

The Attorney General of Canada, the Restrictive Trade Practices Commission, L.A. Couture, in his capacity as Acting Chairman of the Restrictive Trade Practices Commission, and Robert J. Bertrand in his capacity as Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act *Appellants*;

and

The Law Society of British Columbia and Victor McCallum *Respondents*;

and

The Attorney General of Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of New Brunswick, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Saskatchewan, the Attorney General of Alberta, the Law Society of Upper Canada, Federation of Law Societies of Canada/Fédération des professions juridiques du Canada, Prepaid Legal Services Program of Canada *Intervenors*;

and between

Donald Jabour *Appellant*;

and

The Law Society of British Columbia and Harry Rankin representing the Benchers of the Law Society of British Columbia *Respondents*;

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General of Ontario, the Attorney General of Quebec, the Attorney General of New Brunswick, the Attorney General of British Columbia, the Attorney General of Saskatchewan, the Attorney General of Alberta, Prepaid Legal Services Program of Canada *Intervenors*.

File Nos.: 16298 and 16299.

1981: May 25, 26 and 27; 1982: August 9.

Le procureur général du Canada, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, L.A. Couture, en sa qualité de président intérimaire de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, et Robert J. Bertrand, en sa qualité de directeur des enquêtes et recherches, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions *Appelants*;

et

The Law Society of British Columbia et Victor McCallum *Intimés*;

et

Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta, the Law Society of Upper Canada, Federation of Law Societies of Canada/ Fédération des professions juridiques du Canada, Prepaid Legal Services Program of Canada *Intervenants*;

et entre

Donald Jabour *Appelant*;

et

The Law Society of British Columbia et Harry Rankin représentant les Benchers de la Law Society of British Columbia *Intimés*;

et

Le procureur général du Canada, le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Québec, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Colombie-Britannique, le procureur général de la Saskatchewan, le procureur général de l'Alberta, Prepaid Legal Services Program of Canada *Intervenants*.

N^{os} du greffe: 16298 et 16299.

1981: 25, 26 et 27 mai; 1982: 9 août.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Courts — Jurisdiction — Provincial superior courts — Power to declare federal statute ultra vires — Nature of exclusive powers of Federal Court (Trial Division) to grant injunctive and declaratory relief — Constitutional Act, 1867, ss. 91(2), 91(27), 92(15), 96, 100, 101 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 17, 18.

Combines — Provincial law society — Advertising restrictions — Whether or not Combines Investigation Act applicable to restrictions — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 2, 8, 17(1), 32.

Civil rights — Freedom of speech — Law society restrictions as to advertising — Whether restrictions imposed under valid provincial law — Whether restrictions on member's right to advertise a violation of right to freedom of speech — Combines Investigation Act, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 2, 8, 17(1), 32 — Legal Professions Act, R.S.B.C. 1960, c. 214 (now Barristers and Solicitors Act, R.S.B.C. 1979, c. 26), ss. 1, 2(3), 36, 36A, 37, 43, 48(b), 62.

The Law Society of British Columbia initiated steps to discipline Jabour, a member who had advertised his practice contrary to the Society's rules, for "conduct unbecoming a member". In the B.C. Supreme Court, Jabour sought: 1) a declaration that the Law Society's rulings and orders were null and void because they offended the *Combines Investigation Act* and infringed upon Jabour's freedom of speech; and 2) an interlocutory injunction restraining the Law Society from proceeding pending the Court's determination of the issues raised. The request for the interlocutory injunction was rejected. The Law Society's Discipline Committee found Jabour guilty and recommended suspension of his licence to practice. Jabour, however, successfully sought an order enjoining the Law Society from considering the Committee's report pending disposition of the Court action. The order was sustained on appeal.

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

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

Tribunaux — Compétence — Cours supérieures des provinces — Pouvoir de déclarer une loi fédérale ultra vires — Nature des pouvoirs exclusifs de la Cour fédérale (Division de première instance) de délivrer des injonctions et de rendre des jugements déclaratoires — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2), 91(27), 92(15), 96, 100, 101 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 17, 18.

Coalitions — Barreau d'une province — Restrictions imposées sur la publicité — Applicabilité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions à ces restrictions — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 2, 8, 17(1), 32.

Libertés publiques — Liberté d'expression — Restrictions imposées par un barreau sur la publicité — Les restrictions ont-elles été imposées en vertu d'une loi provinciale valide? — La restriction du droit d'un membre de faire de la publicité constitue-t-elle une violation du droit à la liberté d'expression? — Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 2, 8, 17(1), 32 — Legal Professions Act, R.S.B.C. 1960, chap. 214 (maintenant la Barristers and Solicitors Act, R.S.B.C. 1979, chap. 26), art. 1, 2(3), 36, 36A, 37, 43, 48(b), 62.

La Law Society of British Columbia (ci-après appelée «l'Association») a fait des démarches en vue de prendre des mesures disciplinaires pour «conduite indigne d'un membre» contre Jabour, un membre qui avait enfreint les règles de l'Association en faisant de la publicité sur les services qu'il offrait. En Cour suprême de la Colombie-Britannique, Jabour a demandé: 1) un jugement déclarant que les règles et les ordonnances de l'Association sont nulles et non avenues parce qu'elles enfreignent la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et portent atteinte à sa liberté d'expression; et 2) une injonction interlocutoire empêchant l'Association de continuer ses procédures en attendant que les cours statuent sur les questions soulevées. La demande d'injonction interlocutoire a été rejetée. Le comité de discipline de l'Association a reconnu Jabour coupable et a recommandé la suspension de son permis d'exercer. Jabour a toutefois demandé, avec succès, une injonction empêchant l'Association d'examiner le rapport du comité en attendant l'issue de l'action devant les tribunaux. En appel, l'injonction a été confirmée.

The Law Society started an action in the British Columbia Supreme Court after it received a notice of investigation under the *Combines Investigation Act*. The action sought: 1) an injunction preventing the Director from continuing with the inquiry relating to the Law Society and 2) declarations that the *Combines Investigation Act* did not apply to the Law Society, and if it did, that that Act was *ultra vires* Parliament to that extent.

Held: The appeals should be dismissed.

The British Columbia courts have jurisdiction to entertain the claims for declarations relating to the applicability of the *Combines Investigation Act* to the Society and its members. Although Parliament might establish a court for the better administration of the laws of Canada, it lacks the constitutional authority to strip the provincial superior courts of the power to declare a federal statute beyond Parliament's competence. These courts occupy a position of prime importance in the constitutional pattern of this country and their power to consider the constitutionality of federal statutes is fundamental to the federal system established by the Constitution. Section 101 cannot justify such an exclusion of authority. Moreover, the British Columbia courts have jurisdiction to entertain a plea for injunction on these proceedings instituted under the *Combines Investigation Act* because it is a remedy ancillary to the court's principal determination and a part of the court's inherent general jurisdiction.

Section 32 of the *Combines Investigation Act* did not apply to the Law Society in the circumstances of this appeal. The Benchers' disciplining Jabour for advertising was authorized by the *Legal Professions Act*. That Act caused the discipline committee to be established, authorized disciplinary action for "conduct unbecoming a member of the society", and broadly defined that conduct to include "any matter, conduct or thing . . . deemed in the judgment of the Benchers to be contrary to the best interests of the public or of the legal profession." The Benchers, in agreeing that Jabour was guilty of professional misconduct, did not conspire contrary to s. 32(1) of the *Combines Investigation Act*. Rather, they were discharging their duties under a valid provincial act. Where a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, that interpretation is to be applied in preference to other constructions that would bring about a conflict between the two statutes. The defence, created by s. 32(6), dealing with conspiracy in relation to service or stan-

Après avoir reçu un avis d'enquête conformément à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, l'Association a intenté en Cour suprême de la Colombie-Britannique une action visant à obtenir: 1) une injonction empêchant le directeur de poursuivre l'enquête sur l'Association, et 2) un jugement déclarant que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'applique pas à elle et que, si elle s'applique, la Loi est dans cette mesure *ultra vires* du Parlement.

Arrêt: Les pourvois sont rejetés.

Les cours de la Colombie-Britannique ont compétence pour entendre les demandes de déclaration concernant l'applicabilité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* à l'Association et à ses membres. Bien que le Parlement puisse établir un tribunal pour la meilleure exécution des lois du Canada, la Constitution ne l'investit pas du pouvoir de dépouiller les cours supérieures des provinces du pouvoir de déclarer qu'une loi fédérale outrepassa la compétence du Parlement. Ces cours occupent une position de premier plan à l'intérieur du régime constitutionnel de ce pays et leur pouvoir d'examiner la constitutionnalité des lois fédérales est fondamental dans le régime fédéral établi par la Constitution. L'article 101 ne peut servir de justification pour leur enlever ce pouvoir. De plus, dans ces procédures engagées en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, les cours de la Colombie-Britannique ont compétence pour entendre une demande d'injonction parce qu'il s'agit d'un redressement qui est accordé accessoirement à la décision principale de la cour et qui fait partie de la compétence générale inhérente à celle-ci.

L'article 32 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne s'applique pas à l'Association dans les circonstances de ce pourvoi. La *Legal Professions Act* autorise les Benchers à prendre des mesures disciplinaires contre Jabour pour avoir fait de la publicité. Cette loi prévoit la création d'un comité de discipline, autorise des mesures disciplinaires à l'égard de toute «conduite indigne d'un membre de l'Association», et donne à ce type de conduite une définition de vaste portée comprenant «toute affaire, conduite ou chose que les Benchers estiment contraire aux intérêts du public ou du barreau». Les Benchers, en se concertant pour conclure que Jabour a commis une faute professionnelle, n'ont pas participé à un complot contrairement au par. 32(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Loin de là, car ils se sont acquittés des obligations que leur impose une loi provinciale valide. Chaque fois qu'on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu'elle n'entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation

dards of competence reasonably necessary to protect the public in the practice of a profession, did not expand the charging section or otherwise fundamentally change the plain meaning of the section's main operating provision. It was not necessary to consider whether the *Combines Investigation Act* was *intra vires* Parliament.

Appellant's right to freedom of speech was not violated by the Benchers' ruling. This freedom, absent constitutional entrenchment placing it beyond the reach of Parliament or the Legislature, can be curtailed by valid statute law. The ethical, moral and financial aspects of a trade or profession can be regulated by a province within its boundaries. The Benchers' ruling here was exercised under valid provincial law and the fact that it reduced a member's right to freedom of economic speech (advertising) did not invalidate this otherwise validly delegated power.

R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al., [1980] 1 S.C.R. 695; *Ontario Boys' Wear Ltd. et al. v. The Advisory Committee et al.*, [1944] S.C.R. 349; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Attorney General (Can.) and Dupond v. Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770, applied; *Merchant v. Benchers of the Law Society of Saskatchewan*, [1973] 2 W.W.R. 109; *Pharmaceutical Society of Great Britain v. Dickson*, [1967] 2 All E.R. 558 (C.A.), affirmed [1968] 2 All E.R. 686 (H.L.); *R. v. Chung Chuck*, [1929] 1 D.L.R. 756; *R. v. Can. Breweries Ltd.*, [1960] O.R. 601, considered; *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410; *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138; *R. v. Bradley*, [1914] S.C.R. 270; *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1; *Attorney General of Canada et al. v. Canard*, [1976] 1 S.C.R. 170; *Denison Mines Limited v. Attorney General of Canada* (1972), 32 D.L.R. (3d) 419; *City of Hamilton v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61; *British Columbia Power Corporation, Ltd. v. British Columbia Electric Company, et al.*, [1962] S.C.R. 642; *Re Bridgman and City of Toronto*, [1951] O.R. 489; *R. v. Shamrock Fuel Co.*, [1924] 3 W.W.R. 454; *R. v. Simoneau* (1935), 65 C.C.C. 19; *Cherry v. The King ex rel. Wood* (1937), 69 C.C.C. 219; *Goldfarb v. Virginia State Bar* (1975), 421 U.S. 773; *Bates v. State Bar of Arizona* (1977), 433 U.S. 350; *Parker v.*

de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit. Le moyen de défense que crée le par. 32(6) lorsque le complot porte sur le service ou sur les normes de compétence raisonnablement nécessaires à la protection du public dans l'exercice d'une profession, n'étend pas la portée de l'article constitutif de l'infraction ni ne modifie de façon fondamentale le sens manifeste du dispositif de l'article. Point n'est besoin en l'espèce d'examiner si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* est *intra vires* du Parlement.

La règle adoptée par les Benchers ne porte nullement atteinte au droit de l'appelant à la liberté d'expression. Cette liberté, si elle n'est pas enchâssée dans la Constitution et ainsi mise hors de la portée du Parlement ou des législatures, est susceptible de limitation par une loi valide. Une province est autorisée à réglementer les aspects moraux et financiers d'un commerce exploité ou d'une profession exercée à l'intérieur de ses frontières. La règle adoptée par les Benchers en l'espèce l'a été en vertu d'une loi provinciale valide, et le fait que cela a pu apporter une restriction au droit d'un membre à la liberté d'expression en matière commerciale (la publicité) n'invalide pas ce pouvoir par ailleurs validement conféré au moyen d'une délégation.

Jurisprudence: arrêts appliqués: *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Ontario Boys' Wear Ltd. et al. c. The Advisory Committee et al.*, [1944] R.C.S. 349; *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Procureur général (Can.) et Dupond c. Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; arrêts examinés: *Merchant v. Benchers of the Law Society of Saskatchewan*, [1973] 2 W.W.R. 109; *Pharmaceutical Society of Great Britain v. Dickson*, [1967] 2 All E.R. 558 (C.A.), confirmé par [1968] 2 All E.R. 686 (H.L.); *R. v. Chung Chuck*, [1929] 1 D.L.R. 756; *R. v. Can. Breweries Ltd.*, [1960] O.R. 601; arrêts mentionnés: *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410; *Thorson c. Le procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *R. c. Bradley*, [1914] R.C.S. 270; *Valin c. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1; *Procureur général du Canada et autre c. Canard*, [1976] 1 R.C.S. 170; *Denison Mines Limited v. Attorney General of Canada* (1972), 32 D.L.R. (3d) 419; *City of Hamilton v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61; *British Columbia Power Corporation, Ltd. c. British Columbia Electric Company, et al.*, [1962] R.C.S. 642; *Re Bridgman and City of Toronto*, [1951] O.R. 489; *R. v. Shamrock Fuel Co.*, [1924] 3 W.W.R. 454; *R. v. Simoneau* (1935), 65 C.C.C. 19; *Cherry v. The King ex rel. Wood* (1937), 69 C.C.C. 219; *Goldfarb v. Virginia State Bar* (1975), 421 U.S. 773; *Bates v. State Bar of*

Brown (1943), 317 U.S. 341; *Reference re Alberta Statutes*, [1930] S.C.R. 100, referred to.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (*Law Society of British Columbia et al. v. Attorney-General of Canada et al.*) (1980), 108 D.L.R. (3d) 753, 18 B.C.L.R. 181, [1980] 4 W.W.R. 6, dismissing an appeal from a judgment of Mackoff J. dismissing an application to strike out the writ of summons and to dismiss the action for want of jurisdiction. Appeal dismissed.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (*Jabour v. Law Society of British Columbia et al.*) (1980), 115 D.L.R. (3d) 549, 24 B.C.L.R. 1, [1981] 2 W.W.R. 159, allowing an appeal from a judgment of Mackoff J. relating to the Law Society's power to regulate advertising and the applicability of the *Combines Investigation Act*. Appeal dismissed.

Counsel at hearings: *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia and Victor McCallum*.

W. I. C. Binnie, Q.C., L. A. W. Hunter, and Morris Rosenberg, for the appellants.

D. M. M. Goldie, Q.C., D. G. S. Rae and W. S. Martin, for the respondents.

Lorraine E. Weinrit and John Cavarzan, Q.C., for the intervener the Attorney General of Ontario.

Henri Brun, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Bruce Judah, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

E. R. A. Edwards, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

John D. Whyte, for the intervener the Attorney General of Saskatchewan.

William Henkel, Q.C., for the intervener the Attorney General of Alberta.

Arizona (1977), 433 U.S. 350; *Parker v. Brown* (1943), 317 U.S. 341; *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta*, [1930] R.C.S. 100.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (*Law Society of British Columbia et al. v. Attorney-General of Canada et al.*) (1980), 108 D.L.R. (3d) 753, 18 B.C.L.R. 181, [1980] 4 W.W.R. 6, qui a rejeté un appel contre un jugement du juge Mackoff rejetant une demande de radiation du bref d'assignation et de rejet de l'action pour incompétence. Pourvoi rejeté.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (*Jabour v. Law Society of British Columbia et al.*) (1980), 115 D.L.R. (3d) 549, 24 B.C.L.R. 1, [1981] 2 W.W.R. 159, qui a accueilli un appel contre un jugement du juge Mackoff portant sur le pouvoir de l'Association de réglementer la publicité et sur l'applicabilité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Pourvoi rejeté.

Avocats aux audiences: *Le procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et Victor McCallum*.

W. I. C. Binnie, c.r., L. A. W. Hunter, et Morris Rosenberg, pour les appelants.

D. M. M. Goldie, c.r., D. G. S. Rae et W. S. Martin, pour les intimés.

Lorraine E. Weinrit et John Cavarzan, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Henri Brun, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

E. R. A. Edwards, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

John D. Whyte, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

William Henkel, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Brendan O'Brien, Q.C., for the intervener the Law Society of Upper Canada.

Marcel Cinq-Mars, Q.C., and *E. Neil McKelvey, Q.C.*, for the Federation of Law Societies of Canada.

Ian G. Scott, Q.C., for the intervener Prepaid Legal Services Program of Canada.

Counsel at hearings: *Donald Jabour v. The Law Society of British Columbia et al.*

Bryan Williams, Emilio S. Binavince, and *Michael Mangan*, for the appellants.

W. I. C. Binnie, Q.C., and *L. A. W. Hunter*, for the respondents.

J. A. Macaulay and *A. D. Treleaven*, for the interveners the Law Society of British Columbia et al.

Morris Rosenberg, for the intervener the Attorney General of Canada.

Lorraine E. Weinrit, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Henri Brun, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Bruce Judah, for the intervener the Attorney General of New Brunswick.

E. R. A. Edwards, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

John D. Whyte, for the intervener the Attorney General of Saskatchewan.

William Henkel, Q.C., for the intervener the Attorney General of Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

ESTEY J.—These two appeals are concerned with the answer to a series of questions settled by orders of this Court, some raising constitutional issues. These questions are as follows:

- A. The action instituted by the Law Society of British Columbia:
1. Does the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23 as amended, apply to the Law

Brendan O'Brien, c.r., pour l'intervenante la Law Society of Upper Canada.

Marcel Cinq-Mars, c.r., et *E. Neil McKelvey, c.r.*, pour la Fédération des professions juridiques du Canada.

Ian G. Scott, c.r., pour l'intervenant Prepaid Legal Services Program of Canada.

Avocats aux audiences: *Donald Jabour c. The Law Society of British Columbia et autre.*

Bryan Williams, Emilio S. Binavince et *Michael Mangan*, pour les appelants.

W. I. C. Binnie, c.r., et *L.A.W. Hunter*, pour les intimés.

J. A. Macaulay et *A. D. Treleaven*, pour les intervenants la Law Society of British Columbia et autres.

Morris Rosenberg, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Lorraine E. Weinrit, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Henri Brun, pour l'intervenant le procureur général du Québec.

Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

E. R. A. Edwards, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

John D. Whyte, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

William Henkel, c.r., pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ESTEY—Ces deux pourvois visent à obtenir des réponses à une série de questions, dont certaines dans le domaine constitutionnel, formulées dans des ordonnances de cette Cour. Ces questions sont les suivantes:

- A. L'action intentée par la Law Society of British Columbia (ci-après appelée «l'Association»):
1. La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23 et modifications, s'ap-

Society of British Columbia, its governing body or its members?

2. If the *Combines Investigation Act* does apply, is it in that respect *intra vires* the Parliament of Canada?

These questions were not in terms put before the learned trial judge but were answered in substance as below indicated.

3. Does the Federal Court, Trial Division, have exclusive jurisdiction to grant declaratory or injunctive relief against the Attorney General of Canada, The Restrictive Trade Practices Commission, the Chairman of the said commission, and the Director of Investigation and Research, in connection with:
 - i) the interpretation or
 - ii) constitutional applicability of the *Combines Investigation Act* to the Law Society of British Columbia, its governing body or its members?

This question was the object of interlocutory procedures and was answered in the negative in both courts below.

B. The proceedings instituted by Donald Jabour:

(No. 1—same as in Law Society action)

1. Does the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23 as amended, apply to the Law Society of British Columbia, its governing body or its members?

(No. 2—essentially same as in Law Society action)

2. If the *Combines Investigation Act* does apply, is it in that respect valid Federal legislation under the Criminal law and/or the Trade and Commerce Powers contained in Section 91(27) and 91(2) respectively of the *British North America Act*, (U.K.) 30 and 31 Victoria c. 3 and amendments thereto?
3. Does the ruling of the Benchers of the Law Society of British Columbia prohibiting the

plique-t-elle à la Law Society of British Columbia, à son conseil d'administration ou à ses membres?

2. Si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique, est-elle à cet égard *intra vires* du Parlement du Canada?

Bien que ces questions n'aient pas été expressément posées au savant juge de première instance, il y a répondu en substance de la façon indiquée plus loin.

3. La Division de première instance de la Cour fédérale a-t-elle compétence exclusive pour accorder un jugement déclaratoire ou une injonction à l'encontre du procureur général du Canada, de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, de son président et du directeur des enquêtes et recherches relativement:
 - i) à l'interprétation ou
 - ii) à la constitutionnalité de l'application de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* à la Law Society of British Columbia, à son conseil d'administration ou à ses membres?

Cette question a fait l'objet de procédures interlocutoires et les deux cours d'instance inférieure y ont répondu par la négative.

B. Les procédures engagées par Donald Jabour:

(La question n° 1 est la même que dans l'action intentée par l'Association)

1. La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23 et modifications, s'applique-t-elle à The Law Society of British Columbia, à son conseil d'administration ou à ses membres?

(La question n° 2 est essentiellement la même que dans l'action intentée par l'Association.)

2. Si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique, constitue-t-elle à cet égard une loi fédérale valide en vertu des pouvoirs en matière de droit criminel et d'échanges et de commerce, ou de l'un ou l'autre de ces pouvoirs, contenus respectivement aux paragraphes 91(27) et 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, (R.-U.) 30 et 31 Victoria, chap. 3 et modifications?
3. La règle adoptée par les Benchers de la Law Society of British Columbia, qui interdit à l'appe-

Appellant from informing the public about the type and cost of legal services provided, violate the Appellant's right to freedom of speech in Canada?

Question one, which is common to both actions, the learned trial judge answered as follows:

There being no specific implicit authorization in the Legal Professions Act for the defendants to impose what this Court has found to be a blanket restraint, tantamount to a complete prohibition of advertising by members of the Law Society to the public at large, the Combines Investigation Act does apply to the defendants.

The Court of Appeal of British Columbia answered the question in the negative, finding that the *Combines Investigation Act, supra*, does not apply to the conduct of the Society relating to the advertising by the appellant Jabour.

The second question, which in substance is also common to the two actions, is answered:

- (a) by the trial judge in the negative, that is to say the *Combines Investigation Act* is not *ultra vires* as it purports to apply to the Law Society; and
- (b) by the Court of Appeal, having found that the *Combines Investigation Act* does not apply to the Law Society, concluded that it was unnecessary to answer this question.

On the third question in the Law Society action both courts found jurisdiction in the British Columbia Supreme Court to entertain the action for a declaration and that ss. 17 and 18 of the *Federal Court Act* did not oust such jurisdiction. The constitutionality of these sections was not found to be an issue for determination in either court.

The third question in the Jabour action relates to the alleged infringement by the Law Society of the appellant Jabour's right of freedom of speech. The trial judge, having found that the Law Society action taken with respect to the advertising activities by Jabour was unauthorized by the provincial

lant d'informer le public du genre de services juridiques assurés et de leur coût, viole-t-elle le droit de l'appellant à la liberté d'expression au Canada?

A la question n° 1, commune aux deux actions, le savant juge de première instance a donné la réponse suivante:

[TRADUCTION] Comme la Legal Professions Act n'habilite pas, de façon expresse ou implicite, les défendeurs à imposer ce que cette cour estime être une restriction générale qui équivaut à une interdiction totale aux membres de l'Association de faire de la publicité destinée au grand public, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'applique aux défendeurs.

La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a répondu à la question par la négative, concluant que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, précitée, ne s'applique pas à la conduite de l'Association relativement à la publicité faite par l'appellant Jabour.

Quant à la deuxième question qui, elle aussi, est en substance commune aux deux actions:

- a) le juge de première instance y a répondu par la négative, c'est-à-dire que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* n'est pas *ultra vires* dans la mesure où elle est censée s'appliquer à l'Association; et
- b) la Cour d'appel, ayant jugé la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* inapplicable à l'Association, a conclu qu'il était inutile d'y répondre.

Pour ce qui est de la troisième question dans l'action de l'Association, l'une et l'autre cours ont conclu que la Cour suprême de la Colombie-Britannique avait compétence pour connaître de la demande de jugement déclaratoire et que les art. 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* n'écartaient pas cette compétence. Ni l'une ni l'autre cour n'a estimé que la constitutionnalité de ces articles était en cause.

La troisième question dans l'action de Jabour se rapporte à ce qu'on prétend être la violation par l'Association du droit de l'appellant Jabour à la liberté d'expression. Ayant conclu que la loi provinciale n'autorise pas les mesures prises par l'Association relativement à la publicité faite par

statute, considered it was unnecessary to answer this question. The Court of Appeal decided that the Benchers had the right in law "to ban" the activity in question by Jabour and thus the issue of freedom of speech did not arise.

The Law Society is an institution established under the *Legal Professions Act*, R.S.B.C. 1960, c. 214 (now the *Barristers and Solicitors Act*, R.S.B.C. 1979, c. 26). (For convenience I will follow the practice of the Court of Appeal and continue to refer to the section numbers of the old Act.) Its membership comprises all those persons called to the Bar in British Columbia who have remained in good standing under the Act and applicable regulations, together with retired members. The Society is governed by the Benchers, being twenty-three members elected by the membership together with the Attorney General of the province as an *ex officio* member, and persons who have been elected and re-elected for a period of time prescribed by the statute who remain Benchers so long as they continue to be members of the Society. By subs. 2(3) "Every member of the Society admitted as a solicitor of the Supreme Court is an officer of all the Courts of the Province". By s. 36 of the Act the Benchers are directed to "govern and administer the affairs of the Society" and, in particular, to provide for the printing of legal decisions in the courts; to take "such action . . . as they may consider necessary for the promotion, protection, interest, or welfare of the Society"; and to "establish and maintain a system of legal education . . ." By s. 36A the Benchers are directed by the statute to continue in force the insurance fund required for the payment of group insurance contract premiums and to make rules respecting the levy upon members of the Society of annual assessments for the maintenance of such insurance fund and the payment of premiums in respect of group insurance contracts relating thereto, all to the end no doubt of protecting the public from loss and/or damage due to errors and omissions on the part of members of the profession acting in the course of the practice of law.

Jabour, le juge de première instance a estimé qu'il n'était pas nécessaire de répondre à cette question. La Cour d'appel pour sa part a décidé que les Benchers ont le droit d'«interdire» l'activité en question de Jabour et que, par conséquent, la question de la liberté d'expression ne se pose pas.

L'Association est une institution établie sous le régime de la *Legal Professions Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 214 (maintenant la *Barristers and Solicitors Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 26). (Par souci de commodité, je garde la numérotation des articles qui figure dans l'ancienne loi, comme l'a fait la Cour d'appel.) Font partie de l'Association tous les membres en règle, aux termes de la Loi et des règlements applicables, du barreau de la Colombie-Britannique ainsi que les membres retraités. L'Association est administrée par les Benchers, un groupe composé de vingt-trois membres de l'Association élus par l'ensemble des membres, du procureur général de la province en sa qualité de membre d'office et des personnes élues et réélues pour une période prescrite par la Loi, lesquelles demeurent Benchers tant qu'elles continuent d'être membres de l'Association. Aux termes du par. 2(3), [TRADUCTION] «Tout membre de l'Association admis à titre de procureur auprès de la Cour suprême est officier de toutes les cours de la province». Suivant l'article 36 de la Loi, les Benchers doivent [TRADUCTION] «diriger et administrer les affaires de l'Association» et, plus particulièrement, assurer l'impression des décisions judiciaires, prendre [TRADUCTION] «les mesures . . . qu'ils peuvent juger nécessaires dans l'intérêt de l'Association ou pour sa promotion, sa protection ou son bien-être» et [TRADUCTION] «établir et maintenir un système d'enseignement du droit . . .». Suivant l'art. 36A de la Loi, les Benchers sont tenus de maintenir le fonds d'assurance requis pour le paiement des primes relatives aux polices d'assurance collective et d'établir des règles concernant la perception auprès des membres de l'Association de cotisations annuelles destinées au maintien de ce fonds d'assurance et au paiement des primes relativement aux polices d'assurance collective qui s'y rapportent, ce qui vise sans doute à protéger le public contre toute perte ou tout dommage découlant d'erreurs et d'omissions de la part d'avocats dans l'exercice de leur profession.

The Legislature by s. 37 empowered the Benchers to make rules concerning the maintenance of the Society's standards and honour and for the protection and well-being of those engaged in the practice of law in the province; for enrolling articulated students and calling persons to the Bar of the province and admitting persons as a solicitor of the Supreme Court of British Columbia; for providing for precautions to be taken by members for the care of clients' funds or other trust funds or property; and for the implementation of the insurance fund program, and the general discharge by the Society of its duties under the statute. By s. 43 *et seq.* the Benchers are directed to establish a discipline committee for the investigation into the conduct or competence of members and for determining:

... whether a member or former member has been guilty of

(i) misappropriation or wrongful conversion by him of money or other property entrusted to or received by him in his capacity as a member of the Society; or

(ii) other professional misconduct; or

(iii) other conduct unbecoming a member of the Society; or

(iv) a breach of any provision of this Act or the Rules made hereunder.

[s. 48(b)]

By s. 1 "conduct unbecoming a member of the Society" includes:

any matter, conduct, or thing that is deemed in the judgment of the Benchers to be contrary to the best interest of the public or of the legal profession, or that tends to harm the standing of the legal profession.

From action taken by the Benchers and their Discipline Committee, an appeal lies to the Court of Appeal of the province. Reference should be made to s. 71 of the Act which requires the Benchers to continue the "Special Fund" established for the reimbursement of:

pecuniary losses sustained by any person by reason of the misappropriation or wrongful conversion by a member of the Society ... of money or other property entrusted to or received by him in his capacity as such ...

A l'article 37, le législateur confère aux Benchers le pouvoir d'établir des règles visant le maintien des normes de l'Association et la préservation de son honneur, la protection et le bien-être des personnes qui exercent le droit dans la province, l'inscription des étudiants stagiaires, l'admission au barreau de la province et l'admission à titre de procureur auprès de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, les précautions que doivent prendre les membres dans la gestion des fonds de leurs clients ou d'autres fonds ou biens en fidéicommiss, la mise en oeuvre du programme de fonds d'assurance et l'exercice général par l'Association des fonctions que lui attribue la Loi. Les articles 43 et suiv. imposent aux Benchers l'obligation d'établir un comité de discipline chargé d'enquêter sur la conduite ou la compétence de membres et de déterminer:

[TRADUCTION] ... si un membre ou un ancien membre s'est rendu coupable

(i) de détournement ou d'appropriation illégale de fonds ou d'autres biens qui lui ont été confiés ou qu'il a reçus en sa qualité de membre de l'Association;

(ii) de toute autre faute professionnelle;

(iii) de toute autre conduite indigne d'un membre de l'Association; ou

(iv) d'une infraction à une disposition de la présente loi ou aux règles établies sous son régime.

[al. 48b)]

Aux termes de l'art. 1, une «conduite indigne d'un membre de l'Association» comprend:

[TRADUCTION] toute affaire, conduite ou chose que les Benchers estiment contraire aux intérêts du public ou du barreau ou qui tend à nuire à la réputation du barreau.

On peut interjeter appel devant la Cour d'appel de la province contre toute mesure prise par les Benchers et leur comité de discipline. Il convient de mentionner l'art. 71 de la Loi qui exige que les Benchers maintiennent le «fonds spécial» destiné au remboursement des:

[TRADUCTION] pertes pécuniaires subies par toute personne en raison du détournement ou de l'appropriation illégale par un membre de l'Association ... de fonds ou d'autres biens qui lui ont été confiés ou qu'il a reçus en sa qualité de membre ...

In related sections of the Act provision is made for the protection of the public by the seizure of moneys and properties in the possession of a member of the Society when disbarred, suspended, or where the member appears to have absconded.

Related to the activities of the Benchers under the Act is the establishment of the "Law Foundation" by s. 71E *et seq.* for the purpose of establishing and maintaining:

... a fund to be used for the purpose of legal education, legal research, legal aid, law reform, and the establishment, operation, and maintenance of law libraries.

[s. 71G(1)]

The Board of Governors of the Foundation comprises eighteen members of which twelve are members of the Law Society appointed by the Benchers and the remainder are appointed either by the Attorney General or the Canadian Bar Association. Into this Foundation is paid by reason of other provisions in the statute, interest accumulations on trust accounts maintained by lawyers for the holding of clients' moneys. The ordinary solicitor-client relationship and responsibilities are set aside in this context by the statute and the moneys are made, by operation of law, the property of the Foundation to be applied to the discharge of the above objects.

I will return to other provisions of the statute relating to the taxation of solicitors bills later in these reasons.

In the discharge of their functions the statute accords to the Benchers and its committees powers under the *Public Inquiries Act*, R.S.B.C. 1960, c. 315. The statute expressly protects members of the Benchers from action for anything done in their capacity as Benchers so long as it is done in good faith.

Des articles connexes de la Loi prévoient la protection du public par la saisie de fonds et de biens en la possession d'un membre de l'Association lorsque celui-ci est radié du barreau ou suspendu ou lorsqu'il semble avoir disparu.

L'établissement de la [TRADUCTION] «Fondation d'études juridiques» par les art. 71E et suiv. s'inscrit dans le cadre des activités des Benchers prévues par la Loi. La Fondation a pour objet l'établissement et le maintien:

[TRADUCTION] ... d'un fonds destiné à l'enseignement du droit, à la recherche juridique, à l'aide juridique, à la réforme du droit, ainsi qu'à l'établissement, à l'administration et au maintien de bibliothèques de droit.

[par. 71G(1)]

Le conseil d'administration de la Fondation se compose de dix-huit personnes dont douze membres de l'Association nommés par les Benchers; le reste est nommé soit par le procureur général, soit par l'Association du Barreau canadien. Suivant d'autres dispositions de la Loi, sont versés à la Fondation les intérêts courus des comptes de fiducie maintenus par les avocats pour la garde des fonds de leurs clients. Dans ce contexte, la loi fait abstraction des rapports habituels entre avocat et client et des responsabilités qui s'y rattachent et s'applique de manière que les fonds deviennent la propriété de la Fondation pour être affectés à la réalisation des objets susmentionnés.

Je reviendrai plus loin sur d'autres dispositions de la Loi relatives à la taxation des comptes d'avocats.

Pour l'exercice de leurs fonctions, la Loi accorde aux Benchers et à ses comités des pouvoirs en vertu de la *Public Inquiries Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 315. Elle protège expressément les Benchers contre des poursuites pour tout acte accompli en leur qualité de Benchers, pourvu qu'ils aient agi de bonne foi.

Law societies in other provinces * are similarly established by statute and have the same general self-governing authority and characteristics as the Law Society here. Sometimes the rule-making function is subject to confirmation by the Lieutenant Governor in Council (*vide The Law Society Act*, R.S.O. 1970, c. 238, s. 55); sometimes the Attorney General as a member of the Benchers is directed to "serve as guardian of the public interest in all matters within the scope of this Act or having to do with the legal profession in any way . . ." (*ibid.*, s. 13(1)). There are other variations and differences which have no relevance to these appeals.

The appellant Jabour, a member of the Law Society of British Columbia had some correspondence with the Benchers in connection with his practice of law. The advertising consisted of four advertisements in local newspapers in and around Vancouver and the installation of an illuminated sign measuring three feet in height by sixteen feet in length on the exterior of the office building in which his office is located. The newspaper article took the following form:

DONALD E. JABOUR

Barrister & Solicitor wishes to announce the opening of a new concept of law office

**LEGAL SERVICES AT PRICES
MIDDLE INCOME FAMILIES
can afford**

Buying or selling a home. Writing a will.
Motor vehicle accidents or offences.
Landlord/tenant problems. Family matters.
Incorporations. Estates. Court appearances.

* *The Law Society Act*, 1977, (Nfld.), c. 77; *The Law Society and Legal Profession Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. L-9; *Barristers and Solicitors Act*, R.S.N.S., 1967, c. 18; *Barristers' Society Act*, 1973 (N.B.), c. 80; *Professional Code*, R.S.Q. 1977, c. C-26; *An Act Respecting the Barreau du Québec*, R.S.Q. 1977, c. B-1; *Notarial Act*, R.S.Q. 1977, c. N-2; *The Law Society Act*, S.M. c. L100; *The Legal Profession Act*, R.S.S., 1978, c. L-10; *The Legal Profession Act*, R.S.A. 1970, c. 203.

Les associations d'avocats des autres provinces * ont également été constituées par voie législative et elles possèdent la même autonomie générale et les mêmes caractéristiques que l'Association en l'espèce. Dans certains cas, la fonction d'établissement de règles est assujettie à la confirmation du lieutenant-gouverneur en conseil (voir *The Law Society Act*, R.S.O. 1970, chap. 238, art. 55); dans d'autres cas, le procureur général en sa qualité de Bencher doit [TRADUCTION] «agir comme défenseur de l'intérêt public dans toutes les questions qui relèvent de la présente loi ou qui concernent de quelque manière le barreau . . .» (*ibid.*, par. 13(1)). Il y a d'autres variantes et différences qui ne nous intéressent pas en l'espèce.

L'appelant Jabour, membre de l'Association, avait eu un échange de correspondance avec les Benchers relativement à sa façon d'exercer le droit. La publicité en cause comportait quatre annonces publiées dans des journaux locaux à Vancouver et dans ses environs et une enseigne illuminée mesurant trois pieds de haut sur seize de long, installée à l'extérieur de l'immeuble à bureaux où se trouve le cabinet de Jabour. Les annonces dans les journaux se présentaient comme suit:

[TRADUCTION] DONALD E. JABOUR,
avocat, annonce
l'inauguration d'un cabinet
juridique d'un genre nouveau

**SERVICES JURIDIQUES A LA
PORTEE DES FAMILLES A REVENU
MOYEN**

Vente ou achat d'une maison. Rédaction d'un testament. Accidents d'automobile ou infractions au *Code de la route*. Problèmes entre propriétaires et locataires. Questions d'ordre familial. Constitutions en société. Successions. Comparutions en justice.

* *The Law Society Act*, 1977 (T.-N.), chap. 77; *The Law Society and Legal Profession Act*, R.S.P.E.I. 1974, chap. L-9; la *Barristers and Solicitors Act*, R.S.N.S. 1967, chap. 18; la *Loi sur l'Association des avocats*, 1973 (N.-B.), chap. 80; le *Code des professions*, L.R.Q. 1977, chap. C-26; la *Loi sur le Barreau*, L.R.Q. 1977, chap. B-1; la *Loi sur le notariat*, L.R.Q. 1977, chap. N-2; *The Law Society Act*, S.M., chap. L100; *The Legal Profession Act*, R.S.S. 1978, chap. L-10; *The Legal Profession Act*, R.S.A. 1970, chap. 203.

These are the kinds of situations where middle income families need legal assistance. Now it is available at moderate cost, with pre-set fees for many services.

Some sample fees (excluding out-of-pocket expenses):

Simple will	\$ 35
Uncontested Divorce.....	from \$195
Advice on Interim Agreements	\$ 25
Purchase of Home (any value)	\$175
Incorporations.....	from \$165
Advice on Consumer Contracts	\$ 15
Review your present will	Free

INITIAL CONSULTATION FREE

Opening February 1st, 1978

The North Shore 142A W. 15th St.,
NEIGHBOURHOOD North Vancouver.
LEGAL CLINIC 936-4225

HOURS: 9 a.m. to 5 p.m. As a convenience to clients we will also be open Wed. Eve. 7 to 9 p.m. Sat. from 10.30 a.m. to 1 p.m.

Call or write for free brochure.

The sign on the building displayed the words "The North Shore Neighbourhood Legal Clinic, Donald E. Jabour, Barrister and Solicitor".

History of Proceedings

These proceedings find their source in the initial steps taken by the Benchers to discipline the appellant Jabour for "conduct unbecoming a member" contrary to s. 48(b)(iii) of the Act by reason of the advertising activities mentioned. The appellant then issued a writ in the Supreme Court of British Columbia seeking a declaration that the rulings and orders of the Law Society were null and void by reason of the provisions of the *Combines Investigation Act* (hereafter for brevity referred to as

Voilà le genre de situations où les familles à revenu moyen ont besoin d'assistance juridique. Cette assistance leur est maintenant offerte à coût modique, les honoraires pour bon nombre de services étant fixés à l'avance.

Voici des exemples d'honoraires (débours non compris):

Testament ordinaire	\$ 35
Divorce incontesté.....	à partir de \$195
Conseils sur les ententes provisoires	\$ 25
Achat d'une maison (quelle qu'en soit la valeur)	\$175
Constitutions en société.....	à partir de \$165
Conseils sur les contrats destinés aux consommateurs	\$ 15
Examen de votre testament actuel	Gratuit

PREMIERE CONSULTATION GRATUITE

Ouverture le 1^{er} février 1978

The North Shore 142A W. 15th St.,
NEIGHBOURHOOD North Vancouver.
LEGAL CLINIC 936-4225

HEURES D'AFFAIRES: de 9 h à 17 h.
Pour la commodité des clients, le bureau sera également ouvert le mercredi soir de 19 h à 21 h et le samedi de 10 h 30 à 13 h.

Téléphoner ou écrire pour obtenir un dépliant gratuit.

L'enseigne sur l'immeuble affichait les mots «The North Shore Neighbourhood Legal Clinic, Donald E. Jabour, Barrister and Solicitor».

L'historique des procédures

Ces procédures résultent des premières démarches faites par les Benchers en vue de prendre des mesures disciplinaires contre l'appelant Jabour pour «conduite indigne d'un membre» contrairement au sous-al. 48b)(iii) de la Loi, en raison de la publicité susmentionnée. L'appelant a alors délivré un bref en Cour suprême de la Colombie-Britannique dans lequel il demandait d'une part un jugement déclarant que les règles et les ordonnances de l'Association sont nulles et non avenues en raison

the *CIA*) and in violation of the appellant's right to freedom of speech; and an interlocutory injunction to restrain the Law Society from proceeding pending the determination in court of the issues raised by the appellant. This request for an interlocutory order was rejected by Anderson J. of the Trial Division.

The Law Society continued the discipline proceedings before its Discipline Committee. The Committee found the appellant guilty and recommended suspension of licence to practice for a period of six months. The appellant successfully sought an order in the Supreme Court enjoining the Law Society and the Benchers from proceeding with consideration of the Committee's report pending the disposition of the court action. The interlocutory order was sustained on appeal.

Following a sporadic exchange of communications over a two-year period and after the Discipline Committee's report had been issued, the appellant, the Director of the Investigation and Research, commenced an inquiry under the *CIA* into "the Production, Purchase, Sale and Supply of Legal Services and Related Products in the Province of British Columbia". In the notice to the Law Society the Director stated, "The conduct of the Society will be enquired into" Earlier letters from the Director of the Law Society had implied that regulation of advertising by the Benchers may have amounted to criminal offences under Part V of the *CIA*. Specifically the letters raised the issue of Law Society compliance with the amended s. 32.

Shortly after the receipt of the Director's Notice of Investigation the Law Society started an action in the Supreme Court of British Columbia in which the Society sought declarations that the *CIA* was not applicable to it or, if it purported to be applicable, the *CIA* was to that extent *ultra vires* the Parliament of Canada; together with an injunction preventing the Director from continuing with the enquiry. The two actions in the Supreme

des dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* (ci-après appelée, pour plus de concision, la *L.R.E.C.*) et qu'elles violent le droit de l'appelant à la liberté d'expression, et, d'autre part, une injonction interlocutoire empêchant l'Association de continuer ses procédures en attendant que les cours statuent sur les questions soulevées par l'appelant. Le juge Anderson de la Division de première instance a rejeté cette demande d'injonction interlocutoire.

L'Association a continué les procédures disciplinaires devant son comité de discipline. Celui-ci a reconnu l'appelant coupable et a recommandé la suspension pour une période de six mois de son permis d'exercer. L'appelant a demandé, avec succès, à la Cour suprême une injonction empêchant l'Association et les Benchers de continuer l'examen du rapport du comité en attendant l'issue de l'action devant les tribunaux. En appel, l'injonction interlocutoire a été confirmée.

Par suite d'un échange de communications sporadique échelonné sur une période de deux ans et demi et après la présentation du rapport du comité de discipline, l'appelant, le directeur des enquêtes et recherches, a ouvert une enquête en vertu de la *L.R.E.C.* sur [TRADUCTION] «la production, l'achat, la vente et la fourniture de services juridiques et de produits connexes dans la province de la Colombie-Britannique». Dans son avis à l'Association, le directeur a dit: [TRADUCTION] «La conduite de l'Association fera l'objet d'une enquête . . . » Des lettres antérieures adressées par le directeur à l'Association avaient donné à entendre que la réglementation de la publicité par les Benchers pouvait aller à l'encontre des dispositions pénales de la partie V de la *L.R.E.C.* Plus précisément, les lettres soulevaient la question du respect du nouvel art. 32 par l'Association.

Peu après la réception de l'avis d'enquête émanant du directeur, l'Association a intenté en Cour suprême de la Colombie-Britannique une action visant à obtenir un jugement déclarant que la *L.R.E.C.* ne s'applique pas à elle ou, que dans la mesure où elle est censée s'appliquer, la *L.R.E.C.* est *ultra vires* du Parlement du Canada. L'Association a demandé en outre une injonction empêchant le directeur de poursuivre l'enquête. La

Court were heard consecutively and the evidence in the first was by agreement applicable in the second. Both courts below disposed of both actions in single judgments.

It should be noted that in addition to the two actions in the Supreme Court of British Columbia, the enquiry under the *CIA*, and the discipline proceedings under the *Legal Professions Act*, it is said in the judgment of the Court of Appeal that there is a right of appeal by the appellant Jabour under s. 62 of the Act. This is an appeal from the acceptance by the Benchers of the recommendations of the Discipline Committee, should that come to pass. Since the injunction issued by Anderson J. against implementation of the Discipline Committee report pending the outcome of these proceedings, no further action has been taken in implementation of the recommended suspension and hence no appeal is outstanding.

Finally the Attorney General of Canada and the Attorney General of British Columbia joined the Jabour and Law Society actions respectively as interveners when notices were given under the *Constitutional Questions Determination Act*, R.S.B.C. 1960, c. 72. The provinces of Ontario, Quebec, New Brunswick, British Columbia, Saskatchewan and Alberta as well as the Prepaid Legal Services Program of Canada, The Law Society of Upper Canada and the Federation of Law Societies of Canada/Fédération des professions juridiques du Canada also appeared as interveners before this Court.

Jurisdiction of the Supreme Court of British Columbia

I will turn at the outset to the threshold question of the jurisdiction of the British Columbia Supreme Court to entertain the action by the Law Society. This action was commenced after the Jabour action (so referred to for easy reference) in response to notification by the Director of Investigation and Research, *Combines Investigation Act*, of his intention to hold an enquiry under s. 8 of that Act into the rulings, policies and activities of

Cour suprême a entendu les deux actions consécutivement et on a convenu que la preuve produite relativement à la première s'appliquait à la seconde. L'une et l'autre cours d'instance inférieure ont tranché les deux litiges par un seul jugement.

On doit noter qu'en plus des deux actions en Cour suprême de la Colombie-Britannique, de l'enquête en vertu de la *L.R.E.C.* et des procédures disciplinaires en vertu de la *Legal Professions Act*, il existe, suivant l'arrêt de la Cour d'appel, un droit d'appel en vertu de l'art. 62 de la Loi que l'appellant Jabour peut exercer au cas où les Benchers retiendraient les recommandations du comité de discipline. Depuis la délivrance par le juge Anderson de l'injonction empêchant l'application des recommandations du comité de discipline en attendant l'issue des présentes procédures, on n'a pris aucune autre mesure en vue de réaliser la suspension recommandée et aucun appel n'est donc pendant.

En dernier lieu, par suite d'avis donnés conformément à la *Constitutional Questions Determination Act*, R.S.B.C. 1960, chap. 72, les procureurs généraux du Canada et de la Colombie-Britannique ont pris part respectivement aux actions de Jabour et de l'Association. Les provinces de l'Ontario, de Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta ainsi que le Prepaid Legal Services Program of Canada, The Law Society of Upper Canada et la Federation of Law Societies of Canada/Fédération des professions juridiques du Canada ont également comparu à titre d'intervenants en cette Cour.

La compétence de la Cour suprême de la Colombie-Britannique

Je commence par un examen de la question préliminaire de savoir si la Cour suprême de la Colombie-Britannique peut connaître de l'action intentée par l'Association. Cette action a été intentée après l'action de Jabour (ainsi désignée pour plus de commodité) par suite de la signification par le directeur des enquêtes et recherches, *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, de son intention d'enquêter conformément à l'art. 8 de la

the Law Society in relation to those regulations or policies concerning advertising by members of the Law Society.

The respondents, in their writ of summons, seek three declarations:

- (a) that the *CIA*, in whole or in part, does not apply to the Law Society or to its members;
- (b) alternatively, that if the *CIA* does apply to the Law Society or its members, then to such extent the *CIA* or part thereof is *ultra vires* the Parliament of Canada;
- (c) that the respondent McCallum is under no obligation to comply with the direction given by the appellants to attend and to be examined upon oath in the investigation under the *CIA*.

The respondents further seek in the writ of summons herein injunctions against the appellants restraining the conduct of the aforementioned enquiry under the *CIA* in so far as it relates to the respondents. This submission relates principally to the provisions of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 17 and 18, the applicable parts of which are as follows:

2. ...

[*m*] "relief" includes every species of relief whether by way of damages, payment of money, injunction, declaration, restitution of an incorporeal right, return of land or chattels or otherwise;

17. (1) The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown and, except where otherwise provided, the Trial Division has exclusive original jurisdiction in all such cases.

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to

Loi sur les règles, les politiques et les activités de l'Association relativement à la publicité faite par ses membres.

Dans leur bref d'assignation, les intimés sollicitent trois déclarations:

- a) que la *L.R.E.C.* est, en totalité ou en partie, inapplicable à l'Association ou à ses membres;
- b) subsidiairement, que dans la mesure où elle s'applique à l'Association ou à ses membres, la *L.R.E.C.* est, en totalité ou en partie, *ultra vires* du Parlement du Canada;
- c) que l'intimé McCallum n'est nullement tenu de se conformer à l'ordre des appelants de comparaître et de subir un interrogatoire sous serment dans le cadre de l'enquête menée en vertu de la *L.R.E.C.*

Les intimés demandent en outre dans leur bref d'assignation la délivrance contre les appelants d'injonctions les empêchant de procéder à l'enquête susmentionnée dans la mesure où elle se rapporte aux intimés. Cet argument concerne principalement les dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 17 et 18, dont voici les parties applicables:

2. ...

[*m*] «redressement» comprend toute espèce de redressement judiciaire, qu'il soit sous forme de dommages-intérêts, de paiement d'argent, d'injonction, de déclaration, de restitution d'un droit incorporel, de restitution d'un bien mobilier ou immobilier, ou sous une autre forme;

17. (1) La Division de première instance a compétence en première instance dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement et, sauf disposition contraire, cette compétence est exclusive.

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redresse-

obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

These provisions of the *Federal Court Act*, assuming for the moment they are constitutionally valid, are applicable only if the remedies sought by the respondents fall within the definition of "relief" and if they are in essence claims "against the Crown". The fundamental remedies sought by the respondents are the declarations relating to the federal statute, the *CIA*; the injunctions claimed are ancillary and predicated only on the success of the first remedy.

The appellants in the Law Society action challenged the jurisdiction of the Supreme Court of British Columbia to grant the declaratory and injunctive relief sought herein against the Attorney General for Canada, the Restrictive Trade Practices Commission and its Chairman and Director on the ground that the Trial Division of the Federal Court of Canada has the exclusive jurisdiction so to do.

The declaratory action has long been known to the courts here and in the United Kingdom. In its modern form it is epitomized in the case of *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410 (C.A.), where the courts found the plaintiff entitled to proceed against the Crown for a declaration without proceeding by way of petition of right. Cozens-Hardy M.R., at p. 416, recognized the court's jurisdiction to receive such a case "... although the immediate and sole object of the suit is to affect the rights of the Crown in favour of the plaintiffs". This form of action takes on much greater significance in a federal system where it has been found to be efficient as a means of challenging the constitutionality of legislation. *Vide Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138, *per* Laskin J. (as he then was) at p. 162; and Wade, *Administrative Law*, 4th ed., p. 500.

The definition of "relief" in s. 2 includes "a declaration" specifically. It was said in the courts

ment contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

Ces dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale*, à supposer pour le moment qu'elles sont constitutionnellement valides, ne s'appliquent que si ce que demandent les intimés est compris dans la définition du mot «redressement» et s'il s'agit en substance de demandes «contre la Couronne». Les intimés demandent essentiellement des déclarations relativement à une loi fédérale, savoir la *L.R.E.C.*; les injonctions demandées sont accessoires et dépendent uniquement du succès de la première demande.

Les appelants dans l'action intentée par l'Association, invoquant la compétence exclusive en la matière de la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada, ont contesté la compétence de la Cour suprême de la Colombie-Britannique pour rendre le jugement déclaratoire et pour délivrer les injonctions demandés en l'espèce contre le procureur général du Canada et contre la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, son président et directeur.

L'action en jugement déclaratoire est depuis longtemps connue des cours tant du Canada que du Royaume-Uni. On en retrouve un exemple moderne dans l'affaire *Dyson v. Attorney-General*, [1911] 1 K.B. 410 (C.A.), où les cours ont reconnu au demandeur le droit d'intenter une action en jugement déclaratoire contre la Couronne, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une pétition de droit. Le maître des rôles Cozens-Hardy, à la p. 416, a reconnu la compétence de la cour pour entendre pareille affaire [TRADUCTION] «... même si l'action a pour objet immédiat et unique de porter atteinte aux droits de la Couronne en faveur des demandeurs». Cette forme d'action revêt une importance d'autant plus grande dans un régime fédéral où elle s'est révélée un moyen efficace de contester la constitutionnalité de lois. Voir l'arrêt *Thorson c. Le procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138, le juge Laskin (alors juge puîné), à la p. 162, et Wade, *Administrative Law*, 4^e éd., à la p. 500.

La définition du mot «redressement» qui figure à l'art. 2 comprend expressément une «déclaration».

below that the reference to "declaration" in s. 2(m) is to a remedy, collateral or ancillary to other remedies, but is not to be read as including a declaration as an independent remedy. The trial judge put it this way:

The addition of "declaration" in the definition of "relief" in the *Federal Court Act*, which was not present in the definition of the *Petition of Right Act*, refers, in my opinion, to declarations associated with and incidental to the actions formally requiring a fiat and proceeding by petition of right in the Exchequer Court. In other words, it only adds a form of relief associated with and incidental to the actions formally requiring a fiat and proceedings by a petition of right in the Exchequer Court and it does not add an additional cause of action. The inclusion of "declaration" in the definition of "relief" does not extend the jurisdiction of the Federal Court beyond that possessed by the Exchequer Court.

Both courts below were of the view that the declaration in question did not come within the expression "claims against the Crown" as the term is employed in s. 17 of the *Federal Court Act*. The trial judge stated:

Such proceedings to determine whether it is within the legislative competence of Parliament to enact a certain Federal Act involves not the Crown but rather Parliament. What is sought here is merely a determination of whether Parliament has exceeded the limits of its authority and this can in no sense be characterized as a case where "relief is claimed against the Crown".

This view was upheld in the Court of Appeal where Hinkson J.A. (Nemetz C.J.B.C. and Macdonald J.A. concurring) drew a distinction between relief for which a petition of right had been necessary and the 'Dyson' type declaration, concluding that the provisions of the *Federal Court Act* referred only to the former. Hinkson J.A. stated:

An examination of the definition of relief as contained in the *Federal Court Act* and of the provisions of ss. 17

On a affirmé devant les cours d'instance inférieure que le mot «déclaration» à l'al. 2m) désigne un redressement complémentaire ou accessoire à tout autre redressement, mais ne doit pas s'interpréter comme comprenant une déclaration en tant que redressement indépendant. Le juge de première instance s'est exprimé en ces termes:

[TRADUCTION] Le mot «déclaration» qui est ajouté à la définition du terme «redressement» figurant dans la *Loi sur la Cour fédérale*, mais qui ne figurait pas dans la définition contenue dans la *Loi sur les pétitions de droit*, désigne, selon moi, les déclarations associées et accessoires aux actions qui requièrent formellement une autorisation de poursuivre et une procédure par voie de pétition de droit en Cour de l'Échiquier. En d'autres termes, il s'agit simplement d'une forme de redressement supplémentaire associé et accessoire aux actions qui requièrent formellement une autorisation de poursuivre et une procédure par voie de pétition de droit en Cour de l'Échiquier et l'ajout de ce mot ne crée pas une cause d'action additionnelle. L'inclusion du mot «déclaration» dans la définition du terme «redressement» ne confère pas à la Cour fédérale une compétence qui dépasse celle de la Cour de l'Échiquier.

L'une et l'autre cours d'instance inférieure ont estimé que la déclaration en question n'est pas comprise dans l'expression «demande [pouvant] être faite contre la Couronne» utilisée à l'art. 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le juge de première instance a affirmé:

[TRADUCTION] Pareilles procédures visant à déterminer si le Parlement a compétence pour adopter une loi fédérale donnée mettent en cause non pas la Couronne, mais plutôt le Parlement. On demande simplement en l'espèce de déterminer si le Parlement a outrepassé les limites de son pouvoir, ce qui ne peut en aucune façon être qualifié de cas où «l'on demande contre la Couronne un redressement».

La Cour d'appel a appuyé ce point de vue; le juge Hinkson (le juge en chef Nemetz et le juge Macdonald ont souscrit à son avis), après avoir fait la distinction entre un redressement qui avait nécessité une procédure par voie de pétition de droit et le type de déclaration dont il est question dans «l'affaire Dyson», a conclu que les dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale* ne visent que le premier cas. Le juge Hinkson a affirmé:

[TRADUCTION] Il semble ressortir de l'examen de la définition du mot «redressement» contenue dans la *Loi*

and 18 of that Statute appears to indicate that the exclusive jurisdiction of the Federal Court involves claims by a subject against the Crown in which the subject is seeking to have something done in order to give effect to his legal rights against the Crown or seeking a decision that he is entitled to property or some interest therein or to possession thereof as against the Crown. It is in that sense that the definition of "relief" is found in the Federal Court Act.

Applying the distinction between the ancient procedure by petition of right for a claim against the interests of the Crown on the one hand, and the 'Dyson' type declaration on the other, Hinkson, J. A. concluded:

... it is clear that the respondents are not seeking a judgment which would declare or decide that the respondents are entitled to have something done in order to give effect to their legal rights as against the Crown or that they are entitled to property or some interest therein or to the possession thereof. Rather, they are seeking declarations of the same nature as those sought in *Dyson v. Attorney-General*.

Such was the case in *R. v. Bradley*, [1941] S.C.R. 270, where a holder of a patent sought compensation from the Crown in the right of Canada for unauthorized use of his invention. The plea for a declaration that the Crown had made use of the plaintiff's patents was accompanied by a claim that the Crown "be condemned to pay to your suppliant the amount of compensation so found to be reasonable . . ." The Court contrasted this form of declaratory relief with the simple declaration in *Dyson* concerning the validity of a notice issued under a taxation statute:

This, of course, is a vastly different thing from a judgment such as that in *Dyson v. Attorney-General* (*supra*), which does not declare or decide that the subject is entitled to have something done in order to give effect to his legal rights as against the Crown, or that he is entitled to property or some interest therein, or to the possession thereof. The proceeding by petition of right is not applicable to such a claim as that in question in *Dyson v. Attorney-General*. Such a proceeding is only competent where a petition of right does not lie.

sur la Cour fédérale et des dispositions des art. 17 et 18 de cette loi que la compétence exclusive de la Cour fédérale s'applique aux réclamations contre la Couronne par lesquelles un citoyen tente d'obtenir l'accomplissement d'un acte afin de faire respecter ses droits contre la Couronne ou par lesquelles il tente d'obtenir un jugement contre la Couronne pour que soient reconnus son droit de propriété, les droits accessoires ou le droit de possession de ces biens. Voilà le sens de la définition du mot «redressement» qui figure dans la *Loi sur la Cour fédérale*.

Appliquant la distinction entre l'ancienne procédure par voie de pétition de droit suivie dans le cas d'une réclamation contre les intérêts de la Couronne d'une part et le type de déclaration dont il est question dans «l'affaire *Dyson*» d'autre part, le juge Hinkson a conclu:

[TRADUCTION] ... il est évident que les intimés ne sollicitent pas un jugement qui déclarera ou décidera qu'ils ont droit à l'accomplissement d'un acte en vue de faire respecter leurs droits contre la Couronne ou qui reconnaîtra leur droit de propriété, les droits accessoires ou le droit de possession de ces biens. Ils demandent plutôt des déclarations de la même nature que celles demandées dans l'affaire *Dyson v. Attorney-General*.

Tel était le cas dans l'affaire *R. c. Bradley*, [1941] R.C.S. 270, où le titulaire d'un brevet a tenté d'obtenir une indemnité de la Couronne du chef du Canada pour l'utilisation non autorisée de son invention. La demande de déclaration portant que la Couronne s'était servie des brevets du demandeur était assortie d'une autre demande, savoir que la Couronne [TRADUCTION] «soit condamnée à verser au demandeur le montant d'indemnité jugé raisonnable . . .». La Cour a opposé cette forme de jugement déclaratoire à la simple déclaration dont il est question dans l'affaire *Dyson* relativement à la validité d'un avis donné en vertu d'une loi fiscale:

[TRADUCTION] Cela, évidemment, diffère nettement d'un jugement comme celui rendu dans l'affaire *Dyson v. Attorney-General*, précitée, qui ne déclare pas ou ne décide pas que le citoyen a droit à l'accomplissement d'un acte en vue de faire respecter ses droits contre la Couronne ou qui ne reconnaît pas son droit de propriété, les droits accessoires ou le droit de possession de ces biens. La procédure par voie de pétition de droit ne s'applique pas à une réclamation comme celle dont il est question dans l'affaire *Dyson v. Attorney-General*. Le

(*Esquimalt and Nanaimo Rly. Co. v. Wilson*, [[1920] A.C. 358, at 364, 365, 367 and 368]). [per Duff C.J., at p. 276.]

This same idea was reflected in *Thorson, supra*, per Laskin J., as he then was, at pp. 151-52 where it was stated:

The question of the constitutionality of legislation has in this country always been a justiciable question. Any attempt by Parliament or a Legislature to fix conditions precedent, as by way of requiring consent of some public officer or authority, to the determination of an issue of constitutionality of legislation cannot foreclose the Courts merely because the conditions remain unsatisfied: *Electrical Development Co. of Ontario v. Attorney General of Ontario*, [[1919] A.C. 687,] *B.C. Power Corp. Ltd. v. B.C. Electric Co. Ltd.*, [[1962] S.C.R. 642.]

The claims for declaration made here are unaccompanied by any claim for recovery of property or rights from the defendants in the action but are indeed the core of the action, the only goal sought by the plaintiffs (respondents).

The statutory interpretation approach may prove or demonstrate more than this Court in this action is required to determine. This is so because if s. 2(m) is read down as proposed in the courts below to exclude the so-called 'Dyson' declaration, not only does this protect the Supreme Court of British Columbia from the claim of exclusivity made in ss. 17 and 18 but also throws into question the jurisdiction of the Federal Court to entertain a claim for such a declaration even on the basis of a concurrent jurisdiction. This question need not and should not be determined in this action. I therefore, with respect, conclude that the issue raised on this third question cannot be resolved on the basis proposed below, namely by the interpretation of these provisions in the *Federal Court Act*.

There is, however, another and more fundamental aspect to this issue. The provincial superior

recours à cette procédure n'est permis que lorsque la procédure par voie de pétition de droit est exclue. (*Esquimalt and Nanaimo Rly. Co. v. Wilson*, [[1920] A.C. 358, aux pp. 364, 365, 367 et 368]). [Le juge en chef Duff, à la p. 276.]

Cette même notion se retrouve dans l'arrêt *Thorson*, précité, où le juge Laskin, alors juge puîné, affirme aux pp. 151 et 152:

La question de la constitutionnalité des lois a toujours été dans ce pays une question réglable par les voies de justice. Une tentative du Parlement ou d'une législature de fixer des conditions préalables au règlement d'une question de constitutionnalité de loi, en exigeant le consentement de certains fonctionnaires publics ou de certaines autorités publiques, ne peut empêcher l'accès aux cours de justice pour la simple raison que les conditions ne sont pas remplies: *Electrical Development Co. of Ontario v. Attorney General of Ontario*, [[1919] A.C. 687,] *B.C. Power Corp. Ltd. c. B.C. Electric Co. Ltd.*, [[1962] R.C.S. 642.]

Les demandes de déclaration faites en l'espèce, loin d'être assorties d'une demande de récupération de biens ou de droits dirigée contre les défendeurs, constituent le fond même de l'action, le seul objet visé par les demandeurs (intimés).

En recourant à la méthode d'interprétation des lois, on risque de prouver ou de démontrer plus qu'il n'est nécessaire pour trancher le présent litige en cette Cour. La raison en est que si l'on interprète l'al. 2m) de manière à exclure ce qu'il est convenu d'appeler la déclaration du type «Dyson», comme l'ont proposé les cours d'instance inférieure, non seulement cela protège la Cour suprême de la Colombie-Britannique contre la revendication de compétence exclusive faite dans les art. 17 et 18, mais aussi cela met en question la compétence de la Cour fédérale pour entendre une demande d'une déclaration de ce type, même s'il y a compétence concurrente. Il n'est pas nécessaire et il n'y a pas lieu de trancher cette question en l'espèce. Je conclus donc, avec égards, qu'on ne saurait régler cette troisième question de la manière proposée par les cours d'instance inférieure, c'est-à-dire par l'interprétation de ces dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Cette question revêt cependant un autre aspect plus fondamental. Les cours supérieures des pro-

courts have always occupied a position of prime importance in the constitutional pattern of this country. They are the descendants of the Royal Courts of Justice as courts of general jurisdiction. They cross the dividing line, as it were, in the federal-provincial scheme of division of jurisdiction, being organized by the provinces under s. 92(14) of the *Constitution Act* and are presided over by judges appointed and paid by the federal government (sections 96 and 100 of the *Constitution Act*). As was said by Pigeon J. in *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695, at p. 713:

It must be considered that the basic principle governing the Canadian system of judicature is the jurisdiction of the superior courts of the provinces in all matters federal and provincial. The federal Parliament is empowered to derogate from this principle by establishing additional courts only for the better administration of the laws of Canada.

Earlier in his judgment Pigeon J. quoted from Chief Justice Ritchie in *Valin v. Langlois* (1879), 3 S.C.R. 1, at pp. 19-20:

... These courts [provincially organized superior courts] are surely bound to execute all laws in force in the Dominion, whether they are enacted by the Parliament of the Dominion or by the Local Legislatures, respectively. They are not mere local courts for the administration of the local laws passed by the Local Legislatures of the Provinces in which they are organized. They are the courts which were the established courts of the respective Provinces before Confederation, ... They are the Queen's Courts, bound to take cognizance of and execute all laws, whether enacted by the Dominion Parliament or the Local Legislatures, ...

The jurisdiction of superior courts, and indeed other courts in the provinces, to review the constitutionality of federal statutes was the subject of comment in this Court in *Attorney General of Canada et al. v. Canard*, [1976] 1 S.C.R. 170, where Beetz J. at p. 216 stated:

Once it is conceded that the Minister has jurisdiction to appoint an administrator, the exercise of this jurisdiction can only be reviewed in accordance with the *Indian Act* and the *Federal Court Act* and not by the Courts of Manitoba. It is true that the latter's jurisdiction had not been questioned by the appellants, presumably because the action taken by the respondent challenged the con-

vinces ont toujours occupé une position de premier plan à l'intérieur du régime constitutionnel de ce pays. Ces cours de compétence générale sont les descendantes des cours royales de justice. Constituées par les provinces en vertu du par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle* et présidées par des juges nommés et rémunérés par le gouvernement fédéral (les art. 96 et 100 de la *Loi constitutionnelle*), elles franchissent, pour ainsi dire, la ligne de partage des compétences fédérale et provinciale. Comme l'a dit le juge Pigeon dans l'arrêt *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695, à la p. 713:

Il faut tenir compte de ce que le principe fondamental régissant le système judiciaire canadien est la compétence des cours supérieures des provinces sur toutes questions de droit fédéral et provincial. Le Parlement fédéral a le pouvoir de déroger à ce principe en établissant des tribunaux additionnels seulement «pour la meilleure administration des lois du Canada».

Le juge Pigeon avait antérieurement cité le juge en chef Ritchie dans l'arrêt *Valin c. Langlois* (1879), 3 R.C.S. 1, aux pp. 19 et 20:

[TRADUCTION] ... Ces tribunaux [les cours supérieures constituées par les provinces] sont certainement tenus d'appliquer toutes les lois en vigueur au Canada, qu'elles soient édictées par le Parlement du Canada ou par les législatures locales. Ce ne sont pas de simples tribunaux locaux chargés de l'application des lois locales adoptées par les législatures locales des provinces où ils ont été constitués. Ce sont les tribunaux qui existaient dans les provinces respectives avant la Confédération ... Ce sont les tribunaux de la Reine, tenus de prendre connaissance de toutes les lois et de les appliquer, soit qu'elles aient été adoptées par le Parlement du Canada ou par les législatures locales ...

La compétence des cours supérieures, et en fait d'autres cours provinciales, pour examiner la constitutionnalité de lois fédérales a été commentée par cette Cour dans l'arrêt *Le procureur général du Canada et autre c. Canard*, [1976] 1 R.C.S. 170, où le juge Beetz affirme à la p. 216:

Une fois admis que le Ministre est compétent pour nommer un administrateur, l'exercice de cette compétence ne peut être examiné que conformément à la *Loi sur les Indiens* et à la *Loi sur la Cour fédérale* et non par les tribunaux du Manitoba. Il est vrai que la juridiction de ces derniers n'a pas été mise en question par les appelants, probablement parce que l'action intentée par

stitutional validity and the operation of the *Indian Act* and the Manitoba Courts had jurisdiction to adjudicate upon this issue as well as upon appellants' counterclaim. The Courts of Manitoba could not on the other hand hear an appeal from the Minister's decision or otherwise review it.

The Federal Court, as the successor to the Exchequer Court of Canada which was first established by Parliament in 1875, was established pursuant to the authority of s. 101 of the *Constitution Act* which provides "for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada". The expression "laws of Canada" has been settled as meaning the laws enacted by the Parliament of Canada, at least for the purposes of this appeal: *Thomas Fuller, supra*, per Pigeon J. at p. 707. It is difficult to see how an argument can be advanced that a statute adopted by Parliament for the establishment of a court for the better administration of the laws of Canada can at the same time include a provision that the provincial superior courts may no longer declare a statute enacted by Parliament to be beyond the constitutional authority of Parliament. Sections 17 and 18 of the *Federal Court Act* must, in the view of the appellants, be so construed. In my view Parliament lacks the constitutional authority to so provide. To do so would strip the basic constitutional concepts of judicature of this country, namely the superior courts of the provinces, of a judicial power fundamental to a federal system as described in the *Constitution Act*. At the same time it would leave the provincially-organized superior courts with the invidious task of execution of federal and provincial laws, to paraphrase the *Valin* case, *supra*, while being unable to discriminate between valid and invalid federal statutes so as to refuse to "execute" the invalid statutes. For this second and more fundamental reason I conclude that the British Columbia courts have the requisite jurisdiction to entertain the claims for declarations herein made. Moreover, it would amount to an attempt by Parliament to grant exclusive jurisdiction to the Federal Court to administer the "laws of Canada" while the validity of those laws remained unknown. Any jurisdiction

l'intimée contestait la constitutionnalité et l'application de la *Loi sur les Indiens* et que les tribunaux du Manitoba ont juridiction pour disposer de cette question aussi bien que de la demande reconventionnelle des appellants. En revanche, les tribunaux du Manitoba ne pouvaient pas entendre un appel à l'encontre d'une décision du Ministre ni examiner celle-ci de quelque façon.

La Cour fédérale, successeur de la Cour de l'Échiquier que le Parlement avait constituée en 1875, a été établie en vertu de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle* qui prévoit «l'établissement d'autres tribunaux pour la meilleure exécution des lois du Canada». Aux fins du présent pourvoi du moins, on a établi que l'expression «lois du Canada» désigne les lois adoptées par le Parlement du Canada: voir l'arrêt *Thomas Fuller*, précité, les motifs du juge Pigeon, à la p. 707. Il est difficile de comprendre comment on peut prétendre qu'une loi que le Parlement a adoptée en vue de l'établissement d'un tribunal pour la meilleure exécution des lois du Canada peut en même temps disposer que les cours supérieures des provinces ne peuvent plus déclarer qu'une loi adoptée par le Parlement outre-passe la compétence constitutionnelle de ce dernier. C'est pourtant l'interprétation que, selon les appellants, il faut donner aux art. 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. A mon avis, la Constitution n'investit pas le Parlement du pouvoir d'adopter pareille disposition. S'il en était autrement, ces organismes judiciaires de base qu'a établis la Constitution de ce pays, notamment les cours supérieures des provinces, seraient dépouillés d'un pouvoir judiciaire fondamental dans un régime fédéral comme celui décrit dans la *Loi constitutionnelle*. De plus, ces cours supérieures constituées par les provinces se verraient chargées de la tâche peu enviable d'appliquer les lois fédérales et provinciales, pour paraphraser l'arrêt *Valin*, précité, tout en se trouvant dans l'impossibilité de faire la distinction entre les lois fédérales valides et celles qui sont invalides, de manière à pouvoir refuser d'appliquer ces dernières. Pour cette seconde raison plus fondamentale, je conclus que les cours de la Colombie-Britannique ont la compétence requise pour entendre les demandes de déclaration faites en l'espèce. Cela équivaldrait en outre à une tentative de la part du Parlement

in Parliament for the grant of exclusive jurisdiction to the Federal Court must be founded on exclusive federal powers under s. 91 of the *Constitution Act*. In so far as there is an alleged excess of that jurisdiction by Parliament, s. 101 of the *Constitution Act* cannot be read as the constitutional justification for the exclusion from the superior courts of the jurisdiction to pronounce upon it.

Before moving on to the claim made by the respondents for injunctions a word should be said about two cases advanced in argument before us: *Denison Mines Limited v. Attorney-General of Canada* (1972), 32 D.L.R. (3d) 419, and *City of Hamilton v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61. In neither case was the Court apparently addressed as to the distinction between a 'Dyson' declaration and the declaratory relief sought for example in *Bradley*, *supra*. In the *Hamilton* case Chief Justice Gale observed at p. 62:

Perhaps the only other thing that I should add is that the constitutionality of the *Federal Court Act*, or any of its sections, was not raised before us on the hearing of this appeal.

The judgment of the learned trial judge in the *Denison Mines* case makes no reference to any argument on the constitutional limits of ss. 17 and 18 of the *Federal Court Act*.

The respondents also claimed, as already indicated, an injunction restraining the appellants, the Restrictive Trade Practices Commission and the individual appellants from conducting the inquiry under the *CIA* so far as it related to the conduct of the Law Society. Again the word "injunction" is included in the definition of "relief" in s. 2(m) of the *Federal Court Act*. In this instance the remedy sought would run against a federal board as defined by s. 2(g) of that Act and therefore is expressly included in s. 18 as being within the exclusive jurisdiction of the Trial Division of the Federal Court of Canada. Both

d'accorder à la Cour fédérale la compétence exclusive pour administrer les «lois du Canada» alors que la validité de ces lois est encore incertaine. Si le Parlement peut attribuer une compétence exclusive à la Cour fédérale, ce n'est qu'en vertu des pouvoirs exclusifs que lui confère l'art. 91 de la *Loi constitutionnelle*. Dans la mesure où on prétend que le Parlement a outrepassé ses pouvoirs à cet égard, l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle* ne peut servir de justification pour affirmer que les cours supérieures n'ont pas le pouvoir de se prononcer sur cette question.

Avant de passer à l'examen de la demande d'injonctions présentée par les intimés, il convient de dire un mot concernant deux arrêts invoqués au cours des plaidoiries en cette Cour; il s'agit des arrêts *Denison Mines Limited v. Attorney General of Canada* (1972), 32 D.L.R. (3d) 419, et *City of Hamilton v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61. Il semble que dans ni l'un ni l'autre cas on n'a présenté d'arguments à la cour quant à la différence entre une déclaration du type «Dyson» et le jugement déclaratoire sollicité, par exemple, dans l'affaire *Bradley*, précitée. Dans l'arrêt *Hamilton*, le juge en chef Gale fait remarquer à la p. 62:

[TRADUCTION] Tout ce que je devrais peut-être ajouter c'est qu'on n'a pas soulevé en l'espèce la question de la constitutionnalité de la *Loi sur la Cour fédérale* ou de l'un quelconque de ses articles.

Dans la décision *Denison Mines*, le savant juge de première instance ne fait aucune mention d'arguments portant sur les limites constitutionnelles des art. 17 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Les intimés, comme je l'ai déjà indiqué, ont également demandé une injonction qui aurait pour effet d'empêcher les appelants, c'est-à-dire la Commission sur les pratiques restrictives du commerce et les appelants individuels, de mener l'enquête en vertu de la *L.R.E.C.* dans la mesure où elle porte sur la conduite de l'Association. Je répète que le mot «injonction» est compris dans la définition du terme «redressement» qui figure à l'al. 2m) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En l'espèce, il s'agit d'un redressement sollicité contre un office fédéral au sens de l'al. 2g) de la Loi et ce redressement relève donc de la compétence exclu-

courts below determined in essence that the injunction was sought out of an abundance of caution and as a matter of convenience was combined in the declaratory action now rather than risk possible recourse to later supplementary litigation should circumstances then require it.

Courts having a competence to make an order in the first instance have long been found competent to make such additional orders or to impose terms or conditions in order to make the primary order effective. Similarly courts with jurisdiction to undertake a particular *lis* have had the authority to maintain the *status quo* in the interim pending disposition of all claims arising even though the preservation order, viewed independently, may be beyond the jurisdiction of the court. An example of the latter type of judicial action is found in *British Columbia Power Corporation, Limited v. British Columbia Electric Company, et al.*, [1962] S.C.R. 642. Kerwin C. J., speaking for the majority of the Court, said at pp. 644-45:

In a federal system, where legislative authority is divided, as are also the prerogatives of the Crown, as between the Dominion and the Provinces, it is my view that it is not open to the Crown, either in right of Canada or of a Province, to claim a Crown immunity based upon an interest in certain property, where its very interest in that property depends completely and solely on the validity of the legislation which it has itself passed, if there is a reasonable doubt as to whether such legislation is constitutionally valid. To permit it to do so would be to enable it, by the assertion of rights claimed under legislation which is beyond its powers, to achieve the same results as if the legislation were valid. In a federal system it appears to me that, in such circumstances, the Court has the same jurisdiction to preserve assets whose title is dependent on the validity of the legislation as it has to determine the validity of the legislation itself.

In this case it is no doubt academic that the appellants or any officer of the Crown would conduct an inquiry under the *CIA* in the face of a judicial determination in favour of the respond-

sive que l'art. 18 confère expressément à la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada. L'une et l'autre cours d'instance inférieure ont décidé essentiellement que la demande d'injonction avait été présentée par souci de précaution et que pour plus de commodité on l'avait jointe à la demande de jugement déclaratoire plutôt que de risquer d'avoir à recourir à un litige supplémentaire à une date ultérieure, si jamais les circonstances l'exigeaient.

Il est établi depuis longtemps que les cours ayant compétence pour rendre une première ordonnance peuvent également rendre des ordonnances supplémentaires ou prescrire les modalités d'application de la première ordonnance. De même, les cours ayant compétence relativement à un litige déterminé ont également compétence pour ordonner le maintien du statu quo en attendant une décision sur toutes les réclamations présentées, même si cette ordonnance, considérée isolément, peut ne pas être du ressort de la cour. On trouve un exemple de ce dernier type d'action judiciaire dans l'affaire *British Columbia Power Corporation, Limited c. British Columbia Electric Company, et al.*, [1962] R.C.S. 642. Le juge en chef Kerwin, s'exprimant au nom de la majorité de la Cour, affirme aux pp. 644 et 645:

[TRADUCTION] J'estime que, dans un régime fédéral où il y a partage entre le fédéral et les provinces du pouvoir législatif et aussi des prérogatives de la Couronne, ni la Couronne du chef du Canada ni la Couronne du chef d'une province ne peut invoquer une immunité de la Couronne fondée sur un droit relatif à un bien quelconque lorsque ce droit même dépend complètement et exclusivement de la validité de la loi qu'elle a adoptée elle-même, s'il existe un doute raisonnable quant à la constitutionnalité de cette loi. Cela lui permettrait en fait d'invoquer des droits que lui confère la loi qui outrepassent ses pouvoirs pour ainsi arriver aux mêmes résultats qui en auraient découlé si elle avait été valide. Il me semble que dans un régime fédéral, en pareilles circonstances, la cour a compétence pour préserver des biens dont la propriété dépend de la validité de la loi, de même qu'elle a compétence pour statuer sur la validité de la loi elle-même.

En l'espèce, il est sans doute peu probable que les appelants ou tout autre fonctionnaire de la Couronne mèneront une enquête en vertu de la *L.R.E.C.* si une décision judiciaire est rendue en

ents. I answer the technical point as to the jurisdiction of the British Columbia courts to entertain a plea for injunction on these proceedings on the technical basis that such a remedy could be granted as ancillary to the court's principal determination and in support thereof as a matter of inherent jurisdiction of a superior court of general jurisdiction to ensure the effectiveness of its dispositions.

First Question

The first question put in the order of the Chief Justice is as follows:

1. Does the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23 as amended, apply to the Law Society of British Columbia, its governing body or its members?

In the courts below, this question (which was number 2) read as follows:

ISSUE No. 2

Does the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, Chap. C-23 and amendments thereto, apply to the Defendants in connection with the Defendants' prohibition (position of the Plaintiff) or regulation (position of the defendants) of advertising.

The answer given by the learned trial judge I repeat here for convenience:

There being no specific nor implicit authorization in the *Legal Professions Act* for the defendants to impose what this Court has found to be a blanket restraint, tantamount to a complete prohibition of advertising by members of the Law Society to the public at large, the *Combines Investigation Act* does apply to the defendants. I express no opinion as to whether the defendants have in this case contravened the provisions of the *Combines Act*. That matter was not argued.

The trial judge found that the Benchers had the authority under the *Legal Professions Act* to regulate advertising but that the Benchers did not have the authority to prohibit it.

The Court of Appeal, speaking through Seaton J.A., concluded:

I can see nothing in the *Legal Professions Act* that would justify the conclusion that the Benchers are

faveur des intimés. Ma réponse à la question de savoir si les cours de la Colombie-Britannique ont compétence pour entendre une demande d'injonction en l'espèce se fonde sur le principe de procédure selon lequel une cour supérieure de juridiction générale peut, dans l'exercice de sa compétence inhérente et pour assurer l'efficacité de ses ordonnances, accorder pareil redressement accessoirement à sa décision principale.

La première question

Voici la première question formulée par le Juge en chef dans son ordonnance:

1. La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23 et modifications, s'applique-t-elle à la Law Society of British Columbia, à son conseil d'administration ou à ses membres?

Devant les cours d'instance inférieure cette question (qui portait le numéro 2) se lisait comme suit:

[TRADUCTION] QUESTION N° 2

La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, chap. C-23 et modifications, s'applique-t-elle aux défendeurs relativement à l'interdiction qui leur est faite (selon le demandeur) ou à la réglementation (selon les défendeurs) de la publicité?

Par souci de commodité, je reprends ici la réponse donnée par le savant juge de première instance:

[TRADUCTION] Comme la *Legal Professions Act* n'habilite pas, de façon expresse ou implicite, les défendeurs à imposer ce que cette cour estime être une restriction générale qui équivaut à une interdiction absolue aux membres de l'Association de faire de la publicité destinée au grand public, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique aux défendeurs. Je ne me prononce pas sur la question de savoir si les défendeurs ont en l'espèce enfreint les dispositions de la loi sur les coalitions. Cette question n'a pas été débattue.

Le juge de première instance a conclu que la *Legal Professions Act* habilite les Benchers à réglementer la publicité, mais non à l'interdire.

Le juge Seaton a conclu, au nom de la Cour d'appel:

[TRADUCTION] Je ne vois rien dans la *Legal Professions Act* qui nous permet de conclure que les Benchers

authorized to regulate advertising but not to prohibit advertising.

and later,

They [the Benchers] may prohibit any conduct that is contrary to the best interest of the public or the profession. Conduct need not be specifically prohibited before it may be the subject of disciplinary proceedings. Whether advertising as done by Mr. Jabour constitutes conduct amenable to disciplinary proceedings is a matter for the Benchers.

and finally,

I conclude that the Benchers have the power to prohibit the type of advertising that is found here and to discipline with respect to that type of advertising. Whether they ought to exercise the power is not for us to decide in these appeals.

Seaton J.A. then concluded that before 1975 the *CIA* "did not encompass regulation of trade by a provincial authority;" and was "not persuaded that Parliament intended by the 1975 amendments to take within the Act governing bodies of professions." He also excluded the professions from the trade and commerce authority of Parliament thus limiting the impact of the *CIA* on the professions to criminal law. In the end the learned appeal justice found that the performance of an act authorized by the legislature of the province had not by the *CIA* been made a crime, without deciding whether Parliament could constitutionally do so.

I conclude that the combines legislation simply does not apply to regulatory schemes validly established by provincial legislation. Such schemes are not prohibited by the Act. The conduct of those who make the regulations is not made an offence. Compliance with such rules is not made a crime.

The provisions of the *Legal Professions Act* have already been reviewed in a general way. Further reference to this Act should be made as it relates to this first question. By s. 5 of the Act the Attorney General of the province is an *ex officio* Bencher. The Benchers, by s. 41, may call to the

ont le pouvoir de réglementer la publicité, mais non de l'interdire.

Il ajoute plus loin:

[TRADUCTION] Ils [les Benchers] peuvent interdire toute conduite qui est contraire aux intérêts fondamentaux du public ou de la profession. Il n'est pas nécessaire qu'une conduite soit expressément interdite pour qu'elle fasse l'objet de procédures disciplinaires. C'est aux Benchers qu'il appartient de décider si la publicité faite par M^e Jabour est une conduite qui peut donner lieu à des procédures disciplinaires.

Il dit enfin:

[TRADUCTION] Je conclus que les Benchers ont le pouvoir d'interdire le genre de publicité dont il est question en l'espèce et de prendre des mesures disciplinaires relativement à cette publicité. Quant à la question de savoir s'ils devraient exercer ce pouvoir, nous n'avons pas à la trancher en l'espèce.

Le juge Seaton a alors conclu qu'avant 1975 la *L.R.E.C.* [TRADUCTION] «ne s'appliquait pas à la réglementation du commerce par une autorité provinciale;» et il n'était [TRADUCTION] «pas convaincu que le Parlement avait voulu, par les modifications de 1975, assujettir à la Loi les conseils d'administration des professions libérales». Il a également soustrait les professions libérales au pouvoir du Parlement en matière d'échanges et de commerce, limitant ainsi l'effet de la *L.R.E.C.* sur les professions libérales à l'aspect droit pénal. Le savant juge de la Cour d'appel a fini par conclure que la *L.R.E.C.* n'érige pas en crime l'accomplissement d'un acte autorisé par la législature de la province, mais il n'a pas tranché la question de savoir si la Constitution permet au Parlement de le faire.

[TRADUCTION] Je conclus que la législation en matière de coalitions ne s'applique tout simplement pas à des plans de réglementation validement établis par une loi provinciale. La Loi n'interdit pas ces plans. Elle n'érige en infraction ni la conduite des personnes qui établissent les règlements ni l'observation de ceux-ci.

J'ai déjà examiné de façon générale les dispositions de la *Legal Professions Act*. Il convient cependant de revenir sur cette loi dans la mesure où elle se rapporte à cette première question. Aux termes de l'art. 5 de la Loi, le procureur général de la province est un Bencher d'office. L'article 41

Bar of the province any Canadian citizen they are satisfied is "... fit to become a barrister and solicitor of the Supreme Court." Once admitted to the Bar a member falls within the disciplinary process of the Benchers as outlined in a group of sections from 43 to 51. It is under these provisions that the Discipline Committee sat with respect to the appellant Jabour. The Discipline Committee made its determination under s. 48 but no action has been taken, pending these proceedings, by the Benchers under s. 49 for the implementation of that determination and the recommended suspension, because of the interlocutory injunction already mentioned.

From any action of the Benchers in the discipline of a member, an appeal lies by s. 62 to the Court of Appeal of the province, which may make "such order as to it seems just". The Act contains many special duties and rights such as the institution of proceedings by the Benchers for injunction or prosecution for breach of the statute.

There remains to be pointed out one more aspect of the practice of law by members of the Society, that of rendering accounts to the public for services rendered. The statute provides a summary procedure whereby a person receiving a bill for services from a member of the Bar may apply to an officer of the Court referred to as a Taxing Officer to have the account taxed. This power in the Taxing Officer is subject to review by a judge of the Supreme Court but otherwise the amount taxed becomes recoverable as though it were awarded under a judgment of the Court. The Court official is not bound in assessing the bill by any statutory or other tariffs, nor is he otherwise limited. Indeed where a contract has been made between the solicitor and a client for remuneration to be paid for services to be rendered, the Court may set the agreement aside and the account may be taxed as though no such contract had been made. All such procedures would, of course, cut across any arrangements proffered by advertising or otherwise by the solicitor and accepted expressly or by implication by the client. This procedure is

dispose que les Benchers peuvent admettre au barreau de la province tout citoyen canadien qu'ils estiment [TRADUCTION] « ... apte à devenir avocat auprès de la Cour suprême ». Une fois qu'un membre est admis au barreau, il est assujéti aux procédures disciplinaires des Benchers énumérées aux art. 43 à 51. C'est en vertu de ces dispositions que le comité de discipline a siégé relativement à l'appellant Jabour. Le comité a pris sa décision en vertu de l'art. 48, mais, en attendant l'issue des présentes procédures, les Benchers, à cause de l'injonction interlocutoire susmentionnée, n'ont pris aucune mesure en vertu de l'art. 49 pour appliquer cette décision et la suspension qu'elle recommande.

L'article 62 accorde un droit d'appel devant la Cour d'appel de la province contre toute mesure disciplinaire prise par les Benchers contre un membre et la Cour d'appel peut rendre [TRADUCTION] « l'ordonnance qu'elle estime juste ». La Loi prévoit bon nombre d'obligations et de droits spéciaux, dont l'introduction par les Benchers de procédures en injonction ou de poursuites pour infraction à la Loi.

Il reste à signaler un dernier aspect de l'exercice du droit par les membres de l'Association, savoir la présentation de comptes au public pour les services rendus. La Loi prévoit une procédure sommaire par laquelle une personne qui reçoit d'un membre du barreau une facture pour services rendus peut demander à un officier de la cour, appelé l'officier taxateur, d'en faire la taxation. Ce pouvoir que détient l'officier taxateur est soumis au contrôle d'un juge de la Cour suprême, mais, quoi qu'il en soit, le montant taxé devient exigible comme s'il avait été accordé par un jugement de la cour. Dans l'évaluation du compte, l'officier de la cour n'est lié par aucun tarif prévu ou non par une loi, ni n'est limité d'aucune autre façon. En fait, lorsqu'il y a un contrat entre l'avocat et un client relativement à la rémunération des services rendus, la cour peut annuler le contrat et taxer le compte comme si le contrat n'avait jamais existé. Il est évident que toutes ces procédures iraient à l'encontre de tout arrangement offert par l'avocat par voie de réclames ou autrement et accepté expressément ou implicitement par le client. Il s'agit là d'une

one of long standing under statutory provisions in the provinces and in the United Kingdom. The procedure raises many questions collateral to the issues which will arise in the event of price advertising by members of the profession. Would the unilateral contract which arises upon the acceptance of the services be, for example, one deemed to have been reached between solicitor and client in advance of the rendering of services so as to require an order of the Court to set it aside should the member of the public receiving those services ultimately resort to his right to taxation of the account as and when rendered? If that be so then is there a need, notwithstanding the public advertisement, for the intervention of independent legal advice before the acceptance of the arrangement when it is subject by statute, which may or may not be mentioned in the advertisement in question, to being set aside by a court at the instance of the client. These questions lie in the path of other courts but fortunately not this one on this appeal.

These taxing provisions, the sections dealing with insurance, client compensation funds, the trust account provisions and the disciplinary measures, to name a few, may find their origin in the unusual nature of legal services, the fiduciary position of the solicitor, the status of the member of the Bar as an officer of the courts of the Province, or perhaps these provisions are the simple recognition in the community of the fact that by the nature of things the worth of legal services cannot be assessed by the general public on receiving them. The matter reaches even further. The general public is not in a position to appraise unassisted the need for legal services or the effectiveness of the services provided in the client's cause by the practitioner, and therefore stands in need of protection. It is the establishment of this protection that is the primary purpose of the *Legal Professions Act*. Different views may be held as to the effectiveness of the mode selected by the Legislature, but none of the parties here challenged the right of the province to enact the legislation. It is up to the Legislature to determine the administrative technique to be employed in the execution of

procédure de longue date prévue par des dispositions législatives tant des provinces que du Royaume-Uni. Elle soulève un bon nombre de questions parallèles à celles qui se présenteront si les membres de la profession font de la publicité concernant leurs prix. Pourrait-on considérer, par exemple, le contrat unilatéral qui prend naissance au moment de l'acceptation des services comme un contrat conclu entre l'avocat et le client avant que les services ne soient rendus, de sorte qu'une ordonnance de la cour soit nécessaire pour l'annuler dans le cas où le citoyen qui reçoit ces services finit par se prévaloir de son droit à la taxation des comptes au fur et à mesure que les services sont rendus? Si c'est le cas, est-il nécessaire, nonobstant la publicité faite auprès du public, que des conseils juridiques indépendants soient dispensés préalablement à l'acceptation de l'arrangement lorsque celui-ci, ce qui peut être ou ne pas être mentionné dans la publicité en question, est aux termes de la loi sujet à annulation par une cour à la demande du client. D'autres cours auront à trancher ces questions, ce qui n'est heureusement pas le cas de cette Cour en l'espèce.

Il est possible que ces dispositions en matière de taxation, les articles portant sur l'assurance et sur les fonds destinés à l'indemnisation de clients ainsi que les dispositions relatives au compte en fiducie et aux mesures disciplinaires, pour ne nommer que ceux-là, tirent leur origine de la nature exceptionnelle des services juridiques, des rapports de confiance entre l'avocat et le client ou de la situation du membre du barreau en sa qualité d'officier des cours de la province. Par contre, il se peut que ces dispositions constituent une simple reconnaissance par la collectivité du fait que, par la force des choses, le public en général n'est pas en mesure d'apprécier la valeur des services juridiques qu'il reçoit. Qui plus est, le public en général est mal placé pour évaluer sans aide le besoin de services juridiques ou l'efficacité des services que l'avocat a fournis au client et il a donc besoin de protection. Assurer cette protection, voilà l'objet premier de la *Legal Professions Act*. On peut ne pas être d'accord sur l'efficacité du mode choisi à cette fin par la législature, mais aucune partie en l'espèce ne conteste le droit de la province d'adopter la loi. Il revient à la législature de déterminer la technique

the policy of its statutes. I see nothing in law pathological about the selection by the provincial Legislature here of an administrative agency drawn from the sector of the community to be regulated. Such a system offers some immediate advantages such as familiarity of the regulator with the field, expertise in the subject of the services in question, low cost to the taxpayer as the administrative agency must, by the statute, recover its own expenses without access to the tax revenues of the Province. On the other hand, to set out something of the other side of the coin, there is the problem of conflict of interest, an orientation favourable to the regulated, and the closed shop atmosphere. In some provinces some lay Benchers are appointed by the provincial governments; in other provinces the Attorney General is seized with the duty as an *ex officio* Bencher of safeguarding the public interest; a right of appeal from decision affecting members is given to the Court; and the confirmation by the Provincial Executive, the Lieutenant Governor in Council, of all regulations adopted by the Society as a prerequisite to their validity. It is for the Legislature to weigh and determine all these matters and I see no constitutional consequences necessarily flowing from the regulatory mode adopted by the province in legislation validly enacted within its sovereign sphere as is the case here.

There are many reasons why a province might well turn its legislative action towards the regulation of members of the law profession. These members are officers of the provincially-organized courts; they are the object of public trust daily; the nature of the services they bring to the public makes the valuation of those services by the unskilled public difficult; the quality of service is the most sensitive area of service regulation and the quality of legal services is a matter difficult of judgment. The independence of the Bar from the state in all its pervasive manifestations is one of the hallmarks of a free society. Consequently, regulation of these members of the law profession by the state must, so far as by human ingenuity it

administrative à employer pour l'application des politiques énoncées dans ses lois. Je ne vois rien d'anormal, du point de vue juridique, dans le fait que la législature provinciale en l'espèce choisisse un organisme administratif dont les membres sont recrutés dans le groupe soumis à la réglementation. Ce système présente certains avantages immédiats, comme la connaissance du domaine, la compétence relative aux services en question et le faible coût pour les contribuables puisque, aux termes de la loi, l'organisme administratif doit payer lui-même ses dépenses, sans puiser dans les recettes fiscales de la province. En revanche, à l'envers de la médaille, il y a le problème des conflits d'intérêts, une orientation favorable à ceux qui sont soumis à la réglementation et l'atmosphère d'atelier fermé. Dans certaines provinces, le gouvernement provincial nomme des Benchers non juristes; dans d'autres provinces, le procureur général en sa qualité de Bencher d'office est chargé de protéger l'intérêt public. Il y a un droit d'appel devant la cour de toute décision qui touche des membres. De plus, tout règlement que l'Association adopte est soumis à la confirmation de l'exécutif provincial, c'est-à-dire du lieutenant-gouverneur en conseil, comme condition de sa validité. Il appartient à la législature d'étudier et de régler toutes ces questions et je ne vois aucune conséquence constitutionnelle qui découle nécessairement du mode de réglementation établi par la province au moyen d'une loi validement adoptée dans l'exercice de sa compétence exclusive, comme c'est le cas en l'espèce.

Il existe un bon nombre de raisons qui pourraient très bien inciter une province à légiférer dans le domaine de la réglementation des membres du barreau. Ces derniers sont des officiers des cours constituées par les provinces; ils se voient chaque jour accorder la confiance du public; de par la nature des services qu'ils fournissent, il est difficile pour le public, qui manque de connaissances dans le domaine, d'évaluer ces services; la qualité des services est le point le plus délicat de la réglementation en matière de services et il est difficile d'apprécier la qualité de services juridiques. L'une des marques d'une société libre est l'indépendance du barreau face à un Etat de plus en plus envahissant. En conséquence, la réglemen-

can be so designed, be free from state interference, in the political sense, with the delivery of services to the individual citizens in the state, particularly in fields of public and criminal law. The public interest in a free society knows no area more sensitive than the independence, impartiality and availability to the general public of the members of the Bar and through those members, legal advice and services generally. The uniqueness of position of the barrister and solicitor in the community may well have led the province to select self-administration as the mode for administrative control over the supply of legal services throughout the community. Having said all that, it must be remembered that the assignment of administrative control to the field of self-administration by the profession is subject to such important protective restraints as the taxation officer, the appeal to the courts from action by the Benchers, the presence of the Attorney General as an *ex officio* member of the Benchers and the legislative need of some or all of the authority granted to the Law Society. In any case this decision is for the province to make.

What then has the Law Society, through the Benchers, done with reference to the regulation of advertising by its members? The courts, it should be said at once, are not concerned with the arguments for and against the advertising of legal services or with the method of regulation adopted by the Benchers in connection therewith; but only with the result in law of those actions and then only to the extent of issues raised in the several questions specified in the order of the Chief Justice as set out above.

In advancing towards a determination that the *CIA* applied to the Law Society, the learned trial judge concluded the Benchers were not authorized by the Act (a) to establish the "policies and Rulings of the Law Society of British Columbia . . . with respect to advertising by members;" and (b) to impose "what I have found to be a blanket restraint, tantamount to a complete prohibition of advertising by members . . . to the public at large." Reference is then made to a handbook prepared by the Benchers which set forth some rulings on

tation des membres du barreau par l'Etat, doit, dans la mesure où cela est humainement possible, être exempte de toute ingérence politique dans la fourniture de services aux citoyens, surtout dans les domaines du droit public et du droit pénal. Du point de vue de l'intérêt public dans une société libre, il est des plus importants que les membres du barreau soient indépendants, impartiaux et accessibles et que le grand public ait, par leur intermédiaire, accès aux conseils et aux services juridiques en général. La situation unique de l'avocat au sein de la collectivité a très bien pu amener la province à choisir l'autonomie administrative comme mode de contrôle administratif de la fourniture de services juridiques dans la collectivité. Cela dit, il faut se rappeler que l'autonomie administrative de la profession est soumise à des restrictions protectrices importantes, telles que l'officier taxateur, l'appel devant les cours de toute mesure prise par les Benchers, l'existence du procureur général en tant que Bencher d'office et la nécessité du fondement législatif de la totalité ou d'une partie des pouvoirs conférés à l'Association. Quoi qu'il en soit, cette décision relève de la province.

Qu'a donc fait l'Association, par l'intermédiaire des Benchers, quant à la réglementation de la publicité que peuvent faire ses membres? Disons tout de suite que les cours ne s'intéressent ni aux arguments pour ou contre la publicité relative aux services juridiques ni à la méthode de réglementation adoptée par les Benchers à l'égard de cette publicité n'intéressent les cours; seules les intéressent les conséquences juridiques de la publicité et même là, seulement dans la mesure où celles-ci se rapportent aux diverses questions énoncées dans l'ordonnance du Juge en chef, précitée.

La décision du savant juge de première instance, portant que la *L.R.E.C.* s'applique à l'Association, repose sur la conclusion que la Loi n'habilite pas les Benchers a) à établir [TRADUCTION] «les politiques et les règles de l'Association . . . relativement à la publicité que peuvent faire ses membres» et b) à imposer «ce que j'estime être une restriction générale qui équivaut à une interdiction absolue aux membres . . . de faire de la publicité destinée au grand public». On se réfère alors à un manuel préparé par les Benchers, qui énonce certaines

professional conduct "for the guidance of members of the Law Society." The foreword to these rules describes their origin and function:

This Handbook has been published and distributed by the Benchers of The Law Society of British Columbia to guide and assist the Members in meeting and maintaining proper standards of professional conduct. Members of the profession I am sure will appreciate this intention.

Members should also appreciate that breaches of these rules will have to be considered as unprofessional conduct.

On the other hand, the Professional Conduct Committee invites your comments and criticism in connection with these Rules and your suggestions as to further aspects of professional ethics which may require clarification or specific direction. Undoubtedly as a result, further rulings will be made by the Benchers as occasion requires and these, together with amendments as may be necessary, will be published and distributed from time to time.

Ruling 1 deals with "Canons of Legal Ethics" and outlines the various capacities in which a lawyer functions in the community and his duties in these roles to the state, the court, the client, his fellow practitioner and to himself. In the last-mentioned category reference is made to self-advertisement:

5. (3) The publication or circulation of ordinary simple business cards in recognized legal publications is not per se improper but solicitation of business by circulars or advertisements or by personal communications or interviews not warranted by personal relations, is unprofessional. It is equally unprofessional to seek retainers through agents of any kind. Indirect advertisements for business by furnishing or inspiring newspaper comment concerning causes in which the lawyer has been or is connected, or concerning the manner of their conduct, the magnitude of the interests involved, the importance of the lawyer's position, and like self-laudations which defy the traditions and lower the tone of the lawyer's high calling, should not be tolerated. The best advertisement for a lawyer is the establishment of a well-merited reputation for personal capacity and fidelity to trust.

règles d'éthique professionnelle [TRADUCTION] «pour la gouverne des membres de l'Association». L'avant-propos de ces règles décrit ainsi leur origine et leur rôle:

[TRADUCTION] Les Benchers de la Law Society of British Columbia ont publié et distribué le présent manuel pour la gouverne des membres et pour les aider à respecter et à maintenir des normes appropriées de d'éthique professionnelle. Les membres de la profession sauront sans doute apprécier cet objet.

Les membres doivent en outre se rendre compte que toute infraction aux présentes règles sera considérée comme une conduite contraire à l'éthique professionnelle.

En revanche, le Comité d'éthique professionnelle sollicite vos observations et vos critiques relativement aux présentes règles ainsi que vos suggestions quant aux autres aspects de la déontologie qui peuvent nécessiter des éclaircissements ou des directives précises. Il en résultera sans doute que les Benchers établiront, au besoin, de nouvelles règles qui, avec les modifications qui peuvent se révéler nécessaires, seront publiées et distribuées à l'occasion.

La première règle porte sur les [TRADUCTION] «Règles de la déontologie juridique» et expose les différents rôles que joue l'avocat au sein de la collectivité et les obligations que ces rôles lui imposent envers l'Etat, la cour, le client, ses collègues et lui-même. Dans le contexte de cette dernière catégorie, il y a une règle qui porte sur la publicité personnelle:

[TRADUCTION] 5.(3) La publication ou la mise en circulation d'une simple carte professionnelle ordinaire dans des publications de droit reconnues n'est pas en soi contraire aux règles, mais la sollicitation de clients au moyen soit de circulaires ou de réclames, soit de communications personnelles ou d'entrevues que les relations personnelles ne justifient pas, est contraire à l'éthique professionnelle. Il est également contraire à l'éthique professionnelle d'avoir recours à des mandataires, qui qu'ils soient, pour chercher des clients. On ne doit pas tolérer la publicité indirecte qui consiste, d'une part, à faire des observations dans les journaux ou à inspirer de telles observations concernant des causes avec lesquelles l'avocat a ou a eu un lien quelconque, ou concernant la façon dont elles se sont déroulées, l'importance des intérêts en jeu et l'importance du rôle de l'avocat et, d'autre part, à faire ou à inspirer des éloges de ce genre sur son propre compte, qui vont à l'encontre des traditions de la profession d'avocat et la rabaisent. La meilleure réclame pour l'avocat consiste à se constituer une réputation bien méritée de compétence et de fiabilité.

Part C of the Handbook is headed "Advertising" and includes the following:

Ruling 1 General

It is improper for a member to advertise, except as permitted in this Part, in any publication or on radio or television or in any other media of communication, provided however, that a lawyer may place a card in a directory, law report, legal magazine or review or text intended primarily for circulation amongst lawyers.

Ruling 2 states that it is improper to indicate to the press or public that the lawyer is a specialist in some aspect or field of law. Ruling 3 deals with use of letterhead in fund raising campaigns. Ruling 4 is concerned with the manner of listing of a lawyer's name in telephone directories. This ruling includes an interesting anti-discriminatory provision directed towards the prevention of listings by members in a local directory in which the names of all practitioners may not be listed. Ruling 6 relates to "Announcements" and provides in part:

Announcements may be

- (a) published once or twice in a local newspaper and
- (b) may be sent by mail

when a lawyer or a firm commences practice, changes his or its telephone number, address, or name or when a lawyer retires or joins as an employee or partner, or a firm is dissolved; but such announcements as are sent by mail may be sent only to other lawyers or to clients of the firm; no other announcements shall be published or sent without the consent of the Law Society or as otherwise permitted by this Part.

An announcement that a member is restricting his practice may be sent only to members of the profession.

When making an announcement in a legal publication, it is proper to indicate date and place of birth, membership in any law or bar society or other professional society, and dates of call to the Bar or admission as a solicitor, but it is improper to include:

- (a) Any alleged specialist qualification;

La partie C du manuel, intitulée [TRADUCTION] «La publicité», comporte ce qui suit:

[TRADUCTION] Règle 1 Dispositions générales.

Sous réserve des dispositions de la présente partie, un membre ne doit pas faire de la publicité dans une publication quelconque, à la radio, à la télévision ou par l'intermédiaire d'autres média, mais un avocat peut publier une carte dans un annuaire, dans un recueil de jurisprudence, dans une revue de droit ou dans tout autre ouvrage destiné surtout aux avocats.

Aux termes de la règle 2, l'avocat ne doit pas indiquer à la presse ou au public qu'il se spécialise dans un certain aspect ou domaine du droit. La règle 3 vise l'emploi de papier à en-tête dans le cadre d'une campagne de souscription. La règle 4 vise la manière d'inscrire le nom d'un avocat dans les annuaires téléphoniques. Cette règle contient une disposition antidiscriminatoire intéressante qui vise à empêcher les membres de se faire inscrire dans tout annuaire local où ne peuvent être inscrits les noms de tous les avocats en exercice. La règle 6, qui se rapporte aux [TRADUCTION] «Annonces», dispose notamment:

[TRADUCTION] Les annonces peuvent être

- a) publiées une ou deux fois dans un journal local et
- b) envoyées par la poste

lorsqu'un avocat ou un cabinet d'avocats commence à exercer, change de numéro de téléphone, d'adresse ou de nom, ou lorsqu'un avocat prend sa retraite ou se joint à un cabinet en tant qu'employé ou associé, ou lorsqu'il y a dissolution d'un cabinet; mais les annonces envoyées par la poste ne peuvent être adressées qu'à d'autres avocats ou à des clients du cabinet; nulle autre annonce ne doit être publiée ni envoyée, à moins que l'Association n'y consente ou que d'autres dispositions de la présente partie ne le permettent.

Une annonce portant qu'un membre limite son exercice ne peut être envoyée qu'aux membres de la profession.

Lorsqu'un avocat met une annonce dans une publication de droit, il doit indiquer sa date et son lieu de naissance, son appartenance à une association d'avocats ou à toute autre association professionnelle, la date de son admission au barreau ou de son inscription comme avocat, mais il ne doit pas mentionner:

- a) une présumée compétence de spécialiste;

(b) Any office held in any society other than a society devoted to the legal profession;

(c) Membership in any fraternity, club or organization;

(d) Official positions such as Municipal Solicitor, Member of Law Faculty or Public Trustee, unless the lawyer is not engaged in the public practice of law.

Ruling 9 refers to dealings with the press and broadcasters and limits what is popularly referred to as 'trial outside the courtroom'. Ruling 10 is entitled "Signs" and as it deals expressly with what is before the Court in these appeals it should be set out in full:

It is permissible to have a sign at the place of business of a lawyer stating the name or names of the firm and its members with the additional words "Barrister and Solicitor" but the sign may not be of an advertising or commercial nature. Any such signs may be lettered on windows or affixed to buildings but shall not extend over public property nor be larger than dignity and good taste would permit.

There is no need to particularize these rulings further. None of the parties have asserted that they have any statutory base in the sense of promulgated regulations. The issue here arises not because of this informal compilation of accumulated determinations by the Benchers in their committees functioning under s. 48(b) and s.1 of the Act, but because of the action specifically taken here by the Law Society under these provisions of the statute.

Having reviewed the statute in detail, the Court of Appeal concluded that the "*Legal Professions Act* authorizes the Law Society of British Columbia to do what it has done". The appellants in the Law Society action do not challenge this on the basis of any inadequacy of provision in the statute itself but rather on the grounds that the Benchers, not being a publicly appointed body have not acted and cannot act with the "authorization" of the province in the sense of the so-called regulated industry cases. The appellant in the *Jabour* action likewise does not challenge this conclusion of the Court of Appeal. The appellant

b) une charge occupée au sein d'une association quelconque autre qu'une association consacrée à la profession d'avocat;

c) l'appartenance à une confrérie, à un club ou à une organisation quelconques;

d) les postes officiels tels que procureur d'une municipalité, membre d'une faculté de droit ou curateur public, à moins que l'avocat ne s'adonne pas à l'exercice public du droit.

La règle 9, qui vise les relations avec la presse écrite et électronique, limite ce qu'on appelle communément les «procès hors de la salle d'audience». La règle 10, intitulée [TRADUCTION] «Les enseignes», vise expressément la question dont cette Cour est saisie en l'espèce. Il convient donc de la citer intégralement:

[TRADUCTION] Un avocat peut avoir à son lieu d'affaires une enseigne indiquant la raison sociale du cabinet et les noms de ses membres ainsi que les mots «Barrister and Solicitor», mais il ne doit pas s'agir d'une enseigne publicitaire ou d'une enseigne de nature commerciale. Cette enseigne peut être apposée sur une fenêtre ou fixée à un immeuble, mais elle ne doit pas surplomber la propriété publique ni avoir une grandeur qui dépasse les limites de la dignité et du bon goût.

Il n'est pas nécessaire d'entrer davantage dans le détail de ces règles. Aucune des parties ne prétend que celles-ci se fondent sur une loi au même titre qu'un règlement promulgué en application d'une loi. La question soulevée ici découle non pas de cette compilation non officielle de l'ensemble des décisions prises par les Benchers siégeant en comité conformément à l'al. 48b) et à l'art. 1 de la Loi, mais de la mesure précise que l'Association a prise en vertu de ces dispositions de la Loi.

Ayant examiné la Loi en détail, la Cour d'appel a conclu que la [TRADUCTION] «*Legal Professions Act* habilite l'Association à faire ce qu'elle a fait». Les appelants dans l'action intentée par l'Association contestent cela en se fondant non pas sur le caractère inadéquat des dispositions de la Loi elle-même, mais sur le motif que les Benchers, n'étant pas un organisme dont les membres sont nommés par le gouvernement, n'ont pas agi ni ne peuvent agir avec l'«autorisation» de la province au sens des arrêts portant sur ce qu'on appelle les industries réglementées. L'appelant *Jabour*, lui non plus, ne conteste pas la conclusion de la Cour d'appel. Il

Jabour takes the view that whatever the effect be of action by the Benchers under the provincial statute or whatever it be specifically authorized to do by that Act, the provincial statute does not have the effect in law of removing the action of the Benchers from the reach of the *CIA*. This position appears to be differently expressed from that of the other appellants and imports the added notion that the provincial statute must go further than simply authorizing the action of the Benchers in regulating advertising, but must in doing so set up "a regulatory scheme as a substitute for competition," or "a substitute mechanism for competition to achieve the public interest". I will return to this submission in a moment. The appellant Jabour does, however, challenge the notion that statutory authorization to regulate includes the authority to prohibit. The federal appellants phrase this viewpoint by submitting that a prohibition against "informational advertising" is a blanket prohibition of advertising and when adopted by a self-governing body cannot be a scheme adopted, approved and authorized by the province so as to qualify as a regulated industry immune from prosecution under the *CIA*. In short the "prohibited" actions must be organized and specified by the Province and not by the Benchers. At this point the position of all the appellants converges.

May it be emphasized that courts are not here to scrutinize the policy on advertising as such. However it does not advance the answer to the issue to quantify or classify the regulatory effect of the decision of the Discipline Committee according to supposed classifications of advertising. The propriety in law, and its ultimate position under the *CIA*, of the action in question will not vary according to whether the advertising be informational or otherwise, if there be in fact or in law such a distinction. Whether it be a "blanket prohibition" or some other type of prohibition will not dictate the outcome here either. The policy of the Benchers as revealed by the Professional Conduct Hand-

fait plutôt valoir que, quel que soit l'effet d'une mesure prise par les Benchers en vertu de la loi provinciale ou peu importe ce que celle-ci les habilite expressément à faire, cette loi n'a pas pour effet juridique de soustraire les actes des Benchers à l'application de la *L.R.E.C.* Il s'agit là d'un argument dont la formulation semble différente de celle de l'argument des autres appelants, en ce sens qu'il comporte en plus la notion que la loi provinciale ne doit pas simplement se contenter d'autoriser les mesures que peuvent prendre les Benchers pour réglementer la publicité, mais elle doit en même temps établir soit [TRADUCTION] «un plan de réglementation qui viendra se substituer à la concurrence», soit [TRADUCTION] «un mécanisme destiné à remplacer la concurrence afin de servir l'intérêt public». Je reviendrai à cet argument sous peu. L'appellant Jabour conteste toutefois la notion que le pouvoir de réglementer que confère une loi comprend le pouvoir d'interdire. Les appelants qui représentent le gouvernement fédéral pour leur part formulent ce point de vue en faisant valoir qu'une interdiction de la [TRADUCTION] «publicité informative» constitue une interdiction générale de la publicité et que, si elle est imposée par un organisme autonome, cette interdiction ne peut constituer un plan adopté, approuvé et autorisé par la province; on ne se trouve donc pas en présence d'une industrie réglementée qui jouit d'une immunité contre toutes poursuites intentées en vertu de la *L.R.E.C.* En bref, il revient à la province et non pas aux Benchers de déterminer et de préciser les actes «interdits». Tous les appelants s'entendent sur ce point.

Soulignons qu'il n'appartient nullement aux cours d'examiner la politique relative à la publicité comme telle. Il ne sert toutefois à rien en l'espèce de quantifier ou de classer, suivant de présumées classifications de la publicité, l'effet de réglementation que peut avoir la décision du comité de discipline. La légitimité de la mesure en question et, en fin de compte, sa situation en vertu de la *L.R.E.C.* ne varieront pas suivant que la publicité est informative ou non, à supposer que pareille distinction existe en fait ou en droit. Qu'il s'agisse d'une «interdiction générale» ou d'un autre type d'interdiction, cela non plus n'est pas déterminant en l'espèce. La politique des Benchers qui se

book does allow some specific advertisements which do include 'information' about the member practitioners. That said, the issue remains, firstly, does the statute authorize the Benchers' action in disciplining the appellant Jabour for his advertising activities, and secondly, in any case does the *CIA* apply to the action by the Benchers first as a matter of statutory interpretation and then as a matter of constitutional law. It is at this point in the journey through these various issues that I respectfully come to the same conclusion as the Court of Appeal, namely that the action taken by the Benchers is authorized by the statute.

It is true, as argued here and below by all appellants, that a statutory "power" to regulate does not always include the "power" to prohibit (*vide Re Bridgman and City of Toronto*, [1951] O.R. 489 (H. Ct.); *R. v. Shamrock Fuel Co.*, [1924] 3 W.W.R. 454 (Sask. K.B.)) but that is not the issue here. The statute directs the Law Society acting through the Benchers to determine in the public interest what "matter, conduct or thing" is "conduct unbecoming a member of the Society," to refer back to s. 1 of the Act. The decision of the Discipline Committee presumably reflects the announced policy of the Law Society on the matter of advertising. None of the parties has said otherwise. The statute does not limit the Benchers in the regulation of advertising nor does it confine them to matters of standards of "competence and integrity" in the words of s. 32(6) of the *CIA*. The statute authorizes disciplinary action for "conduct unbecoming a member of the Society" and the mandate was broadly styled by the Legislature when it saw fit to define "conduct unbecoming" as including "any matter, conduct or thing that is deemed in the judgment of the Benchers to be contrary to the best interest of the public or of the legal profession".

That is a far cry from a legislative mandate predicated on a single power "to regulate" where there is no elaboration of the conduct to be regu-

dégage du Manuel d'éthique professionnelle permet certaines formes précises de publicité qui comprennent des [TRADUCTION] «renseignements» sur les avocats membres. Cela dit, il reste à déterminer, en premier lieu, si la loi autorise les mesures disciplinaires qu'ont prises les Benchers contre l'appellant Jabour en raison de la publicité faite par ce dernier et, en second lieu, si la *L.R.E.C.* s'applique en tout état de cause à ces mesures d'abord comme question d'interprétation des lois et ensuite comme question de droit constitutionnel. C'est à ce moment dans mon examen de ces différentes questions que j'en arrive, avec égards, à la même conclusion que la Cour d'appel, savoir que la Loi autorise les mesures prises par les Benchers.

Il est vrai, comme l'ont fait valoir tous les appellants en cette Cour et devant les cours d'instance inférieure, qu'un «pouvoir» de réglementer conféré par une loi ne comprend pas toujours le «pouvoir» d'interdire (voir *Re Bridgman and City of Toronto*, [1951] O.R. 489 (H.C.), *R. v. Shamrock Fuel Co.*, [1924] 3 W.W.R. 454 (B.R. Sask.)), mais là n'est pas la question en l'espèce. Aux termes de la Loi, l'Association, par l'intermédiaire des Benchers, doit déterminer dans l'intérêt public quelle «affaire, conduite ou chose» constitue une «conduite indigne d'un membre de l'Association», pour reprendre le langage de l'art. 1 de la Loi. Il y a lieu de croire que la décision du comité de discipline traduit la politique reconnue de l'Association en matière de publicité. Aucune partie n'a dit le contraire. La Loi n'impose aucune restriction aux Benchers relativement à la réglementation de la publicité ni ne les limite à des questions de normes de «compétence et . . . d'intégrité», comme le dit le par. 32(6) de la *L.R.E.C.* La Loi autorise la prise de mesures disciplinaires à l'égard de toute «conduite indigne d'un membre de l'Association» et en jugeant approprié de définir la «conduite indigne» comme comprenant «toute affaire, conduite ou chose que les Benchers estiment contraire aux intérêts du public ou du barreau», la législature a donné au mandat des Benchers une vaste portée.

Cela est loin de constituer un mandat conféré par voie législative qui se fonde sur l'unique pouvoir «de réglementer» lorsqu'on ne précise pas la

lated. Authorities such as the decision of the Saskatchewan Court of Appeal in *Merchant v. Benchers of the Law Society of Saskatchewan*, [1973] 2 W.W.R. 109, are of no assistance in this proceeding because the statute there contained no definition of "conduct unbecoming" or of "professional misconduct" leaving to the court the duty to establish such a definition. Here the Legislature has expressly directed the Benchers to formulate such a definition. The appellant of course was under no misapprehension in advance of his advertising activities as to the policy of the Benchers in that regard. In the end, therefore, the proceedings find their origin in the simple challenge arising between the member Jabour and the Law Society as to the right of the Benchers to define and prohibit the type of advertising in which Jabour, as a member, engaged. The immediate issue therefore is the statutory authority granted by the province to the Benchers for its actions and I find this authority to be present.

This brings me then to an examination of the federal statute, the *CIA*, to determine if, on a proper interpretation, its terms and provisions reach the respondent in these proceedings.

Combines Investigations Act

This statute has had a long history commencing as component provisions in the *Criminal Code*. The present statute, its amendments and related statutes have been the subject of litigation in the courts since the late nineteenth century. By amendments made in 1975 it is said that the scope of the Act has been affected in a way material to these proceedings. The principal offence with reference to restraint on competition is found in s. 32:

32. (1) Every one who conspires, combines, agrees or arranges with another person

(a) to limit unduly the facilities for transporting, producing, manufacturing, supplying, storing or dealing in any product,

(b) to prevent, limit or lessen, unduly, the manufacture or production of a product, or to enhance unreasonably the price thereof,

conduite à réglementer. Des arrêts comme celui de la Cour d'appel de la Saskatchewan, *Merchant v. Benchers of the Law Society of Saskatchewan*, [1973] 2 W.W.R. 109, ne nous sont d'aucun secours en l'espèce parce que la loi en cause ne contenait pas de définition des expressions «conduite indigne» et «faute professionnelle»; elle laissait plutôt à la cour le soin d'établir ces définitions. En l'espèce, la législature a ordonné expressément aux Benchers de formuler des définitions. Il est certain que, quand il a fait la publicité en question, l'appelant n'ignorait pas la politique des Benchers à cet égard. Donc, en dernière analyse, ces procédures tirent leur origine de la simple contestation entre le membre Jabour et l'Association quant au droit des Benchers de définir et d'interdire le type de publicité à laquelle Jabour, en sa qualité de membre, s'est livré. La question immédiate est donc de savoir si, par voie législative, la province a conféré aux Benchers le pouvoir de prendre les mesures qu'ils ont effectivement prises, et j'estime qu'elle les a investis de ce pouvoir.

Voilà qui m'amène donc à examiner la loi fédérale, savoir la *L.R.E.C.*, en vue de déterminer si, en les interprétant correctement, ses termes et ses dispositions s'appliquent à l'intimée en l'espèce.

La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

Cette loi, qui à l'origine faisait partie du *Code criminel*, existe depuis longtemps. La loi actuelle, ses modifications et les lois connexes font l'objet de litiges devant les tribunaux depuis la fin du dix-neuvième siècle. On dit que des modifications apportées en 1975 touchent la portée de la Loi d'une manière qui est pertinente en l'espèce. La principale infraction relativement à la restriction de la concurrence se trouve à l'art. 32:

32. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans ou d'une amende d'un million de dollars, ou de l'une et l'autre peine, toute personne qui complot, se coalise, se concerte ou s'entend avec une autre

a) pour limiter indûment les facilités de transport, de production, de fabrication, de fourniture, d'emmagasinement ou de négoce d'un produit quelconque;

b) pour empêcher, limiter ou diminuer, indûment, la fabrication ou production d'un produit ou pour en élever déraisonnablement le prix;

(c) to prevent, or lessen, unduly, competition in the production, manufacture, purchase, barter, sale, storage, rental, transportation or supply of a product, or in the price of insurance upon persons or property, or

(d) to otherwise restrain or injure competition unduly,

is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for five years or a fine of one million dollars or to both.

Section 2 defines certain terms including:

“product” includes an article and a service;

“service” means a service of any description whether industrial, trade, professional or otherwise;

“supply” means,

(b) in relation to a service, sell, rent or otherwise provide a service or offer so to provide a service;

“trade, industry or profession” includes any class, division or branch of a trade, industry or profession.

Provisions specifically dealing with restraint on advertising are found in s. 32(2) and (3) the latter providing however that defences in subs. (2) are not applicable if the:

... conspiracy, combination, agreement or arrangement has lessened or is likely to lessen competition unduly in respect of one of the following:

(a) prices,

(b) quantity or quality of production,

(c) markets or customers, or

(d) channels or methods of distribution,

or if the conspiracy, combination, agreement or arrangement has restricted or is likely to restrict any person from entering into or expanding a business in a trade, industry or profession.

Subsection (6), which was added in 1975, raises a specific defence where the agreement relates to a profession:

(6) In a prosecution under subsection (1), the court shall not convict the accused if it finds that the conspiracy, combination, agreement or arrangement relates only to a service and to standards of competence and integrity that are reasonably necessary for the protection of the public

c) pour empêcher ou diminuer, indûment, la concurrence dans la production, la fabrication, l'achat, le troc, la vente, l'entreposage, la location, le transport ou la fourniture d'un produit, ou dans le prix d'assurances sur les personnes ou les biens; ou

d) pour restreindre ou compromettre, indûment de quelque autre façon, la concurrence.

L'article 2 contient certaines définitions dont:

«produit» comprend un article et un service;

«service» désigne tout genre de service, industriel, commercial, professionnel ou autre;

«fournir» ou «approvisionner» signifie

b) relativement à un service, vendre, louer ou autrement fournir un service ou offrir de le faire;

«commerce, industrie ou profession» comprend toute catégorie, division ou branche d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession.

Les paragraphes 32(2) et (3) contiennent des dispositions visant expressément la restriction de la réclame; le par. (3) dispose toutefois que les moyens de défense prévus au par. (2) ne s'appliquent pas si:

... le complot, l'association d'intérêts, l'accord ou l'arrangement a réduit ou semble devoir réduire indûment la concurrence à l'égard de l'un des sujets suivants:

a) les prix,

b) la quantité ou la qualité de la production,

c) les marchés ou les clients, ou

d) les voies ou les méthodes de distribution,

ou si le complot, l'association d'intérêts, l'accord ou l'arrangement a restreint ou semble devoir restreindre les possibilités pour une personne d'entrer dans un commerce, une industrie ou une profession ou d'accroître une entreprise commerciale, industrielle ou professionnelle.

Le paragraphe (6), ajouté en 1975, crée un moyen de défense spécial lorsque l'accord se rapporte à une profession:

(6) Dans les poursuites intentées en vertu du paragraphe (1), la cour ne doit pas déclarer l'accusé coupable si elle conclut que le complot, l'association d'intérêts, l'accord ou l'arrangement porte uniquement sur un service et sur des normes de compétence et des critères d'intégrité raisonnablement nécessaires à la protection du public

- (a) in the practice of a trade or profession relating to such service; or
 (b) in the collection and dissemination of information relating to such service.

The foregoing sets out the statute as it stood at the commencement of the proceedings in 1978.

In 1975 Parliament enacted c. 76 of the *Statutes of Canada, 1974-75-76*, as a comprehensive series of amendments to the *CIA*. Several of the 1975 amendments are said to deal with the extension of the Act to embrace the regulation of competition in the professions theretofore left to the provinces' administrative control. In s. 2, for example, the definition of "product" was extended to include "service". A definition of "service" was inserted, *supra*; a definition of "supply" was added, *supra*; and the word "profession" was added to the definition of "trade or industry", *supra*. In Part V entitled "Offences in Relation to Competition" the word "article" in the operative s. 32, which is set out above, was replaced by the word "product" which of course has been defined in the 1975 amendments to include the word "service". Subparagraph (d) which is set out in full earlier replaces a narrower provision which read:

- (d) to restrain or injure trade or commerce in relation to any article.

Subsections (2) and (3), relating to a defence and a limitation of that defence respectively, were revised by referring to a "profession" in addition to "trade and industry" in the pre-existing statute.

No reference has here been made to s. 32(4) and (5) as they relate to exports and do not concern us nor do they throw any light on the meaning of the balance of s. 32; nor to subs. (7) which is also unrelated to the issues at hand.

The authority of the Director to make the inquiry here launched is found in s. 8, the relevant portion of which reads as follows:

- a) dans l'exploitation d'un commerce ou l'exercice d'une profession rattachés à ce service, ou
 b) dans la collecte et la diffusion de l'information se rapportant à ce service.

Les extraits précités sont tirés de la loi telle qu'elle existait au début des procédures en 1978.

En 1975, le Parlement, par l'adoption du chap. 76 des *Statuts du Canada, 1974-75-76*, a apporté toute une série de modifications à la *L.R.E.C.* On dit que plusieurs de ces modifications ont pour effet d'étendre l'application de la Loi à la réglementation de la concurrence au sein des professions libérales, ce qui relevait jusque-là du pouvoir administratif des provinces. A l'article 2, par exemple, la définition du mot «produit» a été élargie de manière à comprendre un «service». Il y a eu insertion des définitions précitées des mots «service» et «fournir» ou «approvisionner», et à la définition de «commerce ou industrie» on a ajouté le mot «profession», précité. A la partie V, intitulée «Infractions relatives à la concurrence», le mot «article» qui figurait dans le dispositif de l'art. 32, précité, a été remplacé par le mot «produit» qui, évidemment, selon la définition qui figure dans les modifications de 1975, comprend le mot «service». L'alinéa d), reproduit intégralement plus haut, remplace une disposition de portée moins large qui se lisait comme suit:

- d) pour restreindre ou compromettre les échanges ou le commerce à l'égard d'un article.

Le paragraphe (2) qui crée un moyen de défense et le par. (3) qui apporte une restriction à ce moyen ont été modifiés par l'ajout du mot «profession» aux mots «commerce» et «industrie» qui figuraient dans l'ancienne loi.

On n'a pas parlé en l'espèce des par. 32(4) et (5), car ceux-ci visent les exportations et sont donc sans intérêt pour nous; de plus, ils ne nous éclaireraient pas sur le sens du reste de l'art. 32. On a également passé sous silence le par. (7) qui, lui aussi, n'a rien à voir avec les questions dont nous sommes saisis.

Le pouvoir du directeur de mener l'enquête qui a été instituée en l'espèce repose sur l'art. 8 dont voici la partie pertinente:

8. The Director shall

(b) whenever he has reason to believe that

(iii) an offence under Part V [which includes s. 32, *supra*] or section 46.1 has been or is about to be committed,

cause an inquiry to be made into all such matters as he considers necessary to inquire into with the view of determining the facts.

Section 17(1) is a procedural or implementation section affording the Director the right to make application to the Restrictive Trade Practices Commission for an order for the examination of anyone in Canada and the production of the documents of such a person and for such examination the RTPC shall have the powers of a superior court for the enforcement of its subpoenas. Such a section of course presupposes a valid subject of inquiry and is not an independent source of a right to institute an inquiry under the statute.

Here the Director in at least two parts of the record has revealed the purpose of the inquiry concerning the Law Society. The application of the Director to the RTPC for an order establishing the hearing includes in para. 16 thereof:

16. The foregoing information gives me reason to believe that the Law Society of British Columbia and the Benchers of the Society have committed an offence under section 32 of the Act in that they have agreed or arranged to lessen competition unduly in the supply of legal services in the province of British Columbia by maintaining and enforcing an arrangement to restrict advertising. This arrangement has the effects of lessening competition unduly with respect to prices, quantity and quality of production, markets or customers, and channels and methods of distribution and has restricted and is likely to restrict any person from entering into and expanding his business in the profession. I believe that the person named in this application may give material evidence in this inquiry.

8. Le directeur doit,

b) chaque fois qu'il a des raisons de croire

(iii) qu'on a commis ou qu'on est sur le point de commettre une infraction visée par la Partie V [qui comprend l'art. 32, précité] ou l'article 46.1,

faire étudier toutes questions qui, d'après lui, nécessitent une enquête en vue de déterminer les faits.

Le paragraphe 17(1) est une disposition de procédure ou d'application qui investit le directeur du droit de demander à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce d'ordonner l'interrogatoire de toute personne qui se trouve au Canada et la production des documents par cette personne, et, aux fins de l'interrogatoire, la Commission détient les pouvoirs d'une cour supérieure quant à l'exécution de ses brefs d'assignation. Cet article presuppose, bien entendu, que l'enquête a un objet valide et il ne constitue pas une source indépendante d'un droit d'ouvrir une enquête en vertu de la Loi.

En l'espèce, le directeur révèle dans au moins deux parties du dossier l'objet de l'enquête sur l'Association. Au paragraphe 16 de la demande faite à la Commission par le directeur en vue d'ordonner l'ouverture de l'enquête, on retrouve ce qui suit:

[TRADUCTION] 16. Les renseignements qui précèdent me portent à croire que l'Association et ses Benchers ont commis une infraction à l'art. 32 de la Loi, en ce sens qu'ils se sont concertés ou entendus pour réduire indûment la concurrence dans la fourniture de services juridiques dans la province de la Colombie-Britannique par le maintien et l'application d'un arrangement en vue de restreindre la réclame. Cet arrangement a pour effet de réduire indûment la concurrence à l'égard des prix, de la quantité et de la qualité de la production, des marchés ou des clients et des voies et des méthodes de distribution et a restreint et semble devoir restreindre les possibilités pour une personne d'entrer dans la profession et d'accroître son entreprise professionnelle. J'estime que la personne nommée dans la présente demande pourra rendre un témoignage pertinent dans le cadre de cette enquête.

In a letter to the Law Society prior to the institution of the inquiry proceeding, the appellant Director stated:

At the same time, I must remind you that the provisions of Part V of the Act are criminal offences and under section 8(b) I am required to conduct an inquiry whenever I have reason to believe that an offence has been or is about to be committed. You can appreciate that I am obligated to carry out my statutory responsibilities.

In the letter to the Law Society from the appellant Director announcing the inquiry, the style, heading or reference at the opening of the letter used the following language:

In the Matter of the Combines Investigation Act

and

In the Matter of an Inquiry Relating to the Production, Purchase, Sale and Supply of Legal Services and Related Products in the Province of British Columbia

The body of the letter included the following statement:

While the conduct of the Society will be inquired into in these hearings it is not possible to identify at this point the additional persons, if any, whose conduct will also be the subject of inquiry. It is expected that Donald Jabour and Victor Stephens will be among the witnesses examined. Any person who wishes to make application for representation during the examination or the examination of other witnesses may do so at the commencement of the hearings.

There is no doubt, nor was it otherwise contended before us, that the inquiry was launched for the purpose of inquiring into the possible commission of an offence by the respondents and perhaps others under s. 32 of the *CIA*, and specifically an offence relating to alleged lessening of "competition, unduly, in the supply of legal services in the province of British Columbia".

Taking s. 32 as an entity it is evident that the parliamentary intent in 1975 was to expand the ambit of the section to include at least some aspects of the professions and their activities. The respondents contend the amendments do not

Dans une lettre qu'il avait adressée à l'Association avant que l'enquête ne soit ouverte, le directeur appellant affirme:

[TRADUCTION] Je tiens en même temps à vous rappeler qu'il est question à la partie V de la Loi d'infractions criminelles et que l'al. 8b) m'oblige à mener une enquête chaque fois que j'ai des raisons de croire qu'on a commis ou qu'on est sur le point de commettre une infraction. Vous vous rendrez bien compte que je suis tenu d'assumer les responsabilités que m'impose la Loi.

Au début de la lettre dans laquelle le directeur appellant a fait part de l'ouverture de l'enquête à l'Association, l'intitulé, l'en-tête ou l'objet se lit comme suit:

[TRADUCTION] Dans l'affaire de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*

et

Dans l'affaire d'une enquête relative à la production, à l'achat, à la vente et à la fourniture de services juridiques et de produits connexes dans la province de la Colombie-Britannique

Le corps de la lettre comprend la déclaration suivante:

[TRADUCTION] Même si, lors de ces audiences, l'enquête portera sur la conduite de l'Association, il n'est pas encore possible d'identifier les autres personnes, s'il en est, dont la conduite fera également l'objet d'une enquête. On s'attend que Donald Jabour et Victor Stephens figureront parmi les témoins qui seront interrogés. Toute personne qui souhaite présenter une demande en vue de se faire représenter au cours de leur interrogatoire ou de celui de tout autre témoin pourra le faire au début des audiences.

Il ne fait pas de doute, et on n'a pas affirmé le contraire en cette Cour, que l'enquête avait pour objet de déterminer si les intimés et peut-être d'autres personnes avaient commis une infraction à l'art. 32 de la *L.R.E.C.*, et plus particulièrement une infraction qui aurait consisté à réduire «indûment la concurrence dans la fourniture de services juridiques dans la province de la Colombie-Britannique».

Si l'on prend l'art. 32 dans son ensemble, il est évident que l'intention du Parlement en 1975 était d'étendre la portée de l'article de manière que celui-ci englobe au moins certains aspects des professions libérales et des activités qui s'y rapportent.

extend the reach of the section to their activities as a governing body. The appellants take the opposite view and assert that the effect of these amendments is to regulate the professions in the same way as "trade and industry" (save where specially prescribed defences may relate differently as between the categories of trade, industry and profession).

The Regulated Industries Cases

The relationship between provincial regulatory statutes and the federal law has been discussed repeatedly in the courts. These cases are generally referred to as the 'regulated industries cases'. The appellants rely on these authorities to demonstrate the paramount position of the federal authority, at least where:

- (a) the provincial statute does not expressly authorize the conduct of the public authority before the court, and
- (b) the federal statute expressly renders such conduct criminal.

The respondents on the other hand draw from these cases the conclusion that unless the federal statute clearly conflicts with the provincial regulatory statute, the proper interpretation is that which avoids any conflict. Some of the interveners counter the position of the appellants in (b) above and brief reference will be made to that later in these reasons.

These decisions generally deal with provincial marketing schemes for natural products and the courts have found that neither the provincial statute nor the action of the public agencies administering them conflict with the federal competition legislation.

The earliest of these cases is *R. v. Chung Chuck*, [1929] 1 D.L.R. 756, a decision of the British Columbia Court of Appeal. The Court found a provincial statute establishing a marketing agency to regulate volume and prices of certain farm products offended neither the federal powers in

Les intimés prétendent que les modifications n'ont pas pour effet de rendre l'article applicable à leurs activités en tant que conseil d'administration. Les appelants sont d'avis contraire et font valoir que ces modifications ont pour effet de réglementer les professions libérales de la même façon qu'un «commerce» ou une «industrie» (sauf lorsque des moyens de défense expressément prévus peuvent jouer différemment selon qu'il s'agit d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession).

Les arrêts relatifs aux industries réglementées

Le rapport entre les lois de réglementation provinciales et la loi fédérale est une question souvent débattue devant les cours. Les arrêts dans ce domaine sont généralement appelés «arrêts relatifs aux industries réglementées». Les appelants se fondent sur ces arrêts pour démontrer la prépondérance du pouvoir fédéral, du moins lorsque:

- a) la loi provinciale n'autorise pas expressément la conduite de l'autorité publique impliquée dans le litige, et
- b) la loi fédérale prévoit expressément que pareille conduite constitue une infraction criminelle.

Les intimées, par contre, tirent de ces arrêts la conclusion que, à moins que la loi fédérale ne soit clairement incompatible avec la loi de réglementation provinciale, la bonne interprétation est celle qui évite tout conflit. Certains intervenants contestent l'argument mis de l'avant par les appelants à l'al. b) ci-dessus et j'y reviendrai brièvement plus loin.

Ces arrêts portent généralement sur des plans provinciaux de commercialisation de produits naturels et les cours ont conclu que ni la loi provinciale ni les actes des organismes publics chargés de la mise en oeuvre de ces plans n'étaient incompatibles avec la loi fédérale en matière de concurrence.

Le premier de ces arrêts est l'arrêt *R. c. Chung Chuck*, [1929] 1 D.L.R. 756, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Celle-ci a conclu qu'une loi provinciale établissant un organisme de commercialisation dont la tâche était de réglementer les quantités et les prix de certains produits

trade and commerce nor criminal law, and specifically would not constitute an offence under s. 498 of the *Criminal Code* so as to conflict with that provision (as the forerunner of s. 32 then was). Macdonald J.A. for the court stated at p. 759:

Whether or not s. 498 is *intra vires* of the Dominion parliament, it cannot be said that to operate under an Act of the provincial legislature *validly* enacted enabling producers to market the products of the soil by orderly methods and under such restrictions as will tend to insure a fair return, is to commit a criminal offence within the meaning of s. 498 . . .

Granted that the Act is *intra vires* following its provisions and acting under its sanction cannot constitute a criminal offence.

The principal thrust of the judgment was that adherence to the provincial statute could not amount to an intent "unduly" to limit production. The court went so far later in its judgment as to say that to the extent the two statutes were in conflict, s. 498 was *ultra vires*. In the end the Court of Appeal found that there was no conflict between the two statutes. It should be noted because of the argument by the appellants that the Benchers were essentially private in nature as compared to an agency staffed by provincial public servants, that the Marketing Committee in the *Chung Chuck* case was appointed by the Lieutenant Governor in Council but two of the three members were to be appointed from the growers of the produce being marketed or by shippers of that produce, and the third member was appointed by the Lieutenant Governor in Council from outside these classes. The majority of the Committee fixing volume and prices, therefore, appears to have been drawn from the members of the trade or industry in question, and the actions of this Committee were not subject to confirmation by the provincial government.

Under a Quebec statute a Commission appointed by the province established minimum prices for the sale of milk in the Province of Quebec. The

agricoles n'était inconciliable ni avec les pouvoirs fédéraux en matière d'échanges et de commerce ni avec le droit criminel, et plus particulièrement, n'allait pas à l'encontre de l'art. 498 du *Code criminel* et n'était pas incompatible avec cette disposition (qui était l'équivalent de l'actuel art. 32). Le juge Macdonald, au nom de la cour, affirme à la p. 759:

[TRADUCTION] Peu importe que l'art. 498 soit ou non *intra vires* du Parlement du Canada, on ne saurait prétendre que c'est une infraction criminelle au sens de l'art. 498 que d'agir en vertu d'une loi que la législature provinciale a *validement* adoptée et qui permet aux producteurs de commercialiser de façon ordonnée les produits de la terre tout en leur imposant des restrictions qui leur assureront un rendement équitable . . .

A supposer que la Loi soit *intra vires*, le fait de suivre ses dispositions et d'agir sous son régime ne peut constituer une infraction criminelle.

Il se dégage principalement de cet arrêt que l'observation de la loi provinciale ne pouvait équivoir à une intention de limiter «indûment» la production. Plus loin, la cour est allée jusqu'à dire que dans la mesure où il y avait incompatibilité des deux lois, l'art. 498 était *ultra vires*. Mais elle a fini par conclure qu'il n'y avait pas de conflit entre les deux lois. Il est à noter, étant donné l'argument des appelants que les Benchers sont un groupe de nature essentiellement privée comparativement à un organisme dont les employés sont des fonctionnaires provinciaux, que c'était le lieutenant-gouverneur en conseil qui avait constitué le comité de commercialisation dont il était question dans l'arrêt *Chung Chuck*, mais que deux de ses trois membres devaient être nommés par les producteurs des denrées commercialisées ou par les expéditeurs de ces denrées, tandis que le troisième, nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, ne devait appartenir à ni l'une ni l'autre de ces catégories. Les membres du comité chargé de la fixation des quantités et des prix semblent donc, en majorité, avoir été choisis parmi les personnes liées au commerce ou à l'industrie en question, et les actes de ce comité n'étaient pas assujettis à la confirmation du gouvernement provincial.

Dans l'affaire *R. v. Simoneau* (1935), 65 C.C.C. 19, une commission nommée par la province, agissant en vertu d'une loi québécoise, avait fixé des

Court in *R. v. Simoneau* (1935), 65 C.C.C. 19, followed the same line of reasoning as in *Chung Chuck* and found no conflict between the provincial and federal statutes, and further that compliance with a valid provincial statute could not result in an action contrary to the public interest. The Court did not consider the action of the Dairy Commission to be an 'agreement' as the term is used in the combines legislation, and concluded that the essential element of agreement amongst competitors was missing. The Saskatchewan Court of Appeal in *Cherry v. The King ex rel. Wood* (1937), 69 C.C.C. 219, had to consider provincial milk marketing legislation and again found no conflict between the local statute and the federal combines legislation. Martin J. A., as he then was, writing for the Court, considered the impact of s. 498 of the *Code* at p. 226:

... as it is argued that the powers of the Milk Board particularly of fixing prices fall within the purview of the criminal law, one might well inquire who are the persons who conspire or combine in exercising the powers conferred upon the Board by the Legislature? The elements essential to a prosecution under s. 498 are not present in actions taken by the Board for the purpose of exercising the powers conferred upon it by the statute. Moreover, it surely cannot be successfully argued that a board, in exercising the powers conferred upon it by the Legislature and which are designed to regulate and control the production, processing and distribution of a commodity in the Province "having regard primarily to the interests of the public and to the continuity and quality of supply" renders itself liable to a prosecution under s. 498; if this were so the Province could not exercise the powers conferred upon it with respect to property and civil rights over which it has exclusive power.

The Court was there concerned with the practical problem of the presence or absence of 'intent' on the part of provincial administrators to breach the federal law. The judgment continued at p. 227:

There is no intent in the *Milk Control Act* to limit unduly the production, processing or distribution of milk

prix minimums pour la vente de lait dans la province de Québec. Suivant le même raisonnement que celui adopté dans l'arrêt *Chung Chuck*, la cour a conclu qu'il n'y avait pas conflit entre les lois provinciale et fédérale et qu'en outre, l'observation d'une loi provinciale valide ne pouvait résulter en un acte contraire à l'intérêt public. La cour a estimé que l'acte de la Commission de l'industrie laitière ne constituait pas un «traité» (*agreement*) au sens de la législation en matière de coalitions et a conclu à l'absence de l'élément essentiel d'un accord entre concurrents. Dans l'affaire *Cherry v. The King ex rel. Wood* (1937), 69 C.C.C. 219, la Cour d'appel de la Saskatchewan était appelée à examiner une loi provinciale relative à la commercialisation du lait et, elle aussi, a conclu à l'absence de toute incompatibilité de la loi locale et de la législation fédérale en matière de coalitions. Le juge Martin (c'était alors son titre), qui a rédigé les motifs de la Cour, a examiné les répercussions de l'art. 498 du *Code*, à la p. 226:

[TRADUCTION] ... comme on fait valoir que les pouvoirs de la Commission laitière, notamment celui de fixer les prix, relèvent du droit criminel, on pourrait bien se demander quelles sont les personnes qui conspirent ou se coalisent en exerçant les pouvoirs que la législature a conférés à la Commission. Les éléments essentiels à des poursuites fondées sur l'art. 498 sont absents des mesures prises par la Commission dans l'exercice des pouvoirs dont la Loi l'investit. De plus, on ne saurait sûrement pas prétendre avec succès que, lorsqu'une commission exerce les pouvoirs que lui confère la législature et qui visent la réglementation et le contrôle de la production, du traitement et de la distribution d'une denrée dans la province «compte tenu surtout des intérêts du public ainsi que de la continuité et de la qualité de l'approvisionnement», elle se rend passible de poursuites fondées sur l'art. 498; s'il en était ainsi la province se trouverait dans l'impossibilité d'exercer ses pouvoirs en matière de propriété et de droits civils, domaines qui relèvent de sa compétence exclusive.

La cour se penchait alors sur le problème pratique de l'existence ou de l'absence d'une «intention» d'enfreindre la loi fédérale de la part d'administrateurs provinciaux. Le juge Martin a ajouté, à la p. 227:

[TRADUCTION] *The Milk Control Act* ne traduit aucune intention de limiter indûment la production, le traite-

or to unreasonably enhance the price thereof; there is no intent to restrict trade in milk to the oppression of individuals or to the injury of the public generally; on the contrary the object of the statute is to improve conditions in the production and sale of an important product with a regard primarily for the interests of the public. I can therefore see no ground for the suggestion that the Act conflicts with the *Criminal Code*.

It should be noted that in none of these cases so far has there been any requirement in the provincial statute for approval by the province of any regulations adopted by the statutory body for the control of the activities in question. Neither is there any uniformity about the appointment of the agencies or the relationship between members thereof and the community under the agencies' regulation. If the outcome of any of these cases depended upon the distance between the regulated and the regulator or his mode of appointment by the province, none of the courts have been moved to make comment.

This Court in *Ontario Boys' Wear Ltd. v. The Advisory Committee*, [1944] S.C.R. 349 examined at length an industrial labour regulatory scheme which established wages, hours and other conditions of work for "interprovincially competitive" industries in Ontario. The legislation provided for the appointment by the province of a board to collect assessments from participating employers and employees for defraying expenses of the regulatory scheme, and for advisory committees to enforce the schedule of wages and hours as adopted by employers and employees in conferences in the various industries and in the various provincial regions brought under the regulatory impact of the statute. The combination of the Act, the regulations promulgated thereunder by the Board, and the Schedule adopted by the employers and employees in conference, represented a very comprehensive and detailed program concerning hours of work, wages, overtime and working conditions. Pertinent to this appeal the statute provided that the Schedule could "fix the minimum charge which may be paid, accepted or contracted . . ." for the labour content of any service work and "the

ment ou la distribution de lait ni d'en élever déraisonnablement le prix; il ne s'en dégage aucune intention de restreindre le commerce du lait au détriment de particuliers ou du public en général; au contraire, la Loi vise à améliorer la situation en matière de production et de vente d'un produit important compte tenu surtout des intérêts du public. Je ne vois donc aucune raison de prétendre que la Loi est inconciliable avec le *Code criminel*.

Soulignons que dans aucun des arrêts que je viens d'examiner la loi provinciale n'exigeait que la province approuve tout règlement adopté par l'organisme créé par la loi en vue d'assurer le contrôle des activités en question. De plus, il n'y a pas d'uniformité quant à la nomination des membres des organismes ni quant aux rapports entre les membres de ces organismes et la collectivité soumise à leur réglementation. Si l'issue de l'une ou l'autre de ces affaires dépendait de la distance entre les personnes soumises à la réglementation et l'organisme réglementant ou du mode de nomination des membres de cet organisme par la province, les cours n'ont pas senti le besoin d'en parler.

Dans l'arrêt *Ontario Boys' Wear Ltd. c. The Advisory Committee*, [1944] R.C.S. 349, cette Cour a examiné en profondeur un plan de réglementation de la main-d'oeuvre industrielle qui fixait les salaires, les heures et les autres conditions de travail pour les industries ontariennes [TRANSLATION] « concurrentielles au niveau interprovincial ». La législation prévoyait la constitution par la province d'une commission chargée de recueillir auprès des employeurs et des employés participants les cotisations destinées à couvrir les frais du plan de réglementation; elle prévoyait en outre la création de comités consultatifs chargés d'appliquer le barème des salaires et des heures adopté par les employeurs et les employés au cours de réunions tenues dans les différentes industries et les diverses régions de la province réglementées par la Loi. L'ensemble de la Loi, du règlement établi par la Commission sous son régime et du barème adopté par les employeurs et les employés au cours d'une réunion constituait un programme très complet et détaillé portant sur les heures de travail, les salaires, les heures supplémentaires et les conditions de travail. La Loi disposait, ce qui nous

minimum charge which any employer or employee may contract for or accept for any service . . . ”

Kerwin J., as he then was, stated at p. 359:

As Kellock, J.A., points out, the legislature would undoubtedly have authority to enact anything which is found in the schedule and I agree with him that such legislation (and therefore the combined effect of the Act, regulations and schedule) cannot be said to be a “combine” within the meaning of the Dominion Act.

Chief Justice Kerwin returned to the *Ontario Boys' Wear* case in giving judgment in *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198, at pp. 205-06:

It was contended by Mr. Pepper that the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 314, and ss. 411 and 412 of the *Criminal Code*, 1953-54 (Can.), c. 51, and the *Agricultural Prices Support Act*, R.S.C. 1952, c. 3, are relevant and prevent the Ontario Legislature from enacting clause (l) of subs. (1) of s. 3 of *The Farm Products Marketing Act* and therefore the administrative agencies provided for by that Act, from operating. The point is determined against that contention as to the *Combines Investigation Act* by the decision of this Court in *Ontario Boys' Wear Limited et al. v. The Advisory Committee et al.*, [supra]. With respect to that Act and also to the sections of the *Criminal Code* referred to, it cannot be said that any scheme otherwise within the authority of the Legislature is against the public interest when the Legislature is seized of the power and, indeed, the obligation to take care of that interest in the Province.

The provincial statute established a Marketing Board and empowered it to approve marketing or regulatory schemes subject to Lieutenant Governor in Council approval, which schemes might include the establishment of local boards or a marketing agency for the actual conduct of marketing operations. The Board could then authorize the marketing agency to pool receipts from the

intéresse en l'espèce, que le barème pouvait [TRADUCTION] «fixer le montant minimal qui peut être payé ou accepté ou faire l'objet d'un contrat . . . » au titre de la main-d'oeuvre que comporte tout service ainsi que [TRADUCTION] «de montant minimal qu'un employeur peut s'engager par contrat à payer ou qu'un employé peut accepter ou s'engager par contrat à accepter pour tout service . . . ».

Le juge Kerwin, alors juge puîné, affirme à la p. 359:

[TRADUCTION] Comme le fait remarquer le juge Kellock de la Cour d'appel, la législature a sans aucun doute compétence pour adopter tout ce qui figure dans le barème et je partage son avis que pareille loi (et donc l'ensemble de la Loi, de son règlement d'application et du barème) ne peut être qualifiée de «coalition» au sens de la loi fédérale.

Le juge en chef Kerwin est revenu sur l'arrêt *Ontario Boys' Wear* dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198, où il affirme aux pp. 205 et 206 de ses motifs:

[TRADUCTION] M^e Pepper a prétendu que la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1952, chap. 314, les articles 411 et 412 du *Code criminel*, 1953-1954 (Can.), chap. 51 et la *Loi sur le soutien des prix agricoles*, S.R.C. 1952, chap. 3, sont pertinents et empêchent la législature de l'Ontario d'adopter l'alinéa 3(1)l) de *The Farm Products Marketing Act* et qu'en conséquence, les organismes administratifs que prévoit cette loi ne peuvent fonctionner. La présente cour a résolu la question en ce qui concerne la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* en rejetant cette prétention dans l'arrêt *Ontario Boys' Wear Limited et autres c. The Advisory Committee et autres*, [précité]. En ce qui concerne cette loi, ainsi que les articles du *Code criminel* dont il est question, on ne peut dire qu'un plan qui par ailleurs relève de la compétence de la législature va contre l'intérêt public lorsque la législature a le pouvoir et, en fait, l'obligation de veiller à cet intérêt dans la province.

La loi provinciale a créé un office de commercialisation qu'elle a doté du pouvoir d'approuver, sous réserve de ratification par le lieutenant-gouverneur en conseil, des plans de commercialisation ou de réglementation qui pourraient comprendre la constitution d'offices régionaux ou d'une agence de commercialisation qui se chargeraient des opérations de commercialisation comme telles. L'Office

sale of regulated products, to deduct therefrom expenses of the scheme, and to distribute the net proceeds of sale amongst the participating producers. Such a regulatory scheme was to be established when ten per cent of the producers of the product in question in the part or parts of the province in question petitioned for such a scheme. Rand J. dealt with the same point at pp. 219-20:

The Provincial statute contemplates coercive regulation in which both private and public interests are taken into account. The provisions of the *Combines Investigation Act* and the *Criminal Code* envisage voluntary combinations or agreements by individuals against the public interest that violate their prohibitions. The public interest in trade regulation is not within the purview of Parliament as an object against which its enactments are directed.

Locke J. put the point in these words at p. 239:

In my opinion, neither the provisions of the *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1952, c. 314, nor of s. 411 of the *Criminal Code*, 1953-54 (Can.), c. 51, are objections to the schemes in question to the extent that they are within the powers which may be validly granted by the Legislature under the terms of the *British North America Act*. It cannot be said, in my opinion, that within the terms of para. (a)(vi) of s. 2 of the *Combines Investigation Act* the scheme "is likely to operate to the detriment or against the interest of the public, whether consumers, producers or others". Rather is it a scheme the carrying out of which is deemed to be in the public interest. Furthermore, the offence defined by s. 2 which renders a person subject to the penalties prescribed by s. 32 is a crime against the state. I think that to perform an act which the Legislature is empowered to and has authorized cannot be an offence against the state.

In *R. v. Can. Breweries Ltd.*, [1960] O.R. 601, McRuer C.J.H.C., in trying a charge under the merger provisions of the *CIA*, after referring to authorities founding its constitutional base, went on to say at p. 611:

pouvait alors autoriser l'agence de commercialisation à mettre dans une caisse commune les sommes provenant de la vente de produits réglementés, à en déduire les dépenses occasionnées par le plan et à répartir le produit net des ventes entre les producteurs participants. Ce plan de réglementation devait être établi lorsque dix pour cent des producteurs du produit en question dans la région ou les régions en question présenteraient une requête à cet effet. Le juge Rand a examiné la même question, aux pp. 219 et 220:

[TRADUCTION] La loi provinciale envisage une réglementation coercitive qui tient compte à la fois des intérêts publics et privés. Les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et celles du *Code criminel* envisagent les accords et les coalitions volontaires que des particuliers concluent au détriment de l'intérêt public et qui violent les interdictions qu'elles comportent. L'intérêt public relatif à la réglementation du commerce ne concerne pas le Parlement en tant que matière à l'encontre de quoi la législation qu'il a adoptée s'appliquerait.

Le juge Locke a formulé la question comme suit, à la p. 239:

[TRADUCTION] A mon avis, ni les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1952, chap. 314, ni l'article 411 du *Code criminel*, 1953-1954 (Can.), chap. 51, ne constituent des objections aux plans en question, dans la mesure où ils relèvent des pouvoirs que la législature peut valablement conférer en vertu des dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. A mon avis, il est impossible de déclarer que, dans le cadre des dispositions du sous-al. 2a)(vi) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, le plan «est de nature à fonctionner au détriment ou à l'encontre des intérêts du public, soit des consommateurs, soit des producteurs ou autres». Il s'agit au contraire d'un plan dont la mise en oeuvre est censée être dans l'intérêt du public. En outre, l'infraction que l'art. 2 définit et qui expose une personne aux sanctions prévues à l'art. 32 est un crime contre l'Etat. Selon moi, l'accomplissement d'un acte que la législature a le pouvoir d'accomplir et qu'elle a autorisé ne peut constituer un crime contre l'Etat.

Dans l'affaire *R. v. Can. Breweries Ltd.*, [1960] O.R. 601, le juge en chef McRuer de la Haute Cour était saisi d'une accusation portée en vertu des dispositions de la *L.R.E.C.* relatives aux fusions et, après s'être référé aux arrêts établissant la constitutionnalité de cette loi, il a ajouté, à la p. 611:

From these 2 cases I conclude that when I apply the Act as an Act designed to protect the public interest in free competition, I am compelled to examine the legislation of the Provinces to see how far they have exercised their respective jurisdictions to remove the sale of beer from the competitive field and to see what areas of competition in the market are still open. Having made this examination I must then decide whether the formation or operation of the merger lessened or is likely to lessen competition to an unlawful degree in the areas where competition is permitted.

In all the Provinces the sale of beer is under direct government control. The extent to which control is exercised varies from Province to Province, but every provincial legislature has by statute assumed some definite control over the market.

The Court found that the provincial legislation authorized the fixing of the price at which all beer could be sold in the province:

There may, however, be areas of competition in the market that are not affected by the exercise of the powers conferred on the provincial body in which restraints on competition may render the operations of the combine illegal. In this case the only areas of competition that can be of any benefit to the consumer that are left open to the accused and its competitors, are in the matter of quality, taste, services and packaging. The evidence shows that in these limited areas, competition between the accused and others in the industry is without restraint. [p. 630.]

From these authorities the parties draw opposing conclusions. The appellants would limit the scope of the provincially-regulated industries cases to the marketing of natural products. I see no basis in any of the judgments relied upon or in constitutional law generally for such an arbitrary and narrow principle. In fact, in at least two of these cases (*Ontario Boys' Wear* and *Can. Breweries*, *supra*) the courts were concerned with other industries.

The appellants, the Attorney General for Canada *et al.*, would limit the application of the principle enunciated in these cases to instances where the province in its statute promulgates a complete regulatory scheme. More precisely these appellants rely on the absence in the provincial

[TRANSLATION] Ces deux arrêts me portent à conclure qu'en appliquant la Loi en tant que loi destinée à protéger le droit du public à la libre concurrence, je dois examiner la législation des provinces pour déterminer d'abord dans quelle mesure celles-ci ont exercé leurs compétences respectives pour soustraire la vente de bière à la concurrence et, ensuite, dans quels secteurs du marché la concurrence est maintenue. Cet examen fait, je dois maintenant décider si la fusion a eu pour effet ou est susceptible de réduire la concurrence dans les secteurs où cette dernière est permise, au point de constituer une infraction à la loi.

Dans toutes les provinces, la vente de bière est réglementée directement par le gouvernement. La mesure dans laquelle ce pouvoir de réglementation est exercé varie d'une province à l'autre, mais il reste que toutes les législatures provinciales ont assumé par des lois un certain pouvoir de réglementation du marché.

La Cour a conclu que la loi provinciale autorisait la fixation du prix de vente de toute la bière dans la province:

[TRANSLATION] Il peut toutefois exister dans le marché des secteurs de concurrence non touchés par l'exercice des pouvoirs conférés à l'organisme provincial et, dans ces secteurs, des restrictions apportées à la concurrence peuvent rendre illégales les opérations de la coalition. En pareil cas, les consommateurs peuvent bénéficier d'une concurrence entre l'accusée et ses concurrents, mais uniquement en ce qui concerne la qualité, le goût, les services et le conditionnement. Il se dégage de la preuve que, dans ces secteurs restreints, il y a une concurrence sans limites entre l'accusée et les autres sociétés faisant partie de l'industrie. [p. 630]

De ces arrêts les parties tirent des conclusions opposées. Les appelants limiteraient la portée des arrêts relatifs aux industries réglementées par les provinces à la commercialisation de produits naturels. Selon moi, ni les arrêts invoqués ni le droit constitutionnel en général ne justifient un principe à ce point arbitraire et étroit. En fait, dans au moins deux de ces affaires (*Ontario Boys' Wear* et *Can. Breweries*, précitées), il était question d'autres industries.

Les appelants, le procureur général du Canada et autres, limiteraient l'application du principe énoncé dans ces arrêts aux cas où la loi provinciale établit un plan de réglementation complet. Plus précisément, ces appelants invoquent l'absence dans la loi provinciale en l'espèce d'une disposition

statute here of any provision expressly dealing with advertising by members of the Law Society. The courts in these cases have said in various ways that compliance with the edicts of a validly enacted provincial measure can hardly amount to something contrary to the public interest. Since all the cases examined above approach the *CIA* on the basis of a criminal charge, actually or potentially arising under it, the element of public interest was always present. In *Can. Breweries, supra*, (p. 605) the Court proceeded on the basis that the word "unduly" in s. 32 connotes substantially the same meaning as the more general words in the same statute "operated or is likely to operate to the detriment or against the interest of the public". Even the 1975 amendments to s. 32 (*supra*), by the addition of subs. 1.1, did not remove "unduly" from the operative provision, s. 32(1). So long as the *CIA*, or at least Part V, is styled as a criminal prohibition, proceedings in its implementation and enforcement will require a demonstration of some conduct contrary to the public interest. It is this element of the federal legislation that, these cases all conclude, can be negated by the authority extended by a valid provincial regulatory statute.

Returning to the case at hand and the activities of the Benchers under the authority of the *Legal Professions Act, supra*, the question which arises is whether their actions could constitute an offence under Part V of the *CIA*, specifically s. 32(1). The operative words at the beginning of s. 32 are: "Every one who conspires, combines, agrees or arranges with another person". These words are broad enough to include all the Benchers acting as a group or individually or the Law Society as a corporate entity and any one or more of the Benchers or of its statutory officers, or indeed any one with whom the Law Society may have acted jointly. Consequently if any two of these persons, natural or legal, voluntarily entered into an agreement condemned by the *CIA*, the offence would be constituted, and on suspicion of such a situation an inquiry under s. 48 might well be ordered. What happened here, however, is something different in character both in fact and in law. In the words of

visant expressément la publicité faite par les membres de l'Association. Dans ces arrêts, les cours ont affirmé, chacune à sa manière, que l'observation des dispositions d'une loi provinciale valablement adoptée peut difficilement être contraire à l'intérêt public. Vu que tous les arrêts examinés ci-dessus abordent la *L.R.E.C.* dans le contexte d'une accusation criminelle portée ou susceptible d'être portée en vertu de cette loi, l'élément d'intérêt public est toujours présent. Dans la décision *Can. Breweries*, précitée (à la p. 605), la cour a estimé que le mot «indûment» qui figure à l'art. 32 a essentiellement le même sens que les mots plus généraux que l'on trouve dans la même loi, «a fonctionné ou est de nature à fonctionner au détriment ou à l'encontre des intérêts du public». Même les modifications apportées en 1975 à l'art. 32 (précité) n'ont pas, par l'insertion du par. (1.1), retranché le mot «indûment» de la disposition essentielle, savoir le par. 32(1). Tant que la *L.R.E.C.*, ou du moins sa partie V, revêtira un aspect pénal, il sera nécessaire dans des procédures pour sa mise en oeuvre et son application de faire la preuve d'une conduite contraire à l'intérêt public. C'est cet aspect de la loi fédérale qui, d'après tous ces arrêts, peut être neutralisé par le pouvoir que confère une loi provinciale valide qui établit une réglementation.

Pour ce qui est de la présente espèce et des actes accomplis par les Benchers sous le régime de la *Legal Professions Act*, précitée, la question qui se pose est de savoir si ces actes peuvent constituer une infraction à la partie V de la *L.R.E.C.*, et plus précisément à son par. 32(1). Les mots essentiels qui se trouvent vers le début de l'art. 32, sont les suivants: «... toute personne qui complot, se coalise, se concert ou s'entend avec une autre». Ces mots sont de portée assez large pour comprendre tous les Benchers collectivement ou individuellement ou l'Association en tant que personne morale et un seul ou plusieurs des Benchers ou des administrateurs dont celle-ci est dotée par la loi, ou même toute personne avec qui l'Association peut avoir agi conjointement. Il s'ensuit que si deux de ces personnes, physiques ou morales, concluaient volontairement un accord interdit par la *L.R.E.C.*, il y aurait infraction et, si la perpétration d'une infraction était soupçonnée, on pourrait

Rand J. in *Farm Products Reference*, *supra*, at pp. 219-20, the provincial statute is "coercive" as applied to members of the provincially regulated group, whereas the federal statute is directed towards "voluntary combinations or agreements". Here the 'agreement' was apparently the determination by the Discipline Committee that the appellant Jabour by advertising as he did was guilty of professional misconduct. In so 'agreeing', the Benchers are said not only to have been doing that which was permitted by their admittedly valid parent statute but were in fact discharging their assigned duties under that Act. Mention has already been made of the Professional Conduct Handbook. It is not a regulation with any statutory or regulatory base in law. There has been no regulation promulgated by the Benchers on the subject of advertising. The regulation of such conduct in the record in these appeals has been effected by disciplinary decision.

It was not so argued before us but the adoption of policies by the Benchers as discussed in the Handbook might be included in the alleged criminally conspiratorial conduct. That such determinations were made by the Benchers pursuant to and within the provincial statute was not contested. The question is therefore: by the taking of any of these actions and proceedings have the Benchers "conspire[d], combine[d], agree[d] or arrange[d] . . . (c) to prevent, or lessen, unduly, competition in the . . . supply of a product, . . . or . . . (d) to otherwise restrain or injure competition unduly"? I do not believe so. The Benchers were directed by the statute ("The Benchers shall appoint . . . a discipline Committee", s. 43 *supra*) to establish a Discipline Committee with power to inquire into the conduct or competence of members. This duty is found in the context of a wide range of powers granted to the Law Society to govern the profession in the interest of the public and the members of the Society. The words adopted by Parliament in s. 32 and restated above are not ordinarily found in language directed to the actions of persons

très bien ordonner une enquête en vertu de l'art. 48. Ce qui s'est produit en l'espèce est toutefois différent tant sur le plan des faits que sur celui du droit. Comme l'a dit le juge Rand dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, précité, aux pp. 219 et 220, la loi provinciale est «coercitive» dans son application aux membres du groupe soumis à la réglementation de la province, tandis que la loi fédérale vise «des accords et les coalitions volontaires». En l'espèce, l'«accord» consiste apparemment en la décision du comité de discipline que l'appellant Jabour, en faisant la publicité en question, a commis une faute professionnelle. On prétend qu'en se concertant ainsi, non seulement les Benchers ont fait ce que permet la loi, incontestablement valide, qui leur confère leurs pouvoirs, mais ils se sont acquittés en fait des obligations que leur impose cette loi. J'ai déjà mentionné le Manuel d'éthique professionnelle. La réglementation qu'il contient ne se fonde sur aucune loi ni sur aucun règlement. Les Benchers n'ont pas promulgué de règlement ayant trait à la publicité. Comme il se dégage du dossier conjoint en l'espèce, c'est au moyen d'une décision disciplinaire qu'on a réglementé la conduite en question.

Bien que cet argument n'ait pas été avancé en cette Cour, on peut inclure dans la conduite qui aurait constitué un complot criminel l'adoption par les Benchers des politiques énoncées dans le Manuel. On ne conteste nullement que ces décisions ont été prises conformément à la loi provinciale. La question est donc de savoir si, en prenant les mesures ou en engageant les procédures en question, les Benchers ont comploté, se sont coalisés, se sont concertés ou se sont entendus «c) pour empêcher ou diminuer, indûment, la concurrence dans la . . . fourniture d'un produit, . . . ou . . . d) pour restreindre ou compromettre, indûment de quelque autre façon, la concurrence». Je ne le crois pas. La Loi ordonne aux Benchers ([TRADUCTION] «Les Benchers doivent établir . . . un comité de discipline», art. 43, précité) d'établir un comité de discipline doté du pouvoir d'enquêter sur la conduite ou la compétence de membres. Cette obligation s'inscrit dans le cadre d'un vaste ensemble de pouvoirs accordés à l'Association pour qu'elle puisse régir la profession dans l'intérêt à la fois du public et des membres de l'Association. Les

holding office under a provincially authorized regulatory body and discharging their responsibilities to the community pursuant to their constitutive statute. This is particularly so where the group said to be acting "conspiratorially" was in fact proceeding at the time in question as a deliberative body whose existence was mandated by a provincial statute. When a federal statute can be properly interpreted so as not to interfere with a provincial statute, such an interpretation is to be applied in preference to another applicable construction which would bring about a conflict between the two statutes.

I do not find the words adopted by Parliament in s. 32(1) taken by itself properly construed and applied to relate to the action taken by the Law Society acting in accordance with their legislative authority, as I have concluded, under a valid provincial statute. However, the appellants, as we have seen, contend that the addition of subs. (6) has enlarged the impact of s. 32 so as to include the respondents and their activities. The Court of Appeal concluded that it did not:

It has been argued that the exemption in s. 32(6) of an agreement that "relates only to a service and to standards of competence and integrity that are reasonably necessary for the protection of the public ..." demonstrates an intention to include governing bodies within the scope of the Act. The trial judge accepted that argument ... I am not able to agree with that reasoning. There are service industries that are not controlled by bodies with a statutory base. And there are associations of professional persons apart from the statutory governing bodies. It is those other associations, and associations of non-professional persons who render services, that s. 32(6) has in mind. These bodies may deal with competence and integrity and if they do, s. 32(6) fixes the court with the responsibility of deciding reasonableness.

I do not think that the presence in the amendments of s. 32(6) indicates an intention to extend the Act to bodies established by valid provincial legislation to govern the professions.

mots que le Parlement a utilisés à l'art. 32 et que je viens de reproduire ne s'emploient pas d'ordinaire pour désigner les actes de personnes qui occupent une charge au sein d'un organisme de réglementation dont la création est autorisée par une province et qui s'acquittent de leurs obligations envers la collectivité en application de la loi constitutive de l'organisme. Cela tient particulièrement lorsque le groupe dont on dit qu'il a comploté agissait en réalité, à l'époque en question, à titre de corps délibérant dont l'existence tenait à une loi provinciale. Chaque fois qu'on peut légitimement interpréter une loi fédérale de manière qu'elle n'entre pas en conflit avec une loi provinciale, il faut appliquer cette interprétation de préférence à toute autre qui entraînerait un conflit.

Je ne suis pas d'avis que les mots que le Parlement a employés au par. 32(1), si on prend celui-ci isolément et qu'on l'interprète et l'applique correctement, se rapportent aux mesures prises par l'Association dans l'exercice du pouvoir dont elle est investie par une loi provinciale que j'estime valide. Les appelants font toutefois valoir, comme nous l'avons vu, que l'insertion du par. (6) a étendu la portée de l'art. 32 de manière à inclure les intimés et leurs activités. La Cour d'appel a tiré la conclusion contraire:

[TRADUCTION] On a fait valoir que, si le par. 32(6) crée une exception à l'égard d'un accord qui «porte uniquement sur un service et sur des normes de compétence et des critères d'intégrité raisonnablement nécessaires à la protection du public ...», cela prouve l'existence d'une intention d'inclure les conseils d'administration dans le champ d'application de la Loi. Le juge de première instance a retenu cet argument ... Je ne puis approuver ce raisonnement. Il y a des industries de services qui ne sont pas régies par des organismes créés par une loi. Il y a également des associations professionnelles indépendantes des conseils d'administration créés par une loi. Ce sont ces autres associations, ainsi que les associations non professionnelles dont les membres fournissent des services, qu'envisage le par. 32(6). Ces organismes peuvent examiner des questions de compétence et d'intégrité et, s'ils le font, le par. 32(6) impose à la cour la responsabilité de décider du caractère raisonnable.

Je ne suis pas d'avis que la présence du par. 32(6) parmi les modifications indique une intention de rendre la Loi applicable à des organismes établis par des lois provinciales valides pour régir les professions libérales.

I am not persuaded that Parliament intended by the 1975 amendments to take within the Act governing bodies of professions. Nor am I persuaded that the language is apt to describe the deliberations of persons holding office under provincial legislation. The language describes voluntary private agreements.

The learned trial judge took the opposite view concerning subs. (6) stating:

Essentially it is argued that on a fair reading of s. 32 there is no reference to the governing bodies of any self-regulating profession and therefore it must refer to private arrangements of individual members of the profession. The interpretation contended for is untenable. Section 32(6) affords a statutory defence to a prosecution where the agreement or arrangement relates only to standards of competence and integrity. Standards of competence and integrity are not set by individual members, they are set only by the governing body and therefore s. 32 must refer to the governing bodies as well as to private individual arrangements by members of the profession. If it were otherwise there would be no reason to include s. 32(6) in the Act.

Nor am I able to agree with the submission that s. 32(6) does not refer to the governing bodies because by that section the standards of competence and integrity are left to the trial judge and the defence afforded by this section does not relate to the standards as determined by the governing body. By that section the Court only determines whether the agreement or arrangement relates to standards of competence and integrity that in the opinion of the governing body are reasonably necessary for the protection of the public and not whether the governing body was right or wrong in that opinion. In short, the Court does not substitute its opinion for that of the governing body.

Counsel points out that in his examination for discovery, the defendant Bertrand, admitted that it was a generally known circumstance that the legal profession in Canada was provincially regulated. Given the fact that Parliament had this knowledge, it was submitted that, had they wished to include the governing bodies, express words would have been used and Parliament would not have relied upon general words which could reasonably be construed to be limited to individuals. Implicit in Parliament's knowledge that the legal profes-

Je ne suis pas convaincu qu'en adoptant les modifications de 1975, le Parlement avait l'intention d'inclure dans le champ d'application de la Loi les conseils d'administration des professions libérales. Je ne suis pas convaincu non plus que le langage utilisé tend à décrire les délibérations de personnes occupant une fonction en vertu d'une loi provinciale. Il décrit plutôt des accords volontaires entre particuliers.

Le savant juge de première instance a exprimé l'avis contraire en ce qui concerne le par. (6). Voici ce qu'il a dit:

[TRADUCTION] On prétend essentiellement qu'il ne se dégage d'une interprétation raisonnable de l'art. 32 aucune mention des conseils d'administration des professions autonomes et que cet article doit donc viser les arrangements privés des membres de la profession. Cette interprétation est insoutenable. Le paragraphe 32(6) offre un moyen de défense qu'on peut opposer à des poursuites lorsque l'accord ou l'arrangement porte uniquement sur des normes de compétence et des critères d'intégrité. Comme ces normes de compétence et critères d'intégrité sont établis non pas par les membres individuels, mais uniquement par les conseils d'administration, l'art. 32 doit viser ces derniers aussi bien que les arrangements individuels privés des membres de la profession. S'il en était autrement, il n'y aurait aucune raison d'inclure le par. 32(6) dans la Loi.

Je ne puis non plus retenir l'argument selon lequel le par. 32(6) ne vise pas les conseils d'administration parce que, aux termes de ce paragraphe, c'est le juge de première instance qui fixe les normes de compétence et les critères d'intégrité et parce que le moyen de défense qu'offre ce paragraphe ne se rapporte pas aux normes établies par le conseil d'administration. Suivant ce paragraphe, la cour décide uniquement si l'accord ou l'arrangement porte sur des normes de compétence ou des critères d'intégrité qui, de l'avis du conseil d'administration, sont raisonnablement nécessaires à la protection du public et non si l'opinion du conseil d'administration était justifiée ou non. En bref, la cour ne substitue pas sa propre opinion à celle du conseil d'administration.

L'avocat fait remarquer que le défendeur Bertrand a admis, lors de son interrogatoire préalable, qu'il est de notoriété générale que la profession d'avocat au Canada est réglementée par les provinces. Etant donné que le Parlement le savait, on a prétendu que, s'il avait voulu inclure les conseils d'administration, il l'aurait dit expressément au lieu de recourir à une formulation générale qui peut raisonnablement recevoir une interprétation qui la limite à des particuliers. Si le Parlement savait que la profession d'avocat était soumise à une

sion was provincially regulated was the knowledge that competence and integrity were matters over which only the governing bodies had jurisdiction. Thus by including s. 32(6) in the Act, Parliament thereby clearly expressed its intention to include the governing bodies.

In my view subs. (6) does not operate to make a fundamental change to the plain meaning of the main operating provision of the section, that is s. 32(1). By its own terms subs. (6) is a limited directive to a court hearing a charge under subs. (1). It is to subs. (1) that one must look to determine the breadth of the parliamentary grasp. Section 32 is criminal legislation, whatever basis other parts of the *CIA* may have constitutionally. A defence-creating provision is hardly an appropriate place to find an expansion of the charging provision. There are of course in our community endless associations, professional and otherwise, voluntarily established and embracing persons carrying on activities social, commercial, professional and otherwise, which have no statutory mandate in the sense of a governing body of a profession. It may well be that it was the intent of Parliament to include in subs. (6) (or subs. (1)) such non-statutory bodies. The defence thereby afforded would perhaps in such a circumstance have application to a charge brought against such a non-statutory group or body under subs. (1) of s. 32. That case of course we do not now have before us. I find no assistance in the authority relied upon by the appellants, *Pharmaceutical Society of Great Britain v. Dickson*, [1968] 2 All E.R. 686 (H.L.), to support a contrary interpretation of s. 32 including subs. (6). The courts of the United Kingdom do not have a federal separation of sovereignty to consider when examining statutes and are not concerned with the situation arising where otherwise valid operations of one level of government may or may not be included in the proper reach of the legislation of the other level of government. For example, in the Court of Appeal, Lord Denning M.R. stated ([1967] 2 All E.R. 558, at p. 567):

réglementation provinciale, il s'ensuit implicitement qu'il savait également que les questions de compétence et d'intégrité relevaient exclusivement des conseils d'administration. Donc, par l'insertion du par. 32(6) dans la Loi, le Parlement a clairement exprimé son intention d'inclure les conseils d'administration.

A mon avis, le par. (6) ne modifie pas de façon fondamentale le sens manifeste du dispositif de l'article, savoir le par. 32(1). De par sa propre formulation, le par. (6) constitue une directive de portée restreinte adressée à une cour saisie d'une accusation fondée sur le par. (1). C'est donc à ce dernier paragraphe qu'il faut se reporter pour déterminer toute l'ampleur de l'intention du Parlement. Quel que soit le fondement constitutionnel que peuvent avoir les autres parties de la *L.R.E.C.*, l'article 32 est une disposition législative en matière pénale. Une extension de la disposition constitutive de l'infraction s'insère mal dans une disposition créatrice d'un moyen de défense. Il existe, bien entendu, dans notre société, d'innombrables associations professionnelles et autres qui, volontairement établies et regroupant des personnes qui exercent notamment des activités sociales, commerciales et professionnelles, n'ont aucun mandat conféré par une loi, ce qui les distingue d'un conseil d'administration d'une profession libérale. Il se peut bien que le Parlement ait eu l'intention d'inclure au par. (6) (ou au par. (1)) ces organismes non créés par une loi. Le moyen de défense ainsi accordé s'appliquerait peut-être alors à une accusation portée en vertu du par. 32(1) contre pareil groupe ou organisme. Ce n'est évidemment pas le cas en l'espèce. Selon moi, l'arrêt *Pharmaceutical Society of Great Britain v. Dickson*, [1968] 2 All E.R. 686 (H.L.), que les appelants ont invoqué à l'appui d'une interprétation contraire de l'art. 32, y compris de son par. (6), ne nous est d'aucun secours en l'espèce. Les cours du Royaume-Uni n'ont pas, dans leur examen des lois, à tenir compte d'un partage de la souveraineté propre à un régime fédéral et elles n'ont pas non plus à faire face à la situation qui se présente chaque fois que les opérations par ailleurs valides d'un palier de gouvernement peuvent être comprises dans la portée légitime de la législation de l'autre palier de gouvernement. Par exemple, le maître des rôles lord Denning a affirmé en Cour d'appel ([1967] 2 All E.R. 558, à la p. 567):

If the council of a professional body should make a rule which is in restraint of trade, it is as much subject to the law of the land as anyone else.

That statement is of course as true here as it is in the United Kingdom, but that is not the issue before the Court. The professional body here has made a rule with reference to the discipline of a member in a manner and concerning a subject which is clearly within provincial competence. With this fact in mind the Court is then asked to construe s. 32 to determine whether or not the "offences in relation to competition" established by the federal Parliament include provincially authorized activities on the part of the governing body. There the defendant-council was not a statutory governing body. By analogy it was the equivalent of the Canadian Bar Association, and the statutory body, which was not before the Court, was equivalent to the Law Society of British Columbia. The rules in question were not statutory. The defendant body had no public mandate. It was not a case of construing statutes which moved in opposite directions.

I conclude that on a proper construction of s. 32 taken as an entity, the section does not apply to the Law Society in the circumstances of this appeal.

American jurisprudence was advanced by the appellants in support of the federal jurisdiction over the Benchers' conduct. Two decisions of the United States Supreme Court have considered the relationship between federal anti-trust legislation and state action in the regulation of the practice of law. In *Goldfarb v. Virginia State Bar* (1975), 421 U.S. 773, the Court found the tariff of fees adopted by the voluntary Bar Association to be without the statutory authority of the state and therefore essentially a private, anti-competitive activity. The state statute accorded to the Supreme Court of the state, not the Bar Association, the power to regulate the practice of law. The state Court did not approve the tariff of fees in question; the federal statute therefore applied. The opposite result occurred in *Bates v. State Bar of Arizona* (1977), 433 U.S. 350. The disciplinary code adopted by

[TRADUCTION] Si le conseil d'un corps professionnel établit une règle restrictive du commerce, ce conseil est soumis aux lois du pays au même titre que toute autre personne.

Cela vaut évidemment autant pour le Canada que pour le Royaume-Uni, mais là n'est pas la question en l'espèce. Le corps professionnel dont il est question ici a pris une décision relativement aux mesures disciplinaires à prendre contre un membre et, vu la manière dont il l'a fait et l'objet de la décision, celle-ci relève nettement de la compétence provinciale. Compte tenu de ce fait, on demande à la cour d'interpréter l'art. 32 afin de déterminer si les «infractions relatives à la concurrence» établies par le Parlement fédéral comprennent les activités du conseil d'administration autorisées par la province. Dans l'affaire *Dickson*, le conseil défendeur n'était pas un conseil d'administration créé par une loi. Par analogie, il était l'équivalent de l'Association du Barreau canadien, tandis que l'organisme créé par la loi, qui n'était pas partie au litige, était l'équivalent de la Law Society of British Columbia. Les règles en question ne revêtaient pas le caractère d'une loi. Le conseil défendeur n'avait aucun mandat public. Il ne s'agissait pas d'interpréter des lois divergentes.

Je conclus que, si on interprète correctement l'art. 32 dans son ensemble, il ne s'applique pas à l'Association en l'espèce.

Les appelants ont invoqué la jurisprudence américaine à l'appui de la compétence fédérale relativement à la conduite des Benchers. La Cour suprême des Etats-Unis a étudié dans deux arrêts le rapport entre la législation fédérale contre les cartels et les mesures prises par les Etats pour réglementer l'exercice du droit. Dans l'arrêt *Goldfarb v. Virginia State Bar* (1975), 421 U.S. 773, la Cour a conclu que le tarif des honoraires adopté par l'Association du barreau (composée de volontaires) n'était pas autorisé par une loi de l'Etat et qu'il s'agissait donc d'une activité essentiellement privée portant restriction de la concurrence. La loi de l'Etat conférait à la Cour suprême de l'Etat, non pas à l'Association du barreau, le pouvoir de réglementer l'exercice du droit. La cour de l'Etat n'a pas approuvé le tarif des honoraires en question; par conséquent, la loi fédérale s'appliquait.

the Supreme Court of Arizona prohibited advertising. The state Bar, through its Board of Governors, acting under the rule adopted by the Supreme Court, suspended the offending attorney. The Supreme Court of the United States found that such a rule did not violate the federal anti-trust statute since the rule imposing the restraint was an act of government, that is an action brought about by the State of Arizona acting in its sovereign capacity. Consequently, the action was not prohibited by the *Sherman Act* of the United States. Blackmun J. for the majority of the Court stated at p. 362:

The disciplinary rules reflect a clear articulation of the State's policy with regard to professional behavior. Moreover, as the instant case shows, the rules are subject to pointed re-examination by the policymaker—the Arizona Supreme Court—in enforcement proceedings. Our concern that federal policy is being unnecessarily and inappropriately subordinated to state policy is reduced in such a situation; we deem it significant that the state policy is so clearly and affirmatively expressed and that the State's supervision is so active.

The Supreme Court had been delegated in the State of Arizona statute the supervisory function here consigned in the British Columbia statute to the Law Society. The ultimate appeal in respect to the rules of procedure in Arizona lay to the Supreme Court. Here the appeal on disciplinary matters lies to the Court of Appeal of the province. (The lengthy discussion by the Court of the First Amendment of the United States Constitution dealing with free speech is not relevant to our purposes.)

In both of these cases the Court made reference to *Parker v. Brown* (1943), 317 U.S. 341, where a question arose as to the efficacy of a crop prorating program of the State of California in confrontation with the provisions of the *Sherman Act* regulating competition federally. At least from the point of view of statutory interpretation the case is

C'est le contraire qui s'est produit dans l'affaire *Bates v. State Bar of Arizona* (1977), 433 U.S. 350. Le code de discipline adopté par la Cour suprême de l'Arizona interdisait la publicité. Par l'intermédiaire de son conseil d'administration, le barreau de l'Etat, agissant en vertu de la règle établie par la Cour suprême, a suspendu l'avocat fautif. La Cour suprême des Etats-Unis a conclu que cette règle n'enfreignait pas la loi fédérale contre les cartels, puisque la règle imposant la restriction était l'acte d'un gouvernement, c'est-à-dire un acte de l'Etat de l'Arizona dans l'exercice de sa souveraineté. Il s'ensuit que la *Sherman Act* des Etats-Unis n'interdisait pas cet acte. Le juge Blackmun, au nom de la cour à la majorité, a affirmé à la p. 362:

[TRADUCTION] Les règles en matière de discipline énoncent clairement la politique de l'Etat relativement à la conduite des membres de professions libérales. De plus, comme l'indique la présente espèce, ces règles sont soumises à un réexamen sévère de la part de l'auteur de la politique — la Cour suprême de l'Arizona — au cours des procédures visant leur application. Dans une situation pareille, nous sommes moins portés à craindre que la politique fédérale ne soit inutilement et irrégulièrement subordonnée à celle de l'Etat; selon nous, le fait que la politique de l'Etat est exprimée si nettement et affirmativement et que l'Etat exerce une surveillance si active est important.

La loi de l'Etat de l'Arizona avait délégué à la Cour suprême la fonction de surveillance que la loi de la Colombie-Britannique confère à l'Association en l'espèce. En Arizona, la Cour suprême connaît en dernier ressort des appels relatifs aux règles de procédure. En l'espèce, on interjette appel relativement aux questions de discipline devant la Cour d'appel de la province. (L'étude élaborée que la cour a faite du Premier amendement de la Constitution des Etats-Unis, qui vise la liberté d'expression, n'est pas pertinente en l'espèce.)

Dans l'un et l'autre arrêts la Cour s'est référée à l'affaire *Parker v. Brown* (1943), 317 U.S. 341, où l'on a soulevé la question de l'efficacité, face aux dispositions de la *Sherman Act* qui réglementaient la concurrence sur le plan fédéral, d'un programme de distribution proportionnelle des récoltes mis sur pied par l'Etat de la Californie. Au

useful to us. Chief Justice Stone at p. 351 stated:

The Sherman Act makes no mention of the state as such, and gives no hint that it was intended to restrain state action or official action directed by a state.

and later in the judgment at p. 352:

... the California Prorate Act is not rendered unlawful by the Sherman Act since, in view of the latter's words and history, it must be taken to be a prohibition of individual and not state action. It is the state which has created the machinery for establishing the prorate program. Although the organization of a prorate zone is proposed by producers, and a prorate program, approved by the Commission, must also be approved by referendum of producers, it is the state, acting through the Commission, which adopts the program and which enforces it with penal sanctions, in the execution of a governmental policy.

Of particular interest in this appeal is the observation of the Chief Justice at p. 351:

... an unexpressed purpose to nullify a state's control over its officers and agents is not lightly to be attributed to Congress.

The rule in the United States therefore seems to be that where the state legislatures take action directly or authorize a sub-agency to regulate the practice of law, the resultant actions do not offend the federal statute. Conversely where the state does not authorize the action taken by the governing agency purporting to regulate its members, the federal statute does apply. Beyond that the American decisions concern the *Bill of Rights* of the U.S. Constitution and are not here helpful. There seems to be something of a parallel between the *Bates* decision, *supra*, and the regulated industries cases, but beyond that the United States discussions are of little direct application here.

Question 2 says this:

2. If the *Combines Investigation Act* does apply, is it in that respect *intra vires* the Parliament of Canada?

point de vue de l'interprétation des lois du moins, cet arrêt nous est d'un certain secours. Le juge en chef Stone affirme, à la p. 351:

[TRADUCTION] La Sherman Act ne mentionne nulle part l'Etat comme tel et rien n'indique que son objet est de restreindre les actes de l'Etat ou les actes officiels ordonnés par ce dernier.

Le juge en chef ajoute plus loin, à la p. 352:

[TRADUCTION] ... la Sherman Act ne rend pas illégale la California Prorate Act parce que, compte tenu de sa formulation et son historique, il faut conclure que la première loi interdit les actes individuels et non ceux de l'Etat. C'est l'Etat qui a créé les mécanismes d'établissement du programme de distribution proportionnelle. Bien que les producteurs proposent la création d'une zone de distribution proportionnelle et qu'un programme de distribution proportionnelle approuvé par la Commission doit également l'être par les producteurs par voie de référendum, c'est l'Etat, agissant par l'intermédiaire de la Commission, qui établit le programme et qui l'applique au moyen de sanctions pénales dans le cadre de l'exécution d'une politique gouvernementale.

L'observation du juge en chef, à la p. 351, nous intéresse plus particulièrement en l'espèce:

[TRADUCTION] ... il ne faut pas inconsidérément attribuer au Congrès l'intention implicite de neutraliser l'autorité d'un Etat sur ses propres fonctionnaires et mandataires.

La règle aux États-Unis semble donc être que lorsque les législatures des Etats prennent des mesures directes pour réglementer l'exercice du droit ou qu'ils autorisent un organisme mandataire à le faire, les actes qui en résultent n'enfreignent pas la loi fédérale. En revanche, lorsque l'Etat n'autorise pas les mesures prises par l'organisme administratif qui veut imposer une réglementation à ses membres, la loi fédérale s'applique. Mis à part ces situations, les arrêts américains portent sur le *Bill of Rights* compris dans la Constitution américaine et ne nous sont d'aucun secours en l'espèce. Il semble exister une sorte de parallèle entre l'arrêt *Bates*, précité, et les arrêts relatifs aux industries réglementées, mais, à part cela, les études américaines n'ont aucune application directe en l'espèce.

La question 2 est ainsi formulée:

2. Si la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* s'applique, est-elle à cet égard *intra vires* du Parlement du Canada?

In view of the answer given to question 1 it is not necessary to answer this question. The intervenor, the Attorney General of Ontario, took the view that "the Criminal Law power cannot validly proscribe acts as criminal which the Legislature of a province has expressly authorized". In support of this proposition one might make reference to the comment of Locke J. in *Farm Products Reference*, *supra*, at p. 239. We are not called upon to decide this issue, however, if question 1 is to be answered in the negative.

The appellant, the Attorney General of Canada, placed the basis of the *CIA* in constitutional law under the trade and commerce power in part, that is s. 91(2) of the *Constitution Act*, but made no submission as to how this would advance the position of the appellants with reference to a proceeding under s. 32. The interpretation of s. 32 will of course produce the same answer under question 1 whatever its constitutional base may be. In my view the discussion of the trade and commerce power does not advance the appellant's position.

There remains the third question in the *Jabour* action:

Does the ruling of the Benchers of the Law Society of British Columbia prohibiting the appellant from informing the public about the type and cost of legal services provided, violate the appellant's right to freedom of speech in Canada?

Freedom of speech has been valued as a fundamental right in this country, the United Kingdom and elsewhere for centuries. While the right to freedom of expression has on occasion been loosely described and sometimes insecurely planted in the law, reference can be found to it in such early formal documents as the *Bill of Rights* of 1689. Sometimes the right, as in that instance, was confined to freedom of debate in the Houses of Parliament; sometimes it is confined to freedom of the press; and sometimes the expression 'freedom of speech' or 'freedom of expression' is intended to connote the widest right of independence of

Vu la réponse que j'ai donnée à la première question, point n'est besoin de répondre à la deuxième. L'intervenant le procureur général de l'Ontario a exprimé l'avis que [TRADUCTION] «on ne peut valablement se servir du pouvoir en matière de droit criminel pour interdire, comme étant criminels, des actes expressément autorisés par la législature d'une province». Pour appuyer cette thèse, on peut se référer à l'observation du juge Locke dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, précité, à la p. 239. Si toutefois la première question doit recevoir une réponse négative, nous n'avons pas à nous prononcer sur ce point.

Selon l'appellant le procureur général du Canada, au point de vue du droit constitutionnel, la *L.R.E.C.* se fonde en partie sur le pouvoir en matière d'échanges et de commerce, c'est-à-dire sur le par. 91(2) de la *Loi constitutionnelle*, mais il n'a pas expliqué en quoi cela avancerait les appelants relativement à une procédure en vertu de l'art. 32. Quel que soit le fondement constitutionnel de l'art. 32, son interprétation conduira évidemment à la même réponse à la première question. A mon avis, il ne sert à rien aux appelants de parler du pouvoir en matière d'échanges et de commerce.

Reste la troisième question formulée dans l'action de *Jabour*:

La règle adoptée par les Benchers de la Law Society of British Columbia, qui interdit à l'appellant d'informer le public du genre de services juridiques assurés et de leur coût, viole-t-elle le droit de l'appellant à la liberté d'expression au Canada?

Depuis des siècles, la liberté d'expression est considérée comme un droit fondamental au Canada, au Royaume-Uni et ailleurs. Bien que le droit à la liberté d'expression ait reçu parfois une formulation vague et qu'il n'ait pas toujours été très solidement enraciné dans le droit, de vieux documents officiels comme le *Bill of Rights* de 1689 en font mention. Ce droit se limitait tantôt, comme dans ce dernier cas, à la liberté de débat dans les Chambres du Parlement, tantôt à la liberté de la presse; et il arrive parfois que les expressions «liberté de parole» ou «liberté d'expression» soient destinées à connoter le droit le plus large à la

expression free from unlawful suppression, interference or punishment. Where the right is not entrenched beyond the reach of Parliament or Legislature, as has been done for example in the First Amendment to the United States Constitution, the right is subject to curtailment by valid statute law.

These various rights of freedom of expression are discussed at length in this Court by Chief Justice Duff in the *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100, at pp. 132-33:

Under the constitution established by *The British North America Act*, legislative power for Canada is vested in one Parliament consisting of the Sovereign, an upper house styled the Senate, and the House of Commons. Without entering in detail upon an examination of the enactments of the Act relating to the House of Commons, it can be said that these provisions manifestly contemplate a House of Commons which is to be, as the name itself implies, a representative body; constituted, that is to say, by members elected by such of the population of the united provinces as may be qualified to vote. The preamble of the statute, moreover, shows plainly enough that the constitution of the Dominion is to be similar in principle to that of the United Kingdom. The statute contemplates a parliament working under the influence of public opinion and public discussion. There can be no controversy that such institutions derive their efficacy from the free public discussion of affairs, from criticism and answer and counter-criticism, from attack upon policy and administration and defence and counter-attack; from the freest and fullest analysis and examination from every point of view of political proposals. This is signally true in respect of the discharge by Ministers of the Crown of their responsibility to Parliament, by members of Parliament of their duty to the electors, and by the electors themselves of their responsibilities in the election of their representatives.

His Lordship was there concerned of course with the need in the operations of the democratic community organized under *The British North America Act* for the freest possible discussion in order that Parliament would be constantly working under the influence of public opinion and public discussion. The Reference in question related to the operation of newspapers in the Province of Alberta and in the first instance therefore the

latitude d'expression exempte de toute suppression, ingérence ou peine illégales. Si ce droit n'est pas enchâssé hors de la portée du Parlement ou des législatures, comme on l'a fait, par exemple, dans le Premier amendement de la Constitution des États-Unis, il est susceptible de limitation par une loi valide.

Ces différents droits à la liberté d'expression font l'objet d'une étude approfondie du juge en chef Duff de cette Cour dans le *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta*, [1938] R.C.S. 100, aux pp. 132 et 133:

[TRADUCTION] En vertu de la Constitution instituée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le pouvoir législatif au Canada appartient à un Parlement composé du souverain, d'une chambre haute appelée Sénat et de la Chambre des communes. Sans entrer dans un examen détaillé des dispositions de l'Acte concernant la Chambre des communes, il est possible de dire qu'elles prévoient manifestement que celle-ci doit être, comme son nom l'indique, un organisme représentatif, c'est-à-dire composé de membres élus par la population des provinces membres de l'Union qui ont qualité pour voter. Le préambule de cette loi indique aussi assez clairement que la Constitution du Dominion doit reposer sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. L'Acte prévoit un Parlement qui fonctionne sous le feu de l'opinion publique et de la libre discussion. Il ne peut y avoir aucun doute que ces institutions tirent leur efficacité de la libre discussion des affaires, des critiques, réponses et contre-critiques, des attaques contre la politique et l'administration et des défenses et contre-attaques, de l'analyse et de l'examen le plus libre et le plus complet de chaque point de vue énoncé sur les projets politiques. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la façon dont s'acquittent les ministres de la Couronne de leur responsabilité envers le Parlement, les députés du Parlement de leurs devoirs envers les électeurs et les électeurs eux-mêmes de leurs responsabilités lors de l'élection de leurs représentants.

Sa Seigneurie avait évidemment à l'esprit dans ce passage la nécessité, dans le fonctionnement de la société démocratique organisée sous le régime de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, de la plus grande liberté de discussion possible, afin que le Parlement fonctionne constamment sous le feu de l'opinion publique et de la libre discussion. Le renvoi en question se rapportait à la publication de journaux dans la province de l'Alberta, de sorte

Court was dealing with that version of the right to freedom of expression usually referred to as freedom of the press.

His Lordship continued at p. 133:

The right of public discussion is, of course, subject to legal restrictions; those based upon considerations of decency and public order, and others conceived for the protection of various private and public interests with which, for example, the laws of defamation and sedition are concerned. In a word, freedom of discussion means, to quote the words of Lord Wright in *James v. Commonwealth*, [[1936] A.C. 578], "freedom governed by law."

It might be helpful to set out Lord Wright's complete statement from the *James* case, *supra*, at p. 627:

"Free" in itself is vague and indeterminate. . . . Free speech does not mean free speech; it means speech hedged in by the laws against defamation, blasphemy, sedition and so forth; it means freedom governed by law.

(*Vide* W.R. Lederman, *The Nature and Problems of a Bill of Rights*, 37 Can. Bar. Rev. 4.)

When all these broad discussions have been duly recorded we must return to the point of departure as I find it conveniently described by Beetz J. in *A.G. (Can.) and Dupond v. Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770, at p. 796:

None of the freedoms referred to [and reference had been made to freedom of speech] is so enshrined in the Constitution as to be above the reach of competent legislation.

The freedom of expression with which the Court is here concerned of course has nothing to do with the elective process and the operations of our democratic institutions, the House of Commons and the provincial Legislature. We are indeed speaking about the right of economic free speech, the right to commercial advertising. It can hardly be contended that the province by proper legislation could not regulate the ethical, moral and financial aspects of a trade or profession within its boundaries. If the province were to declare that price advertising of legal services was to be con-

que la Cour avait à se prononcer d'abord et avant tout sur cette forme particulière du droit à la liberté d'expression qu'on appelle communément la liberté de la presse.

Sa Seigneurie a ajouté, à la p. 133:

[TRADUCTION] Le droit de parler en public est naturellement soumis à des restrictions légales, soit qu'elles s'appuient sur des motifs d'ordre public et de décence ou qu'elles visent la protection des divers intérêts publics et privés sur lesquels portent, par exemple, les lois relatives à la diffamation et à la sédition. En un mot, la liberté de parole signifie, pour reprendre les termes de lord Wright dans l'arrêt *James v. Commonwealth* [[1936] A.C. 578], «la liberté régie par le droit».

Il serait peut-être utile de reproduire intégralement les propos de lord Wright dans l'arrêt *James*, précité, à la p. 627:

[TRADUCTION] Le mot «libre» est en soi vague et imprécis . . . L'expression «liberté de parole» ne signifie pas une liberté de parole absolue; elle signifie plutôt une liberté de parole soumise aux restrictions apportées par les lois contre la diffamation, le blasphème, la sédition, etc.; elle signifie la liberté régie par le droit.

(*Voir* W.R. Lederman, *The Nature and Problems of a Bill of Rights*, 37 R. du B. Can. 4.)

Ces études générales dûment signalées, nous devons revenir au point de départ dont le juge Beetz fournit une description pratique dans l'arrêt *P.G. (Can.) et Dupond c. Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770, à la p. 796:

Aucune des libertés mentionnées [et on avait mentionné la liberté d'expression] n'a été consacrée par la Constitution au point d'être mise hors de la portée de toute législation.

La liberté d'expression dont la Cour est saisie en l'espèce n'a bien sûr rien à voir avec le processus électoral et le fonctionnement de nos institutions démocratiques, savoir la Chambre des communes et les législatures provinciales. Il s'agit en réalité du droit à la liberté d'expression en matière commerciale, du droit de faire de la publicité commerciale. On ne saurait guère prétendre qu'une province ne peut, au moyen d'une loi appropriée, réglementer les aspects moraux et financiers d'un commerce exploité ou d'une profession exercée à l'intérieur de ses frontières. Si une province déclara-

trolled in the manner described in *Can. Breweries, supra*, in the case of beer advertising and beer sales, would not such provincial legislation be *intra vires*? Clearly the right of a licence-holding member of the law profession practising in the Province of British Columbia is subject to some provincial regulations. One of those regulations might amount to a curtailment of the ability of the licence holder to advertise his or her services. The same attack might be made upon the *CIA* where it would otherwise be applicable. A restriction in the form of misleading advertising as in s. 36 of that Act is just such a lawful regulatory restriction on freedom of expression or freedom of economic speech as has been alleged here. This being so we are returned to the initial question as to whether or not the Benchers were authorized by the provincial statute to do what it has done in the discipline action relating to the appellant Jabour. If the answer is "Yes" then the submissions advanced with reference to the freedom of speech are answered. If the answer is "No" it is unnecessary to answer the question raised with reference to the right to free speech. The regulations and rulings of the Benchers with reference to advertising have already been set forth. Some matters may, in accordance with those rulings, be made the subject of public announcement, others may not. According to the factum of the appellant Jabour on March 30, 1979 after these proceedings had been commenced, new rulings were passed by the Benchers permitting "certain advertising of services by lawyers". Similar comment is found in the factum of the Law Society in the appeal by the Attorney General of Canada. Reference is there made to "current rulings and resolutions of the Law Society under which fee and other advertising is permitted in British Columbia . . ." Thus it can be seen from the submissions of both appellants and respondents that the regulation of advertising is an ongoing function of the Benchers under the provincial statute. If the consequence of this action, assuming it to be valid in law, is the reduction of the ability of the member of the Law Society to make public announcements concerning the practice of law, such a consequence does not, as a violation of an asserted right to freedom of speech, invalidate the otherwise valid provincially-

rait que la publicité concernant le prix de services juridiques doit être soumise à un contrôle semblable à celui décrit dans l'arrêt *Can. Breweries*, précité, pour la réclame et la vente de la bière, pareille loi provinciale ne serait-elle pas *intra vires*? Il est évident que les droits d'un avocat titulaire d'un permis qui exerce dans la province de la Colombie-Britannique sont assujettis à certains règlements provinciaux. L'un de ces règlements peut éventuellement équivaloir à une restriction de la publicité que le titulaire du permis peut faire concernant ses services. On pourrait adresser ce même reproche contre la *L.R.E.C.* dans les cas où elle serait par ailleurs applicable. Une restriction relative à la publicité trompeuse, comme il s'en trouve à l'art. 36 de cette loi, constitue précisément le type de restriction légitime apportée, par voie de réglementation, à la liberté d'expression ou à la liberté d'expression en matière commerciale, qui, a-t-on prétendu, existe en l'espèce. Tel étant le cas, nous sommes obligés de revenir sur la question initiale de savoir si la loi provinciale autorise les Benchers à faire ce qu'ils ont fait dans le cadre des procédures disciplinaires engagées contre l'appellant Jabour. Une réponse affirmative à cette question contient en elle-même la réponse aux arguments mis de l'avant relativement à la liberté d'expression. Si toutefois la réponse est négative, il n'est pas nécessaire de répondre à la question soulevée au sujet du droit à la liberté d'expression. J'ai déjà reproduit les règlements et les règles établis par les Benchers relativement à la publicité. Suivant ces règles, certaines questions peuvent faire l'objet d'annonces publiques, tandis que d'autres ne le peuvent pas. Il se dégage du mémoire de l'appellant Jabour que, le 30 mars 1979, après l'introduction des présentes procédures, les Benchers ont adopté de nouvelles règles permettant [TRADUCTION] «aux avocats de faire une certaine publicité concernant leurs services». Le mémoire produit par l'Association dans le cadre du pourvoi formé par le procureur général du Canada contient une observation semblable. Dans ce mémoire, on parle des [TRADUCTION] «règles et résolutions de l'Association qui autorisent actuellement, en Colombie-Britannique, la publicité relative aux honoraires et à d'autres questions . . . ». Il ressort donc des prétentions tant des appelants que des

delegated legislative action.

As I have already concluded for reasons advanced earlier that the action taken by the Benchers herein was authorized by the province of British Columbia, the answer to the third question in my view is "No".

In the result therefore, in the Law Society action on the appeal to this Court by the Attorney General of Canada, the Restrictive Trade Practices Commission and Bertrand, I would answer the first question "No"; the second question need not in the circumstances be answered; and the third question I would answer "No". In the Jabour action on the appeal of the appellant Jabour, I would answer the first question "No"; the second question need not in the circumstances be answered; and the third question I would answer "No".

For all these reasons I would dismiss both appeals. As the questions in each appeal raise identical issues, except question 3 in the Jabour appeal, I would allow the respondents costs in this Court against all appellants except that there shall be only one counsel fee recoverable for both appeals in this Court, the same to be borne equally as between the appellants in the Law Society action and the appellant Jabour.

Appeals dismissed with costs.

Solicitor for the appellants, the Attorney General of Canada, the Restrictive Trade Practices Commission, L.A. Couture, in his capacity as Acting Chairman of the Restrictive Trade Practices Commission, and Robert J. Bertrand, in his

intimés que la réglementation de la publicité est une fonction que les Benchers exercent de façon permanente en vertu de la loi provinciale. Si cette réglementation, à supposer qu'elle soit légale, a pour conséquence de réduire la possibilité pour les membres de l'Association de faire des annonces publiques concernant l'exercice du droit, cette conséquence n'a pas pour effet, en tant que violation du droit reconnu à la liberté d'expression, d'invalider les mesures de caractère législatif par ailleurs valides prises en vertu d'une délégation de pouvoir provincial.

Comme j'ai déjà conclu, pour les motifs exposés plus haut, les mesures prises par les Benchers en l'espèce étaient autorisées par la province de la Colombie-Britannique, j'estime qu'il faut répondre par la négative à la troisième question.

Donc, en définitive, pour ce qui est du pourvoi formé devant cette Cour par le procureur général du Canada, par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce et par Bertrand dans le cadre de l'action intentée par l'Association, je suis d'avis de répondre par la négative aux première et troisième questions; dans les circonstances, il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question. Quant au pourvoi de Jabour dans le cadre de l'action qu'il a intentée, je suis d'avis de répondre par la négative aux première et troisième questions; dans les circonstances, il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question.

Pour tous ces motifs, je suis d'avis de rejeter les deux pourvois. Comme l'un et l'autre pourvois soulèvent des questions identiques, à la seule exception de la troisième question dans le pourvoi de Jabour, je suis d'avis d'adjuger aux intimés leurs dépens en cette Cour contre tous les appelants, sauf qu'il n'y aura qu'un seul mémoire de frais d'avocat pour les deux pourvois en cette Cour, à charge égale des appelants dans l'action intentée par l'Association et de l'appelant Jabour.

Pourvois rejetés avec dépens.

Procureur des appelants, le procureur général du Canada, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, L.A. Couture, en sa qualité de président intérimaire de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, et

capacity as Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act: Roger Tassé, Ottawa.

Solicitors for the respondents the Law Society of British Columbia and Victor McCallum: Russell & DuMoulin, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Ministry of the Attorney General of British Columbia, Victoria.

Solicitors for the appellant Donald Jabour: Swinton & Co., Vancouver.

Solicitors for the respondents the Law Society of British Columbia and Harry Rankin representing the Benchers of the Law Society of British Columbia: Macaulay, McColl, MacKenzie, Vancouver.

Robert J. Bertrand, en sa qualité de directeur des enquêtes et recherches, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions: Roger Tassé, Ottawa.

Procureurs des intimés la Law Society of British Columbia et Victor McCallum: Russell & DuMoulin, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique: Ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureurs de l'appelant Donald Jabour: Swinton & Co., Vancouver.

Procureurs des intimés la Law Society of British Columbia et Harry Rankin représentant les Benchers de la Law Society of British Columbia: Macaulay, McColl, MacKenzie, Vancouver.