, it can only create a right to make representations or to be consulted. Moreover, the doctrine does not apply to the legislative process. The government, which is an integral part of this process, is thus not constrained by the doctrine from introducing a bill to Parliament. A restraint on the executive in the introduction of legislation would place a fetter on the sovereignty of Parliament itself. This is particularly true when the restraint relates to the introduction

tions, qui autorise les paiements aux provinces, figure seulement à l’art. 5 du Régime. Comme elle fait partie du Régime, la formule est susceptible de modification en application du principe de la souveraineté du Parlement reflété au par. 42(1) de la *Loi d’interprétation fédérale*, qui prévoit: «Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi . . .» Suivant l’art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c’est seulement à l’initiative du gouvernement que peut être déposé un projet de loi de finances ou un projet de loi modificative d’une loi de finances comme le Régime. Dans ces circonstances, le sens naturel à donner à l’accord est que le Canada est obligé de payer les contributions qui sont autorisées à l’occasion et non celles autorisées lors de la signature de l’accord. L’inclusion de la formule de paiement dans le Régime seulement constitue une très forte indication que les parties n’ont pas voulu que la formule demeure à tout jamais figée. Affirmer que le gouvernement fédéral pourrait empêcher le Parlement d’exercer ses pouvoirs de légiférer pour modifier le Régime reviendrait à nier la souveraineté du Parlement. De même, le Parlement n’a pas voulu limiter son pouvoir législatif souverain en imposant, au par. 9(2) du Régime, une restriction aux pouvoirs de réglementation du gouvernement fédéral. Enfin, l’accord pouvait être modifié autrement qu’en conformité avec l’art. 8 du Régime. L’accord, qui est assujéti à la formule de modification prévue à l’art. 8 oblige le Canada à verser les montants que le Parlement a autorisé le Canada à payer en vertu de l’art. 5 du Régime. Les obligations prévues par l’accord en matière de paiement peuvent donc être changées par une modification de l’art. 5. Cette disposition renferme son propre processus de modification en vertu du principe de la souveraineté du Parlement.

g La seconde question

Le gouvernement fédéral n’a pas agi illégalement en invoquant le pouvoir du Parlement afin de modifier le Régime sans obtenir le consentement de la Colombie-Britannique. La théorie de l’expectative légitime n’est pas génératrice de droits fondamentaux, en l’occurrence, celui d’opposer un veto à un projet de loi fédérale. Cette théorie fait partie des règles de l’équité procédurale auxquelles peuvent être soumis les organismes administratifs. Dans les cas où elle s’applique, elle ne peut faire naître que le droit de présenter des observations ou d’être consulté. La théorie ne s’applique pas non plus au processus législatif. Elle ne vient donc pas empêcher le gouvernement, qui fait partie intégrante de ce processus, de déposer un projet de loi au Parlement. Toute restriction imposée au pouvoir de l’exécutif de déposer des projets de loi constituerait une limitation de la souverain-

of a money bill. It is also fundamental to our system of government that a government is not bound by the undertakings of its predecessor. The doctrine would derogate from this essential feature of democracy.

The Plan does not purport to control the "manner and form" of subsequent legislation. Where a statute is of a constitutional nature and governs legislation generally, rather than dealing with a specific statute, it can impose requirements as to manner and form. But where, as in this case, a statute has no constitutional nature, it will be very unlikely to evidence an intention of the legislative body to bind itself in the future. Sections 8(2) and 9(2) of the Plan, read together, do not reveal, by necessary implication, a requirement that subsequent legislation cannot alter the Plan unless the consent of the affected province or provinces is obtained. They address only amendments to the Agreement and to the regulations under the Plan, and say nothing about amendments to the Plan. Moreover, any "manner and form" requirement in an ordinary statute must overcome the clear words of s. 42(1) of the *Interpretation Act*. This provision requires that federal statutes ordinarily be interpreted to accord with the doctrine of parliamentary sovereignty. This doctrine prevents a legislative body from binding itself as to the substance of its future legislation.

Section 2 of the *Government Expenditures Restraint Act* is *intra vires* Parliament. First, Parliament was not disabled from unilaterally changing the law so as to change the Agreement once it had been authorized by Parliament and executed by the parties. The Agreement was between British Columbia and the federal government. It did not bind Parliament. The applicable constitutional principle is the sovereignty of Parliament. Second, the new legislation does not amount to regulation of an area outside federal jurisdiction. Bill C-69 was not an indirect, colourable attempt to regulate in provincial areas of jurisdiction. It is simply an austerity measure. Further, the simple withholding of federal money, which had previously been granted to fund a matter within provincial jurisdiction, does not amount to the regulation of that matter. The new legislation simply limits the growth of federal contributions. While the *Government Expenditures Restraint Act* impacts upon a constitutional interest outside the jurisdiction of Parliament, such impact is not enough to find that a statute encroaches

neté du Parlement lui-même. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'une restriction relative au dépôt d'un projet de loi de finances. Il est également essentiel à notre système de gouvernement qu'un gouvernement ne soit pas lié par les engagements de son prédécesseur. La théorie de l'expectative légitime dérogerait à ce trait essentiel de la démocratie.

Le Régime ne vise pas à déterminer le «mode et la forme» de toute législation subséquente. Une loi qui est de nature constitutionnelle et qui régit la législation en général plutôt que de porter sur une loi précise peut imposer des exigences quant au mode et à la forme. Toutefois, lorsqu'une loi ne présente aucun caractère constitutionnel, comme c'est le cas en l'espèce, il est fort peu probable qu'elle traduise une intention de la part du corps législatif de se lier pour l'avenir. Quand on rapproche les par. 8(2) et 9(2) du Régime, il ne s'en dégage pas, par voie d'interprétation nécessaire, une exigence qu'aucune modification ne soit apportée au Régime au moyen d'une loi subséquente, si ce n'est avec l'assentiment de la province ou des provinces touchées. Ces paragraphes ne concernent que la modification de l'accord et des règlements pris en vertu du Régime et sont muets relativement à la modification du Régime. De plus, toute exigence de «mode» et de «forme» posée dans une loi ordinaire doit surmonter le texte clair du par. 42(1) de la *Loi d'interprétation*. Cette disposition exige que les lois fédérales soient ordinairement interprétées de manière à s'accorder avec la théorie de la souveraineté du Parlement, laquelle vient empêcher un corps législatif de se lier les mains en ce qui concerne la teneur de sa législation future.

L'article 2 de la *Loi sur la compression des dépenses publiques* n'exécède pas la compétence du Parlement. Premièrement, le Parlement ne devenait pas inhabile à modifier unilatéralement la loi de manière à changer l'accord, du moment que celui-ci avait été autorisé par le Parlement et signé par les parties. L'accord est intervenu entre la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral. Il ne lie pas le Parlement. Le principe constitutionnel applicable est celui de la souveraineté du Parlement. Deuxièmement, la nouvelle loi ne revient pas à réglementer un domaine qui n'est pas de compétence fédérale. Le projet de loi C-69 ne constitue pas une tentative déguisée et indirecte de réglementer des domaines de compétence provinciale. Il s'agit simplement d'une mesure d'austérité. En outre, le simple refus de verser des fonds fédéraux jusque-là accordés pour financer une matière relevant de la compétence provinciale ne revient pas à réglementer cette matière. La nouvelle loi se borne à limiter l'accroissement des contributions fédérales. Bien que la *Loi sur la compression des dépenses*

upon the jurisdiction of the other level of government. The Court should not, under the "overriding principle of federalism", supervise the federal government's exercise of its spending power in order to protect the autonomy of the provinces. Supervision of the spending power is not a separate head of judicial review. If a statute is neither *ultra vires* nor contrary to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the courts have no jurisdiction to supervise the exercise of legislative power.

Cases Cited

Applied: *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753; *Reference re Objection by Quebec to a Resolution to amend the Constitution*, [1982] 2 S.C.R. 793; **referred to:** *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735; *Canada (Auditor General) v. Canada (Minister of Energy, Mines and Resources)*, [1989] 2 S.C.R. 49; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; *Reference re Magistrate's Court of Quebec*, [1965] S.C.R. 772; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] S.C.R. 200; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 3 All E.R. 1019; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108, leave to appeal refused, [1988] 1 S.C.R. xii; *West Lakes Ltd. v. South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Attorney-General for New South Wales v. Trethowan*, [1932] A.C. 526; *R. v. Mercure*, [1988] 1 S.C.R. 234; *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282; *Hogan v. The Queen*, [1975] 2 S.C.R. 574; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297.

Statutes and Regulations Cited

Bill C-69, *An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures*, 2nd sess., 34th Parl. (assented to on February 1, 1991).
Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1, ss. 4, 5(1), (2)(c), 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).

publiques ait des répercussions sur un droit constitutionnel qui échappe à la compétence du Parlement, ces répercussions ne sont pas suffisantes pour conclure qu'une loi empiète sur la compétence de l'autre palier de gouvernement. La Cour ne doit pas, en vertu du «principe essentiel du fédéralisme», surveiller l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser, afin de protéger l'autonomie des provinces. La surveillance du pouvoir de dépenser ne constitue pas un sujet distinct de contrôle judiciaire. Si une loi n'est ni inconstitutionnelle ni contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux n'ont nullement compétence pour surveiller l'exercice du pouvoir législatif.

Jurisprudence

Arrêts appliqués: *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753; *Renvoi: Opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793; **arrêts mentionnés:** *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; *Renvoi relatif à la Cour de Magistrat de Québec*, [1965] R.C.S. 772; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney-General for Manitoba*, [1925] A.C. 384; *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1912] A.C. 571; *Reference re Waters and Water-Powers*, [1929] R.C.S. 200; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; *Bates v. Lord Hailsham*, [1972] 3 All E.R. 1019; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Penikett v. Canada* (1987), 45 D.L.R. (4th) 108, autorisation de pourvoi refusée, [1988] 1 R.C.S. xii; *West Lakes Ltd. v. South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Attorney-General for New South Wales v. Trethowan*, [1932] A.C. 526; *R. c. Mercure*, [1988] 1 R.C.S. 234; *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282; *Hogan c. La Reine*, [1975] 2 R.C.S. 574; *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.
Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, ch. 63, art. 1, 6.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 54, 92(13), (16).
Loi constitutionnelle de 1907.

Canada Assistance Plan, R.S.C., 1985, c. C-1, ss. 4, 5(1), (2)(c), 5.1 [ad. 1991, c. 9, s. 2], 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).

Canada Assistance Plan, S.C. 1966-67, c. 45, s. 5(2)(c).
Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Constitution Act, 1867, ss. 54, 92(13), (16).

Constitution Act, 1907.

Constitution Act, 1982, s. 36(1).

Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, c. 63, ss. 1, 6.

Emergencies Act, R.S.C., 1985, c. 22 (4th Supp.), s. 40(1), (2).

Government Expenditures Restraint Act, S.C. 1991, c. 9, s. 2.

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 10, 42(1).

Statute Revision Act, R.S.C., 1985, c. S-20, s. 6(e), (f).

Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26, s. 36.

Loi constitutionnelle de 1982, art. 36(1).

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 10, 42(1).

Loi sur la compression des dépenses publiques, L.C. 1991, ch. 9, art. 2.

Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26, art. 36.

Loi sur la révision des lois, L.R.C. (1985), ch. S-20, art. 6e), f).

Loi sur les mesures d'urgence, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.), art. 40(1), (2).

Projet de loi C-69, *Loi modificative portant compression des dépenses publiques*, 2^e sess., 34^e Parl. (sanctionnée le 1^{er} février 1991).

Régime d'assistance publique du Canada, L.R.C. (1985), ch. C-1, art. 4, 5(1), (2)c), 5.1 [aj. 1991, ch. 9, art. 2], 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).

Régime d'assistance publique du Canada, S.C. 1966-67, ch. 45, art. 5(2)c).

Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, ch. C-1, art. 4, 5(1), (2)c), 6(2), (3), 8(1), (2), 9(1), (2).

Authors Cited

Beaudoin, Gérard-A. *La Constitution du Canada*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1990.

Bagehot, Walter. *The English Constitution*. New edition with an additional chapter. London: Henry S. King & Co., 1872.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273, 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34, in the matter of a reference concerning the federal government's authority to limit its obligation under the *Canada Assistance Plan*. Appeal allowed.

W. I. C. Binnie, Q.C., Peter W. Hogg, Q.C., and Maureen E. Baird, for the appellant.

E. Robert A. Edwards, Q.C., and Patrick O'Rourke, for the respondent.

Christopher D. Bredt and Tanya Lee, for the intervenor the Attorney General for Ontario.

Vic Toews, for the intervenor the Attorney General of Manitoba.

Doctrine citée

Beaudoin, Gérard-A. *La Constitution du Canada*. Montréal: Wilson & Lafleur, 1990.

Bagehot, Walter. *La Constitution anglaise*. Traduit de l'anglais par M. Gaulhiac. Paris: Germer Baillière, 1869.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273, 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34, dans l'affaire d'un renvoi relatif à la compétence du gouvernement fédéral pour limiter son obligation découlant du *Régime d'assistance publique du Canada*. Pourvoi accueilli.

W. I. C. Binnie, c.r., Peter W. Hogg, c.r., et Maureen E. Baird, pour l'appelant.

E. Robert A. Edwards, c.r., et Patrick O'Rourke, pour l'intimé.

Christopher D. Bredt et Tanya Lee, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Vic Toews, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Stan Rutwind, for the intervener the Attorney General for Alberta.

Donald J. Dow, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Marvin R. V. Storrow, Q.C., and *Maria Morellato*, for the interveners the Native Council of Canada and the United Native Nations of British Columbia.

The judgment of the Court was delivered by

SOPINKA J.—This is an appeal by the Attorney General of Canada from a decision of the British Columbia Court of Appeal, answering two questions which were referred to it under the *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, c. 63. The issues raised by the questions include whether and in what circumstances a court should answer questions referred to it that have a political connotation, the interpretation and binding effect of federal-provincial agreements, and whether the doctrine of legitimate expectations applies to prevent the Cabinet from introducing a money bill.

The Attorneys General for Ontario, Manitoba and Alberta intervened in the Court of Appeal, as did the Native Council of Canada and the United Native Nations of British Columbia. In addition, the Attorney General for Saskatchewan intervened in this Court.

1. The Background

The *Canada Assistance Plan* (the “*Plan*”) was enacted by S.C. 1966-67, c. 45; it is now R.S.C., 1985, c. C-1. By its s. 4, it authorizes the Government of Canada to enter into agreements with the provincial governments to pay them contributions toward their expenditures on social assistance and welfare. Section 5 of the *Plan* authorizes payments to the provinces pursuant to such agreements, and broadly speaking it authorizes contributions amounting to half of the provinces’ eligible expenditures. The *Plan* (s. 6(2)) specifies certain prerequisites for

Stan Rutwind, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

Donald J. Dow, pour l’intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Marvin R. V. Storrow, c.r., et *Maria Morellato*, pour les intervenants le Conseil national des autochtones du Canada et les United Native Nations of British Columbia.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE SOPINKA — Le présent pourvoi est formé par le procureur général du Canada contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique qui a répondu à deux questions qui lui avaient été soumises en vertu de la *Constitutional Question Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 63. Il s’agit notamment de déterminer, par suite de ces questions, si et dans quelles circonstances une cour doit répondre à des questions qui lui ont été soumises et qui présentent un aspect politique, comment il convient d’interpréter des accords fédéraux-provinciaux et quelle est leur force exécutoire, et si la théorie de l’expectative légitime s’applique de manière à empêcher le cabinet de déposer un projet de loi de finances.

Les procureurs généraux de l’Ontario, du Manitoba et de l’Alberta sont intervenus en Cour d’appel, comme l’ont fait également le Conseil national des autochtones du Canada et les United Native Nations of British Columbia. De plus, le procureur général de la Saskatchewan est intervenu en notre Cour.

1. Historique

Le *Régime d’assistance publique du Canada* (le «*Régime*») a été adopté à S.C. 1966-67, ch. 45; il constitue maintenant le chapitre C-1 des L.R.C. (1985). Son article 4 habilite le gouvernement du Canada à conclure avec les gouvernements provinciaux des accords prévoyant le paiement de contributions aux frais encourus par ces derniers au titre de l’assistance publique et de la protection sociale. L’article 5 du *Régime* permet d’effectuer des paiements aux provinces en exécution de ces accords et, d’une manière générale, autorise le versement de contribu-

eligibility of provincial expenditures, but leaves for the provinces the determination of which programmes will be operated and how much money will be spent. By its s. 8(1), the *Plan* further provides that agreements under it shall continue in force so long as the relevant provincial law remains in operation; but, that they may be terminated by consent or on one year's notice from either party (s. 8(2)). Agreements can also be amended by consent (s. 8(2)). The *Plan* provides (s. 9(1)) for regulations under it to govern such things as how eligible costs are to be calculated; but, regulations affecting the substance of agreements are ineffective unless passed with the consent of any province affected (s. 9(2)). The *Plan* is silent as to the authority of Parliament to amend the *Plan*.

The Government of Canada entered into agreements with each of the provincial governments in 1967. It entered into an agreement with the Government of British Columbia on March 23, 1967. Amounts paid to the provinces under all agreements rose from \$151 million in 1967-68 to an estimated \$5.5 billion in 1989-90. The *Plan* itself has never been amended, although the regulations under it have been.

In 1990 the federal government decided to cut expenditures in order to reduce the federal budget deficit. The government has created an Expenditure Control Plan. One feature of this Plan is to limit the growth of payments made to financially stronger provinces under the *Canada Assistance Plan*. Such payments are to grow no more than 5 per cent per annum for fiscal 1991 and fiscal 1992. The provinces affected are those which are not entitled to receive equalization payments from the federal government; currently, this means British Columbia, Alberta and Ontario. This change, and others, were embodied in Bill C-69, *An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures*. That Bill was introduced in the House of Commons on March 15, 1990. It received royal assent on February 1, 1991,

tions égales à la moitié des dépenses admissibles des provinces. Le *Régime* énonce, au par. 6(2), certaines conditions préalables en ce qui concerne l'admissibilité des dépenses provinciales, mais il laisse aux provinces le soin de déterminer quels programmes seront offerts et quelles sommes y seront affectées. À son paragraphe 8(1), le *Régime* prévoit en outre que tout accord conclu conformément à ses dispositions restera en vigueur tant que sera appliquée la législation provinciale pertinente, mais qu'il peut être résilié par consentement ou à la suite d'un préavis d'un an donné par l'une ou l'autre partie (par. 8(2)). Un accord peut aussi être modifié par consentement (par. 8(2)). Le *Régime* prévoit au par. 9(1) l'adoption de règlements d'application établissant notamment le mode de calcul des frais admissibles. Les règlements portant sur le fond d'un accord ne s'appliquent toutefois que s'ils sont pris avec l'assentiment de toute province concernée (par. 9(2)). Le *Régime* est muet quant à la compétence du Parlement pour le modifier.

Des accords sont intervenus entre le gouvernement du Canada et chacun des gouvernements provinciaux en 1967. L'accord avec le gouvernement de la Colombie-Britannique a été conclu le 23 mars 1967. Les sommes versées aux provinces en exécution de tous les accords sont passées de 151 millions de dollars pour l'année 1967-1968 à un chiffre estimatif de 5,5 milliards de dollars pour l'année 1989-1990. Le *Régime* lui-même n'a jamais été modifié, quoique ses règlements d'application l'aient été.

En 1990, le gouvernement fédéral a décidé de couper les dépenses afin de réduire son déficit budgétaire. Le gouvernement a donc créé un plan de contrôle des dépenses qui vise notamment à limiter l'augmentation des paiements effectués, en vertu du *Régime d'assistance publique du Canada*, aux provinces les plus fortes financièrement. L'augmentation de ces paiements ne doit pas dépasser 5 pour 100 par année pour les exercices financiers 1991 et 1992. Les provinces touchées sont celles qui n'ont pas droit à des paiements de péréquation provenant du gouvernement fédéral, soit, à l'heure actuelle, la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario. Cette modification, et d'autres encore, étaient contenues dans le projet de loi C-69, intitulé *Loi modificative portant compression des dépenses publiques*. Ce projet de loi a

and is now the *Government Expenditures Restraint Act*, S.C. 1991, c. 9.

On February 27, 1990, Order in Council No. 287 was approved and ordered by the Lieutenant Governor of British Columbia. Via this Order, the Government of British Columbia referred the following questions to the British Columbia Court of Appeal:

(1) Has the Government of Canada any statutory, prerogative or contractual authority to limit its obligation under the *Canada Assistance Plan Act* [sic], R.S.C. 1970, c. C-1 and its Agreement with the Government of British Columbia dated March 23, 1967, to contribute 50 per cent of the cost to British Columbia of assistance and welfare services?

(2) Do the terms of the Agreement dated March 23, 1967 between the Governments of Canada and British Columbia, the subsequent conduct of the Government of Canada pursuant to the Agreement and the provisions of the *Canada Assistance Plan Act* [sic], R.S.C. 1970, c. C-1, give rise to a legitimate expectation that the Government of Canada would introduce no bill into Parliament to limit its obligation under the Agreement or the *Act* without the consent of British Columbia?

2. Relevant Provisions of Statutes and the Agreement

Canada Assistance Plan, R.S.C. 1970, c. C-1

The questions on this reference ask about the meaning of the *Plan* in the Revised Statutes of Canada 1970. The reason for this is not clear, as the Revised Statutes of Canada, 1985 came into force on December 12, 1988, and Order in Council No. 287 containing the questions was approved and ordered on February 27, 1990. The only difference between the R.S.C. 1970 version and the R.S.C. 1985 version which could be relevant to this reference is in s. 5(2)(c), and will be discussed below.

été déposé à la Chambre des communes le 15 mars 1990. Sanctionnée le 1^{er} février 1991, la loi est maintenant connue sous le nom de *Loi sur la compression des dépenses publiques*, L.C. 1991, ch. 9.

Le 27 février 1990, le décret n° 287 a été approuvé et pris par le lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique. Par ce décret, le gouvernement de la Colombie-Britannique renvoyait à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique les questions suivantes:

[TRADUCTION]

(1) Le gouvernement du Canada a-t-il, en vertu d'une loi, en raison d'une prérogative ou aux termes d'un contrat, compétence pour limiter son obligation, découlant du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, et de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre lui et le gouvernement de la Colombie-Britannique, de payer 50 pour 100 du coût des services d'assistance publique et de protection sociale en Colombie-Britannique?

(2) Les conditions de l'accord en date du 23 mars 1967 intervenu entre les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, la conduite subséquente du gouvernement du Canada dans l'exécution de cet accord et les dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada*, S.R.C. 1970, ch. C-1, permettent-elles de s'attendre légitimement à ce que le gouvernement du Canada ne dépose devant le Parlement aucun projet de loi tendant à limiter, sans le consentement de la Colombie-Britannique, l'obligation que lui impose l'accord ou le *Régime*?

2. Les dispositions législatives et contractuelles pertinentes

Régime d'assistance publique du Canada, S.R.C. 1970, ch. C-1

Les questions posées dans le présent renvoi concernent la signification du *Régime* dans les Statuts révisés du Canada 1970. La raison de cela n'est pas claire, puisque les Lois révisées du Canada (1985) sont entrées en vigueur le 12 décembre 1988 et que le décret n° 287 contenant les questions a été approuvé et pris le 27 février 1990. La seule différence entre la version S.R.C. 1970 et la version L.R.C. (1985) qui pourrait être pertinente en l'espèce se trouve à l'al. 5(2)c) et sera traitée ci-dessous.

4. Subject to this Act, the Minister [of National Health and Welfare] may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with any province to provide for the payment by Canada to the province of contributions in respect of the cost to the province and to municipalities in the province of

(a) assistance provided by or at the request of provincially approved agencies; and

(b) welfare services provided in the province by provincially approved agencies,

pursuant to the provincial law.

5. (1) The contributions payable to a province under an agreement shall be paid in respect of each year and shall be the aggregate of

(a) fifty per cent of the cost to the province and to municipalities in the province in that year of assistance provided by or at the request of provincially approved agencies, and

(b) fifty per cent of either

(i) the amount by which

(A) the cost to the province and to municipalities in the province in that year of welfare services provided in the province by provincially approved agencies

exceeds

(B) the total of

(I) the cost to the province, in the fiscal year of the province coinciding with or ending in the period commencing April 1, 1964 and ending March 31, 1965, of welfare services provided in the province, and

(II) the cost to municipalities in the province, in the fiscal years of such municipalities coinciding with or ending in the period commencing April 1, 1964 and ending March 31, 1965, of welfare services provided in the province,

or

(ii) the cost to the province and to municipalities in the province in that year of the employment by pro-

4. Sous réserve des dispositions de la présente loi, le Ministre [de la Santé nationale et du Bien-être social] peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure avec toute province un accord prévoyant le paiement, par le Canada à la province, de contributions aux frais encourus par la province et des municipalités de la province, au titre

a) de l'assistance publique fournie par des organismes approuvés par la province ou à la demande de ceux-ci, et

b) des services de bien-être social fournis dans la province par des organismes approuvés par la province,

en conformité de la législation provinciale.

5. (1) Les contributions payables à une province en vertu d'un accord doivent être payées pour chaque année et être le total

a) de cinquante pour cent des frais encourus par la province et des municipalités de la province au cours de l'année pour l'assistance publique fournie par des organismes approuvés par la province ou à leur demande; et

b) de cinquante pour cent, soit

(i) du montant par lequel

(A) les frais encourus par la province et des municipalités de la province au cours de l'année pour les services de bien-être social fournis dans la province par des organismes approuvés par la province

excèdent

(B) le total

(I) des frais encourus par la province, au cours de l'année financière de la province qui coïncide avec la période commençant le 1er avril 1964 et se terminant le 31 mars 1965, ou qui prend fin pendant cette période, pour les services de bien-être social fournis dans la province, et

(II) des frais encourus par des municipalités de la province, au cours des années financières de ces municipalités qui coïncident avec la période commençant le 1er avril 1964 et se terminant le 31 mars 1965, ou qui prennent fin pendant cette période, pour les services de bien-être social fournis dans la province,

soit

(ii) des frais encourus par la province et des municipalités de la province au cours de l'année pour

- vincially approved agencies of persons employed by such agencies
- (A) wholly or mainly in the performance of welfare services functions, and
- (B) in positions filled after March 31, 1965,
- at the election of the province made at such time or times and in such manner as may be prescribed.
- (2) In this section, "cost" does not include,
- (c) any cost that Canada has shared or is required to share in any manner with the province, or that Canada has borne or is required to bear, pursuant to any other Part or pursuant to any Act of the Parliament of Canada passed before, on or after the 15th day of July 1966;
- (Section 5.1, added to the *Plan* effective February 1, 1991 by the *Government Expenditures Restraint Act*, S.C. 1991, c. 9, s. 2, is set out below in an extract from the latter Act.)
6. ...
- (2) An agreement shall provide that the province ... [there is a series of provincial obligations which must appear in an agreement].
- (3) An agreement shall provide that Canada
- (a) will pay to the province the contributions or advances on account thereof that Canada is authorized to pay to the province under this Act and the regulations; ... [and certain other obligations].
8. (1) Every agreement shall continue in force so long as the provincial law remains in operation.
- (2) Notwithstanding subsection (1),
- (a) an agreement may, with the approval of the Governor in Council, be amended or terminated at any time by mutual consent of the Minister and the province;
- (b) any schedule to an agreement may be amended at any time by mutual consent of the Minister and the province;
- (c) the province may at any time give to Canada notice of intention to terminate an agreement; and
- l'emploi, par des organismes approuvés par la province, de personnes au service de ces organismes,
- (A) uniquement ou principalement dans des fonctions relevant des services de bien-être social, et
- (B) dans des postes pourvus après le 31 mars 1965,
- au choix de la province fait à l'époque ou aux époques et de la façon qui seront prescrites.
- (2) Au présent article, l'expression «frais» ne comprend pas
- c) tous frais que le Canada a partagés ou est tenu de partager de quelque manière avec la province, ou que le Canada a supportés ou est tenu de supporter, en conformité de quelque autre Partie ou de quelque loi du Parlement du Canada votée avant ou après le 15 juillet 1966, ou à cette date;
- (L'article 5.1, ajouté au *Régime*, depuis le 1^{er} février 1991, par la *Loi sur la compression des dépenses publiques*, L.C. 1991, ch. 9, art. 2, est reproduit plus bas dans un extrait de cette dernière loi.)
6. ...
- (2) Un accord doit prévoir que la province ... [suit une série d'obligations provinciales devant figurer dans un accord].
- (3) Un accord doit prévoir que le Canada
- a) paiera à la province les contributions ou les avances sur lesdites contributions que le Canada est autorisé à payer à la province en vertu de la présente loi et des règlements; ... [et certaines autres obligations].
8. (1) Chaque accord reste en vigueur tant que la législation provinciale est appliquée.
- (2) Nonobstant le paragraphe (1),
- a) un accord peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, être modifié ou résilié en tout temps par consentement mutuel du Ministre et de la province;
- b) toute annexe à un accord peut être modifiée en tout temps par consentement mutuel du Ministre et de la province;
- c) la province peut en tout temps donner au Canada avis de son intention de résilier un accord; et

(d) Canada may, at any time on or after the 31st day of March 1969, give to the province notice of intention to terminate an agreement;

and, where notice of intention to terminate is given in accordance with paragraph (c) or (d), the agreement shall cease to be effective for any period after the day fixed in the notice or for any period after the expiration of one year from the day upon which the notice is given, whichever is the later.

9. ...

(2) No regulation that has the effect of altering any of the agreements or undertakings contained in an agreement entered into under this Part with a province, or that affects the method of payment or amount of payments thereunder, is effective in respect of that province unless the province has consented to the making of such regulation.

The Agreement of March 23, 1967

2. The Province agrees

[the obligations required by s. 6(2) of the *Plan* are set out].

3. (1) Canada agrees

(a) subject to this clause and to Clause 4, to pay to the province of British Columbia the contributions or advances on account thereof that Canada is authorized to pay to that province under the Act and the Regulations;

[the other obligations required by s. 6(3) of the *Plan* are set out].

6. ...

(2) Subject to subclause (3), this agreement shall continue in force so long as the provincial law remains in operation.

(3) (a) Notwithstanding subsection (1)

(i) any schedule to this Agreement may be amended at any time; and

(ii) the Agreement may, with the approval of the Governor-in-Council, be amended or terminated at any time,

by mutual consent of the Minister and The Province;

(b) The Province may at any time give to Canada notice of intention to terminate this Agreement and Canada may at any time on or after the 31st day of

d) le Canada peut, en tout temps à compter du 31 mars 1969, donner à la province avis de son intention de résilier un accord;

et, s'il est donné avis de l'intention de résilier un tel accord, en conformité de l'alinéa c) ou d), l'accord cesse d'avoir effet pour toute période postérieure à la date fixée dans l'avis ou pour toute période postérieure à la date d'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où l'avis a été donné, en prenant de ces deux dates celle qui intervient la dernière.

9. ...

(2) Tout règlement qui a pour effet de modifier l'un des accords conclus, aux termes de la présente Partie, avec une province, ou n'importe lequel des engagements qui y sont contenus, ou qui vise la méthode de paiement ou le montant des paiements y afférents, n'entre en vigueur à l'égard de cette province que si elle y a donné son assentiment.

L'accord en date du 23 mars 1967

[TRADUCTION] 2. La province convient

[suit l'énumération des obligations prévues au par. 6(2) du *Régime*.]

3. (1) Le Canada convient

a) sous réserve de la présente clause et de la clause 4, de payer à la province de la Colombie-Britannique les contributions ou les avances sur les contributions que le Canada est autorisé à payer à cette province en vertu de la Loi et des règlements;

[suit l'énumération des autres obligations prévues au par. 6(3) du *Régime*.]

6. ...

(2) Sous réserve du paragraphe (3) de la présente clause, l'accord reste en vigueur tant que la législation provinciale est appliquée.

(3) a) Nonobstant le paragraphe (1) de la présente clause,

(i) toute annexe à l'accord peut être modifiée en tout temps; et

(ii) l'accord peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, être modifié ou résilié en tout temps,

par consentement mutuel du ministre et de la province;

b) La province peut en tout temps donner au Canada avis de son intention de résilier le présent accord et le Canada peut en tout temps, à partir du 31 mars 1969,

March, 1969, give to The Province notice of intention to terminate this agreement; and where notice of intention to terminate is given in accordance with this paragraph (b), the Agreement shall cease to be effective for any period after the day fixed in the notice or for any period after the expiration of one year from the day that notice is given, whichever is the later.

Government Expenditures Restraint Act, S.C. 1991, c. 9

2. The *Canada Assistance Plan* is amended by adding thereto, immediately after section 5 thereof, the following section:

«5.1 (1) Notwithstanding sections 5 and 8 and any agreement, where no fiscal equalization payment is payable to a province pursuant to section 3 of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act* for the year ending on March 31, 1991, the contributions to that province in respect of that year shall not exceed the product obtained by multiplying

(a) the amount of the contributions payable to the province for assistance and welfare services provided in the year ending on March 31, 1990

by

(b) 1.05.

(2) Notwithstanding sections 5 and 8 and any agreement, where no fiscal equalization payment is payable to a province pursuant to section 3 of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act* for the year ending on March 31, 1992, the contributions to that province in respect of that year shall not exceed the product obtained by multiplying

(a) the amount of the contributions payable to the province for assistance and welfare services provided in the year ending on March 31, 1990

by

(b) 1.1025.”

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21

42. (1) Every Act shall be so construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person.

donner à la province avis de son intention de résilier le présent accord. S'il est donné avis de l'intention de résilier, en conformité avec le présent alinéa, l'accord cesse d'avoir effet pour toute période postérieure à la date fixée dans l'avis ou pour toute période postérieure à la date d'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où l'avis a été donné, en prenant de ces deux dates celle qui intervient la dernière.

Loi sur la compression des dépenses publiques, L.C. 1991, ch. 9

2. Le *Régime d'assistance publique du Canada* est modifié par insertion, après l'article 5, de ce qui suit:

«5.1 (1) Malgré les articles 5 et 8 et tout accord, dans les cas où aucun paiement de péréquation n'est payable à une province en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* pour l'année se terminant le 31 mars 1991, les contributions payables à cette province pour cette année ne peuvent dépasser le produit des éléments suivants:

a) le montant des contributions payables à la province au titre des services d'assistance publique et de protection sociale fournis au cours de l'année se terminant le 31 mars 1990;

b) 1,05.

(2) Malgré les articles 5 et 8 et tout accord, dans les cas où aucun paiement de péréquation n'est payable à une province en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* pour l'année se terminant le 31 mars 1992, les contributions payables à cette province pour cette année ne peuvent dépasser le produit des éléments suivants:

a) le montant des contributions payables à la province au titre des services d'assistance publique et de protection sociale fournis au cours de l'année se terminant le 31 mars 1990;

b) 1,1025.»

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21

42. (1) Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi.

Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, c. 63

1. The Lieutenant Governor in Council may refer any matter to the Court of Appeal or to the Supreme Court for hearing and consideration, and the Court of Appeal or the Supreme Court shall then hear and consider it. ^a

6. The opinion of the Court of Appeal or the Supreme Court is deemed a judgment of the Court of Appeal or of the Supreme Court, as the case may be, and an appeal lies from it in the manner of a judgment in an ordinary action. ^b

Supreme Court Act, R.S.C., 1985, c. S-26

36. An appeal lies to the Court from an opinion pronounced by the highest court of final resort in a province on any matter referred to it for hearing and consideration by the lieutenant governor in council of that province whenever it has been by the statutes of that province declared that such opinion is to be deemed a judgment of the highest court of final resort and that an appeal lies therefrom as from a judgment in an action. ^c ^d

3. Judgment Below

The case was argued in the British Columbia Court of Appeal before Hinkson, Lambert, Toy, Southin and Legg J.J.A. Judgments were delivered by Lambert, Toy and Southin J.J.A. The case is reported at (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273 (*sub nom. Reference re Constitutional Question Act*), and at (1990), 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34 (hereinafter cited to B.C.L.R.). ^e ^f

Toy J.A., Hinkson and Legg J.J.A. concurring

On Question 1, Toy J.A. said that the Attorney General of Canada did not seriously contend that the federal government could limit its obligations under the current *Plan* and the Agreement except by legislation. The very introduction of Bill C-69 was aimed at limiting those obligations. Turning to Question 2, he began by considering the doctrine of legitimate expectations. He reviewed some of the leading cases in this area. ^h ⁱ

Toy J.A. accepted British Columbia's contention that it had a legitimate expectation that the federal government would proceed in accordance with the ^j

Constitutional Question Act, R.S.B.C. 1979, ch. 63

[TRADUCTION] 1. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut déférer toute question à la Cour d'appel ou à la Cour suprême, qui sont alors tenues d'entendre et d'étudier cette question.

6. L'avis de la Cour d'appel ou de la Cour suprême est réputé constituer un arrêt de l'une ou de l'autre cour, selon le cas, et cet avis est susceptible d'appel au même titre qu'un jugement rendu dans une action ordinaire.

Loi sur la Cour suprême, L.R.C. (1985), ch. S-26

36. Il peut être interjeté appel devant la Cour d'un avis prononcé par le plus haut tribunal de dernier ressort dans une province sur toute question déferée à ce tribunal par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province quand, aux termes de la législation provinciale, l'avis en cause est assimilé à un jugement ayant autorité de chose jugée mais susceptible d'appel au même titre qu'un jugement rendu dans une action.

3. L'arrêt de la Cour d'appel

La cause a été plaidée en Cour d'appel de la Colombie-Britannique devant les juges Hinkson, Lambert, Toy, Southin et Legg. Les juges Lambert, Toy et Southin ont rédigé des motifs et l'arrêt est publié à (1990), 46 B.C.L.R. (2d) 273 (*sub nom. Reference re Constitutional Question Act*), et à (1990), 71 D.L.R. (4th) 99, 45 Admin. L.R. 34 (ci-après cité au B.C.L.R.).

Le juge Toy, à l'avis duquel ont souscrit les juges Hinkson et Legg ^g

En ce qui concerne la première question, le juge Toy a affirmé que le procureur général du Canada n'a pas prétendu sérieusement que le gouvernement fédéral pouvait limiter les obligations lui incombant aux termes du *Régime* actuel et de l'accord, si ce n'est par l'adoption d'une loi en ce sens. Toutefois, c'est précisément la limitation de ces obligations que visait le dépôt du projet de loi C-69. Abordant ensuite la seconde question, il a commencé par étudier la théorie de l'expectative légitime et a examiné quelques-uns des arrêts de principe dans ce domaine.

Le juge Toy a retenu l'argument de la Colombie-Britannique selon lequel elle s'attendait légitimement à ce que le gouvernement fédéral agisse en confor-

terms of the *Plan* and the Agreement. He quoted from the judgment of Estey J. in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 S.C.R. 735, at p. 758, to the effect that even the decisions of the federal cabinet are reviewable in respect of whether they are made within the parliamentary mandate which authorizes them.

Toy J.A. rejected the submission of the Attorney General of Canada that Question 2 is non-justiciable. He then turned to the submission that the principle of parliamentary sovereignty is a complete answer to Question 2. He said that this did not meet the complaint of the Attorney General of British Columbia, since that party's submission was directed, not to Parliament's powers, but to the conduct of the Government of Canada.

Toy J.A. stated his conclusion in this way (at p. 311):

In my opinion, upon the basis of the doctrine of legitimate expectations, the government of Canada was required to obtain the consent of British Columbia under the existing circumstances.

He said that precipitate action without consent might be justified in some circumstances. He did not comment on the interveners' submissions. He answered "No" to Question 1 and "Yes" to Question 2.

Lambert J.A.

Lambert J.A. noted that the court was not bound to answer the questions exactly as phrased, but rather was free to address the "matter" in question (citing *Reference re Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753).

Pursuant to the concession of the Attorney General of Canada, Lambert J.A. answered the first question in the negative. Looking at the second question, he said (at p. 287):

mité avec les dispositions du *Régime* et de l'accord. Il a cité les motifs du juge Estey qui, dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la p. 758, dit en substance que même les décisions du cabinet fédéral sont susceptibles d'un contrôle destiné à vérifier si elles dépassent les limites du mandat, conféré par le Parlement, en vertu duquel elles ont été prises.

Le juge Toy, ayant rejeté l'argument du procureur général du Canada voulant que la seconde question ne relève pas de la compétence des tribunaux, s'est penché ensuite sur l'allégation que le principe de la souveraineté du Parlement constitue une réponse complète à la seconde question. Selon le juge Toy, cela ne réglait pas la plainte du procureur général de la Colombie-Britannique puisque le moyen invoqué par ce dernier concernait, non pas les pouvoirs du Parlement, mais la conduite du gouvernement du Canada.

Le juge Toy formule ainsi sa conclusion (à la p. 311):

[TRADUCTION] À mon avis, conformément à la théorie de l'expectative légitime, le gouvernement du Canada était tenu, dans les circonstances, d'obtenir le consentement de la Colombie-Britannique.

Une mesure précipitée, a-t-il dit, prise sans consentement, pourrait se justifier dans certaines circonstances. Quant aux arguments des intervenants, il les a passés sous silence. Sa réponse à la première question a été négative et il a répondu par l'affirmative à la seconde.

Le juge Lambert

Le juge Lambert a fait remarquer que la cour n'était pas obligée de répondre aux questions précises qui lui avaient été soumises, mais qu'elle était libre d'aborder le «point» qu'elles soulevaient (citant le *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753).

Vu la reconnaissance qu'avait faite le procureur général du Canada, le juge Lambert a répondu par la négative à la première question. En ce qui concerne la seconde question, il a dit (à la p. 287):