

T-956-90

T-956-90

Her Majesty the Queen (*Plaintiff*)Sa Majesté la Reine (*demanderesse*)

v.

c.

St. Lawrence Cruise Lines Inc. (*Defendant*)St. Lawrence Cruise Lines Inc. (*défenderesse*)

INDEXED AS: CANADA v. ST. LAWRENCE CRUISE LINES INC. (T.D.)

RÉPERTORIÉ: CANADA c. ST. LAWRENCE CRUISE LINES INC. (1^{re} INST.)

Trial Division, Dubé J.—Ottawa, December 4, 1995 and January 30, 1996.

Section de première instance, juge Dubé—Ottawa, 4 décembre 1995 et 30 janvier 1996.

Administrative law — Basic principles — Delegated legislation — Whether regulatory provision imposing passenger charges on cruise vessels using public dock while exempting ferries ultra vires Public Harbours and Port Facilities Act — Review of leading cases on exercise of discretionary powers — Objective of national ports policy — Act, s. 12 empowering Governor in Council to regulate for management, use of public harbours including imposition of charges — Understandable fees may vary according to vessel type — Definition of “vessel” within Minister’s discretion — No discrimination between persons similarly situated as all cruise vessels charged — Ferries not similarly situated as providing different service.

Droit administratif — Principes fondamentaux — Législation déléguée — Une disposition réglementaire imposant un droit sur les passagers des navires de croisière qui utilisent une installation portuaire publique alors que les transbordeurs en sont exemptés, est-elle ultra vires au regard de la Loi sur les ports et installations portuaires? — Analyse de précédents jurisprudentiels marquants mettant en cause l’exercice du pouvoir discrétionnaire — L’objet de la politique portuaire nationale — L’art. 12 habilite le gouverneur en conseil à prendre des règlements relatifs à la gestion et à l’utilisation des ports publics y compris l’imposition de droits — Il est compréhensible que les droits puissent varier selon le type de navire — La définition du mot «navire» est laissée à la discrétion du ministre — Aucune discrimination n’est faite entre des personnes se trouvant dans une même situation puisque les droits frappent tous les navires de croisière — Les transbordeurs n’entrent pas dans cette catégorie puisqu’ils offrent un autre genre de service.

Maritime law — Harbours — Delegated legislation — Whether Government Wharves Regulations ultra vires Public Harbours and Port Facilities Act as (1) not authorized by Act (2) based on irrelevant considerations (3) discriminatory — Passenger charges in respect of cruise vessels using public dock — Local ferry using same dock free of charges — Objective of national ports policy — Regulatory powers of Governor in Council set out in Act — Definition of “cruise vessel” in Regulations excluding ferry — Whether Regulations going beyond confines of Act in distinguishing between “cruise vessel” and other vessels — S. 12 of Act affording Minister discretion to impose fees on cruise vessels — Understandable fees may vary according to vessel type.

Droit maritime — Ports — Législation déléguée — Le Règlement sur les quais de l’Etat est-il ultra vires au regard de la Loi sur les ports et installations portuaires du fait: (1) que la Loi n’a pas autorisé ce règlement, (2) que celui-ci repose sur des considérations hors de propos, et (3) qu’il est discriminatoire — Des droits sont imposés sur les passagers des navires de croisière faisant usage d’une installation portuaire publique — Le transbordeur local utilise sans frais la même installation — L’objet de la politique portuaire nationale — Les pouvoirs de réglementation du gouverneur en conseil sont énoncés dans la Loi — Le Règlement exclut les transbordeurs de la définition de «navire de croisière» — Ce Règlement outrepassé-t-il le cadre de la Loi en distinguant entre un «navire de croisière» et d’autres embarcations? — L’art. 12 de la Loi accorde au ministre le pouvoir discrétionnaire d’imposer des droits sur les navires de croisière — Il est compréhensible que les droits puissent varier selon le type de navire.

This was an action for passenger charges incurred under the *Public Harbours and Port Facilities Act* and the

Il s’agit d’une action en réclamation des droits afférents aux passagers imposés en vertu de la *Loi sur les ports et*

Government Wharves Regulations. Since 1988 the defendant has owned and operated passenger cruise vessels which use a public port facility at Kingston, Ontario to embark and disembark passengers.

Act, section 3 declares the objectives of the national ports policy as including the creation of an efficient system of public harbours for the achievement of national, regional and local economic and social objectives and to provide equitable treatment to users of Canadian ports. The broad definition of "vessel" in section 2 includes every description of ships. Section 12 permits the Governor in Council to make regulations for the management, control, development and use of any public port facility, including the imposition of rates, tolls, fees or charges on vessels and persons using the facility. The local ferry, which uses the same dock as do defendant's vessels, is excluded from the definition of "cruise vessel" and the payment of fees. The defendant submitted that the Regulations were *ultra vires* on the grounds that (1) they were not authorized by the Act; (2) the purpose of the Regulations was based on irrelevant considerations; and (3) they were discriminatory. The defendant submitted that one of the objectives of the national ports policy is the equitable treatment of users of Canadian ports and that the statute provides for the imposition of fees and other charges upon a vessel and does not confer a power to differentiate between cruise vessels, passenger vessels, day-trippers or ferries. It argued that the Minister's stated objectives of increasing harbour fees to enhance cost recovery with respect to the public harbours infrastructure and to support the federal government's deficit reduction exercise was not a valid ground for distinguishing between ferry and cruise vessel passengers. Finally, the defendant argued that the cruise vessel passenger fee was clearly discriminatory, and there was no legislative authority in the empowering Act for the Governor in Council to create such a distinction.

Held, the action should be allowed.

(1) The Governor in Council had properly exercised his discretion. The Regulations were legislated pursuant to the enabling statute and were not *ultra vires* on any of the grounds submitted by the defendant. Section 12 affords the Minister sufficient discretion to introduce Regulations imposing fees on cruise vessels.

(2) The definition of "vessel" is within the Minister's discretion. Under section 4 of the Act, the Minister is responsible for achieving the objective of the national ports policy. If the purpose of the exercise is to raise revenues and reduce the deficit, it is valid and authorized

installations portuaires et du Règlement sur les quais de l'État. Depuis 1988, la défenderesse a possédé et exploité des navires de croisière qui utilisent une installation portuaire publique située à Kingston (Ontario) pour l'embarquement et le débarquement des passagers.

L'article 3 de la Loi énonce l'objet de la politique portuaire nationale qui comprend la création d'un système efficace de ports publics en vue de réaliser des objectifs sociaux et économiques aux plans tant national que régional ou local et de garantir l'égalité de traitement aux usagers des ports canadiens. Le terme «navire», qui est largement défini à l'article 2, comprend toutes les catégories d'embarcations. L'article 12 autorise le gouverneur en conseil à édicter des règlements en vue de la gestion, du contrôle, de l'exploitation et de l'utilisation des ports et installations portuaires publics, y compris l'imposition de droits ou taxes sur les navires et les personnes qui font usage de ces installations. Le transbordeur local, qui utilise le même quai que les navires de la défenderesse, est exclu de la définition de «navire de croisière» et il est exempté des droits. La défenderesse a allégué que le Règlement était *ultra vires* aux motifs (1) que la Loi ne l'a pas autorisé, (2) qu'il reposait sur des considérations hors de propos, et (3) qu'il était discriminatoire. Elle a soutenu que l'un des objectifs de la politique portuaire nationale consiste à garantir l'égalité de traitement aux usagers des ports canadiens et que la Loi prévoit l'imposition de droits et d'autres frais à un navire sans conférer le pouvoir de distinguer entre les navires de croisière ou à passagers, les navires de croisière de jour ou les transbordeurs. Elle a fait valoir que l'objectif avoué du ministre en haussant les droits portuaires pour mieux récupérer les coûts relatifs à l'infrastructure portuaire nationale et appuyer les efforts du gouvernement fédéral visant à réduire le déficit, ne justifiait pas la distinction établie entre les passagers des transbordeurs et ceux des navires de croisière. La défenderesse a enfin soutenu que le droit frappant les passagers des navires de croisière était nettement discriminatoire et que la loi habilitante n'autorisait pas le gouverneur en conseil à établir pareille distinction.

Jugement: l'action doit être accueillie.

(1) Le gouverneur en conseil avait exercé à bon escient son pouvoir discrétionnaire. Le Règlement a été édicté conformément à la loi habilitante et aucun des motifs invoqués par la défenderesse ne prouve qu'il était *ultra vires*. L'article 12 de la Loi accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire suffisant pour imposer, par voie de règlement, des droits sur les navires de croisière.

(2) La définition du mot «navire» est laissée à la discrétion du ministre à qui incombe, en vertu de l'article 4 de la Loi, la réalisation de la politique portuaire nationale. Si l'initiative vise à accroître les recettes et à réduire le déficit, elle est valide et autorisée par l'article 3 de la Loi

under section 3 as providing efficient service under the national ports policy.

(3) The Regulations were not discriminatory. Discrimination may result from distinctions if their effects are unequal as between persons who are similarly situated. There was, however, no evidence that the passenger fees were not imposed on all cruise vessels. They were not imposed on the local ferry, but it was not the same type of vessel and did not provide the same type of service and was therefore not similarly situated.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Government Wharves Regulations, C.R.C., c. 881, s. 2 "cruise vessel" (as enacted by SOR/86-493, s. 1).
Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52.
Public Harbours and Port Facilities Act, R.S.C., 1985, c. P-29, ss. 2 "vessel", 3(1), 12(1).
Referendum Act, S.C. 1992, c. 30.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Metropolitan Toronto, The Municipality of v. The Corporation of the Village of Forest Hill, [1957] S.C.R. 569; (1957), 9 D.L.R. (2d) 113; *Bunce and Town of Cobourg, Re*, [1963] 2 O.R. 343; (1963), 39 D.L.R. (3d) 513 (C.A.); *Tegon Developments Ltd. and Montreal Trust Company v. City of Edmonton and Alberta Minister of Culture* (1977), 8 A.R. 384; 81 D.L.R. (3d) 543; 5 Alta. L.R. (2d) 63 (S.C.A.D.); affd [1979] 1 S.C.R. 98; (1978), 7 Alta. L.R. (2d) 292; 24 N.R. 269; *Alaska Trainship Corporation et al. v. Pacific Pilotage Authority*, [1981] 1 S.C.R. 261; (1981), 120 D.L.R. (3d) 577; 35 N.R. 271; *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 156 N.R. 81.

AUTHORS CITED

Dussault, René and Louis Borgeat. *Administrative Law: A Treatise*, 2nd ed., vol. 1, trans. Murray Rankin. Toronto: Carswell, 1985.

pour que soit offert un service efficace dans le cadre de la politique portuaire nationale.

(3) Le Règlement n'était pas discriminatoire. Des distinctions peuvent être discriminatoires si leurs effets se reflètent inégalement sur des personnes de même situation. Rien ne prouve, toutefois, que les droits imposés aux passagers ne frappaient pas tous les navires de croisière. Si le transbordeur local n'y a pas été assujéti, c'est parce qu'il ne s'agissait pas d'un navire de la même catégorie qui n'offrirait pas le même genre de service et ne se trouvait donc pas dans la même situation.

LOIS ET RÉGLEMENTS

Loi référendaire, L.C. 1992, ch. 30.
Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, ch. 52.
Loi sur les ports et installations portuaires publics, L.R.C. (1985), ch. P-29, art. 2 «navire», 3(1), 12(1).
Règlement sur les quais de l'État, C.R.C., ch. 881, art. 2 «navire de croisière» (édicte par DORS/86-493, art. 1).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Metropolitan Toronto, The Municipality of v. The Corporation of the Village of Forest Hill, [1957] R.C.S. 569; (1957), 9 D.L.R. (2d) 113; *Bunce and Town of Cobourg, Re*, [1963] 2 O.R. 343; (1963), 39 D.L.R. (3d) 513 (C.A.); *Tegon Developments Ltd. and Montreal Trust Company v. City of Edmonton and Alberta Minister of Culture* (1977), 8 A.R. 384; 81 D.L.R. (3d) 543; 5 Alta. L.R. (2d) 63 (D.A.C.S.); conf. par [1979] 1 R.C.S. 98; (1978), 7 Alta. L.R. (2d) 292; 24 N.R. 269; *Alaska Trainship Corporation et autre c. Administration de pilotage du Pacifique*, [1981] 1 R.C.S. 261; (1981), 120 D.L.R. (3d) 577; 35 N.R. 271; *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 368; (1985), 14 D.L.R. (4th) 161; 29 M.P.L.R. 220; 58 N.R. 339; *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; (1959), 16 D.L.R. (2d) 689; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995; (1993), 105 D.L.R. (4th) 577; 156 N.R. 81.

DOCTRINE

Dussault, René et Louis Borgeat. *Traité de droit administratif*, 2^e éd., vol. 1, Québec: Presses de l'Université Laval, 1984.

Holland, D. C. and J. P. McGowan. *Delegated Legislation in Canada*. Toronto: Carswell, 1989.

Jones, D. P. and A. S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1994.

Keyes, J. M. *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*. Toronto: Butterworths, 1992.

ACTION for annual fees imposed under *Public Harbours and Port Facilities Act* and *Government Wharves Regulations* for the use of a public dock. Action allowed.

COUNSEL:

Marie-Louise Wcislo for plaintiff.
J. Kenrick Sproule for defendant.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiff.
Marler, Sproule, Castonguay, Montréal, for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

1 DUBÉ J: The plaintiff, as represented by the Minister of Transport (the Minister), claims passenger charges incurred by the defendant, St. Lawrence Cruise Lines Inc. (St. Lawrence Cruise) under the *Public Harbours and Port Facilities Act*¹ (the Act) and the *Government Wharves Regulations*,² as amended, SOR/86-493 (the Regulations).

2 The essential facts are admitted. Since 1988, St. Lawrence Cruise owned and operated the *Canadian Empress* and in addition, during the years 1990-1992, the *Victorian Empress*, both of which are passenger cruise vessels, and used the Crawford Dock, a public port facility in the City of Kingston for purposes of embarking and disembarking passengers. St. Lawrence Cruise received invoices totalling \$52,636.27 as of November 28, 1994. Pursuant to an order of this Court dated April 23, 1990, St. Lawrence Cruise deposited into Court the yearly

Holland, D. C. and J. P. McGowan. *Delegated Legislation in Canada*. Toronto: Carswell, 1989.

Jones, D. P. and A. S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1994.

Keyes, J. M. *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*. Toronto: Butterworths, 1992.

ACTION en réclamation des droits annuels afférents à l'utilisation d'une installation portuaire publique, imposés en vertu de la *Loi sur les ports et installations portuaires* et du *Règlement sur les quais de l'État*. Action est accueillie.

AVOCATS:

Marie-Louise Wcislo pour la demanderesse.
J. Kenrick Sproule pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse.
Marler, Sproule, Castonguay, Montréal, pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

1 LE JUGE DUBÉ: La demanderesse, représentée par le ministre des Transports (le ministre) réclame le paiement des droits afférents aux passagers dont la défenderesse, la St. Lawrence Cruise Lines Inc. (St. Lawrence Cruise) est redevable en vertu de la *Loi sur les ports et installations portuaires publics*¹ (la Loi) et le *Règlement sur les quais de l'État*², modifié par le DORS/86-493 (le Règlement).

2 Les faits essentiels ne sont pas contestés. Depuis 1988, St. Lawrence Cruise a exploité le *Canadian Empress* et, en outre, durant la période 1990-1992, le *Victorian Empress*, deux navires de croisière dont elle est propriétaire et qui sont affectés au transport de passagers. La société utilisait le quai Crawford, une installation portuaire publique située dans la ville de Kingston, pour l'embarquement et le débarquement des passagers. Elle a reçu des factures s'élevant, au 28 novembre 1994, à la somme de 52 636,27 \$. Suite à une ordonnance de la Cour en

fees claimed by the Minister in order to be allowed to continue using the Crawford Dock.

date du 23 avril 1990, la susdite société a déposé à la Cour le montant des droits annuels réclamés par le ministre pour pouvoir continuer à utiliser le quai Crawford.

3 St. Lawrence Cruise claims that it has no legal obligation to pay the charges on the ground that the new Regulations are *ultra vires* the Act pursuant to which they were enacted. At the hearing of this matter counsel for the defendant fully outlined the three bases upon which he rested his *ultra vires* arguments: (1) the new Regulations are not authorized by the Act; (2) the purpose of the new Regulations is based on irrelevant considerations; (3) the new Regulations are discriminatory.

3 St. Lawrence Cruise allègue qu'elle n'est pas légalement tenue de verser les droits en question au motif que le nouveau Règlement est *ultra vires* au regard de la Loi habilitante. À l'audition de la cause, l'avocat de la défenderesse a pleinement exposé les trois raisons qu'il invoquait à l'appui de son argument, à savoir: 1) que la Loi n'a pas autorisé le nouveau Règlement; 2) que l'objet de ce nouveau Règlement repose sur des considérations hors de propos; 3) et que le nouveau Règlement est discriminatoire.

1- The new Regulations are not authorized by the Act

1- La Loi n'a pas autorisé le nouveau règlement

4 Counsel for the defendant divided his first basis of attack into two grounds. First, the new Regulations create two different categories of fee payers and second, they ignore the purpose of the enabling statute.

4 En s'attaquant au règlement, l'avocat de la société s'est appuyé, dans le premier volet de sa contestation, sur deux points, à savoir: que tout d'abord, le nouveau texte réglementaire crée deux catégories distinctes de payeurs de droits et, en second lieu, qu'il ne tient pas compte de l'objet de la loi habilitante.

5 The objective of the national ports policy is outlined in subsection 3(1) of the Act which reads as follows:

5 L'objet de la politique portuaire nationale est énoncé au paragraphe 3(1) de la Loi que voici:

3. (1) It is hereby declared that the objective of the national ports policy for Canada is to create a system of public harbours that

3. (1) La politique portuaire nationale a pour objet la création d'un système de ports publics qui ait pour rôle ou caractéristique:

(a) is an effective instrument of support for the achievement of Canadian international trade objectives and of national, regional and local economic and social objectives;

a) de contribuer à la réalisation des objectifs en matière de commerce extérieur ainsi que des objectifs sociaux et économiques, aux plans tant national que régional et local;

(b) is efficient;

b) d'être efficace;

(c) provides accessibility and equitable treatment in the movement of goods and persons to users of Canadian ports; and

c) de garantir aux usagers des ports canadiens l'égalité de traitement et le libre accès aux services de transport de marchandises et de passagers;

(d) is coordinated with other marine activities and surface and air transportation systems.

d) de coordonner ses activités avec celles du secteur maritime et avec les réseaux de transport aérien et terrestre.

6 Section 2 of the Act defines the word "vessel" as follows:

6 L'article 2 définit le mot «navire», dans les termes suivants:

2. . . .

“vessel” includes every description of ship, boat or craft used or capable of being used solely or partly for marine navigation without regard to method or lack of propulsion, a dredge, a floating elevator, a floating home, an oil-rig, a sea-plane, a raft or boom of logs or lumber and an air cushion vehicle.

7 Section 12 of the Act outlines the regulatory powers of the Governor in Council and more specifically provides as follows at paragraphs 12(1)(i) and 12(1)(j):

12. (1) The Governor in Council may make regulations for the management, control, development and use of any public harbour or public port facility, including regulations

. . .

(i) for the imposition and collection of rates or tolls on vehicles, vessels and persons coming onto or into or using any public harbour or public port facility and on goods or cargoes landed from or shipped on board those vessels, transhipped by water within the limits of any public harbour or stored on or moved across any public port facility;

(j) prescribing the fee or charge to be paid for the use of any public harbour or any public port facility and for any service provided thereat by the Minister.

8 On June 1, 1986, the Regulations were amended to include a definition of “cruise vessel”:

2. . . .

“cruise vessel” means a vessel carrying passengers for a fare where the vessel is engaged in a voyage during which the passengers are on board the vessel for at least one overnight period, but does not include a ferry;

9 Counsel notes that one of the objectives of the national ports policy is to provide equitable treatment to users of Canadian ports and that the definition of “vessel” under the Act is very broad and does not include a distinction between “cruise vessel” and other vessels such as day-trippers, day-cruisers or ferries. He also underlines the fact that the power to make regulations is for the management, control, development and use of public har-

2. . . .

«navire» Toute construction flottante qui sert ou peut servir, exclusivement ou partiellement, à la navigation maritime, qu'elle soit pourvue ou non d'un moyen propre de propulsion, y compris une drague, un élévateur flottant, une habitation flottante, une plate-forme de forage, un hydravion, un radeau, une estacade de billes ou de bois de construction et un aéroglisseur.

L'article 12 de la Loi énonce, de façon générale, les pouvoirs de réglementation du gouverneur en conseil et, plus précisément, prévoit ce qui suit aux alinéas 12(1)(i) et 12(1)(j):

12. (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements en vue de la gestion, du contrôle, de l'exploitation et de l'utilisation des ports et installations portuaires publics, notamment dans les domaines suivants

. . .

i) l'imposition et la perception de droits ou taxes sur les navires, véhicules et personnes entrant dans ces ports ou installations ou en faisant usage, ou sur les marchandises ou cargaisons soit déchargées de ces navires, chargées à leur bord ou transbordées par eau dans le périmètre portuaire, soit stockées dans les installations portuaires publiques ou passant par elles;

j) la fixation des droits ou frais exigibles pour l'usage de ces ports ou installations ou pour la prestation de services qu'y fournit le ministre.

Le 1^{er} juin 1986, le terme «navire de croisière» a été ajouté au règlement et défini ainsi:

2. . . .

«navire de croisière» Navire qui transporte des passagers moyennant tarif et qui est utilisé pour un voyage au cours duquel les passagers sont à bord pour au moins une nuit, à l'exclusion des transbordeurs.

L'avocat signale que l'un des objectifs de la politique portuaire nationale consiste à assurer un traitement équitable aux utilisateurs des ports canadiens, que la définition du mot «navire» figurant dans la Loi est très large et qu'elle ne distingue pas entre un «navire de croisière» et d'autres types d'embarcations qu'il s'agisse de navires d'excursion ou de croisière de jour ou de transbordeurs. Il souligne également que le pouvoir de prendre des règlements

bours. It has been clearly established by administrative law jurisprudence that the courts do not permit a regulation to go beyond the confines of its parent Act.³ Counsel claims that the principle refers to a general regulatory power or an omnibus clause which does not exist in this Act. In *Metropolitan Toronto, The Municipality of v. The Corporation of the Village of Forest Hill*,⁴ the Supreme Court of Canada in 1957 struck out a regulation which intended to bring into effect a program of fluoridation. The enabling Act's purpose was to ensure the provision of pure and wholesome water to the villagers. Cartwright J. said (at page 580) that "[i]n pith and substance the by-law relates not to the provision of a water supply but to the compulsory preventive medication of the inhabitants of the area".

se rapporte à la gestion, au contrôle, à l'exploitation et à l'utilisation des ports publics. La jurisprudence en droit administratif a clairement établi que les tribunaux ne permettent pas qu'un règlement outre-passe les cadres de sa loi mère³. L'avocat soutient que ce principe se rapporte à un pouvoir de réglementation général ou à une disposition cadre ce qui n'existe pas dans la Loi. Dans l'affaire *Metropolitan Toronto, The Municipality of v. The Corporation of the Village of Forest Hill*⁴, la Cour suprême du Canada a annulé, en 1957, un règlement visant à mettre en œuvre un programme de fluoruration. La loi habilitante voulait assurer la fourniture d'une eau pure et saine à la population rurale. Le juge Cartwright (à la page 580), s'est ainsi exprimé: [TRADUCTION] «Dans le fond, le règlement ne vise pas essentiellement à assurer la fourniture d'eau, mais à imposer une médication préventive à tous les habitants de la région».

10 The two authors of *Delegated Legislation in Canada*, Denys C. Holland and John P. McGowan, in their paragraph on the interpretation of specific powers, write as follows (at page 196):⁵

Denys C. Holland et John P. McGowan, les deux auteurs de l'ouvrage *Delegated Legislation in Canada*, écrivent au paragraphe relatif à l'interprétation de pouvoirs déterminés (à la page 196) ce qui suit⁵:

We have seen that the courts' attitudes towards the interpretation of enabling clauses will vary according to the extent to which regulations made under them will affect the rights of the individual. While the effect of potential regulatory interference with these rights is therefore a significant interpretive aid, the starting point for any judicial analysis must always be the plain meaning of the words used by the legislature.

[TRADUCTION] Nous avons vu que les attitudes des tribunaux au regard de l'interprétation des dispositions habilitantes varieront dans la mesure où les règlements pris en vertu de ces dispositions se refléteront sur les droits individuels. Si l'effet de cette ingérence réglementaire éventuelle dans ces droits est un outil d'interprétation appréciable, toute analyse judiciaire doit toujours avoir pour point de départ la signification pure et simple des termes utilisés par le législateur.

In practice, the courts will be required to determine the scope of either

Les tribunaux seront appelés en pratique à déterminer la portée

- (i) a specific grant of power, or
- (ii) of the omnibus provision in the enabling clause.

- i) soit d'un octroi de pouvoir précis,
- ii) soit du pouvoir général objet de la disposition habilitante.

11 And at page 197, the authors further describe what they mean by specific grants of power, as follows:

À la page 197, les auteurs expliquent en ces termes ce qu'ils entendent par octroi de pouvoir précis:

When we speak here of grants of power, we are speaking of "power" in the wider of two senses. What we mean in essence is the delegation of legislative authority in any form other than the omnibus clause.

[TRADUCTION] Lorsque nous parlons ici d'octrois de pouvoir, nous donnons au mot «pouvoir» la plus large de deux acceptions. Nous entendons par là essentiellement toute forme de délégation d'autorité législative autre qu'une disposition cadre.

12 And the authors continue at page 198:

Where subordinate legislation has been made pursuant to a specific grant of power as in the restricted sense above, the trend has been toward a literal interpretation of the statutory language.

13 Counsel argues that since there is no omnibus clause in the Act, the powers delegated to the Governor in Council are restricted to a literal interpretation of section 12 of the Act and more specifically paragraphs 12(1)(i) and (j).

14 In an Ontario Court of Appeal decision, *Bunce and Town of Cobourg, Re*,⁶ the municipality had been granted the power to classify shops according to the type of merchandise it sold. At page 346, the Court held there was no power in the municipal council to subdivide the class and make those shops falling within one subdivision subject to the by-law and others not. The Court said that the by-law was “unfair and unreasonable”.

15 In his book *Executive Legislation*, John Mark Keyes,⁷ under the heading “Defining Terms and Requirements” dealt with provisions that expressly define terms as well as those that narrow or expand their meaning. The rule is that the limits on these defining provisions are related “to the interpretive rule that terms found in executive legislation have the meaning that they have in the enabling legislation”. He wrote as follows (at pages 210-211):

Defining a term used in enabling or coordinate legislation is, in itself, innocuous. However, when the definition modifies requirements, rights, benefits or authority imposed or conferred under enabling or coordinate legislation, it is likely to be *ultra vires*. The greater the modification, the greater the chance that the definition will be struck down. Definitions that alter the meaning of terms that define the scope of the enabling legislation are particularly prone to attack on this basis.

Definitions in executive legislation are most frequently struck down when there is no express authority to define terms, or when the enabling authority is an omnibus

Et les auteurs de poursuivre à la page 198:

[TRADUCTION] Lorsque la législation déléguée fait suite à un octroi de pouvoir précis dans le sens restreint ci-dessus, la tendance s’est portée vers une interprétation littérale du langage législatif.

L’avocat soutient qu’en l’absence d’une disposition cadre dans la Loi, les pouvoirs conférés au gouverneur en conseil se limitent à l’interprétation littérale de l’article 12 de la Loi, plus spécialement les alinéas 12(1)(i) et j).

Dans l’affaire *Bunce and Town of Cobourg, Re*⁶, portée devant la Cour d’appel de l’Ontario, la municipalité avait obtenu le pouvoir de classer les magasins d’après le type de marchandises qu’ils vendaient. Dans sa décision, la Cour a jugé, à la page 346, que le conseil municipal n’avait pas le pouvoir de subdiviser la classification et de faire en sorte que les magasins compris dans une subdivision soient soumis à l’arrêté municipal et d’autres non. La Cour a jugé que l’arrêté en question était [TRADUCTION] «injuste et déraisonnable».

Dans son ouvrage intitulé *Executive Legislation*⁷, John Mark Keyes sous la rubrique “Defining Terms and Requirements”, a examiné les dispositions qui définissent expressément les termes et celles qui en restreignent ou élargissent le sens. La règle veut que les limites imposées à ces dispositions définissantes se rattachent à [TRADUCTION] «la règle d’interprétation voulant que les termes figurant dans les textes réglementaires revêtent la même signification que leur donne la loi habilitante». Il dit ceci (aux pages 210 et 211):

[TRADUCTION] La définition d’un terme dans une loi habilitante ou connexe est en elle-même inoffensive. Cependant, lorsqu’elle modifie des exigences, des droits, des avantages ou l’autorité imposée ou conférée aux termes d’une loi habilitante ou connexe, elle risque vraisemblablement d’être *ultra vires*. Plus la modification est importante et plus forte est la probabilité qu’elle soit frappée de nullité. Les définitions qui altèrent le sens des mots délimitant la portée de la loi habilitante sont spécialement susceptibles de contestation sur cette base.

Les définitions qu’on trouve dans les textes réglementaires sont le plus souvent frappées de nullité en l’absence de toute autorité expresse de définir des termes ou lorsqu’il

12

13

14

15

clause, even when expanded by subjective terminology. However, definitions made under more specific enabling provisions have also been struck down.

s'agit d'une disposition habilitante cadre, même lorsque la portée en est étendue par une terminologie subjective. Toutefois, certaines définitions ont été également annulées bien qu'établies en vertu de dispositions habilitantes plus précises.

16 Counsel invites the Court to conclude that there is no such defining power to be found in paragraph 12(1)(i) or 12(1)(j). The definition of "vessel" under the Act is quite clear and there is no ability granted to the Governor in Council to change that definition by way of regulations. The statute provides for fees and other charges to be imposed upon a vessel or its cargo and allows no power to differentiate between cruise vessels, passenger vessels, day-trippers or ferries.

16 L'avocat invite la Cour à conclure que les alinéas 12(1)(i) et j) ne comportent aucun pouvoir de définition semblable. Le mot «navire» est clairement défini dans la Loi et le gouverneur en conseil n'est nullement habilité à modifier cette définition par voie de règlement. La loi prévoit l'imposition de droits et d'autres frais à un navire ou à sa cargaison, mais elle ne confère pas le pouvoir d'opérer une distinction entre les navires de croisière, les navires à passagers, les navires d'excursion de jour ou les transbordeurs.

17 Moving on to the second prong of his first argument, that is the new Regulations are *ultra vires* because they do not conform to the stated purpose of the Act, counsel returns to the same author, John Mark Keyes and to his chapter 9 entitled "Enabling Provisions", under the heading "Authorized Purposes". The author writes as follows (at pages 187-188):

17 Abordant le second volet de son premier argument, à savoir, que le règlement est *ultra vires* du fait qu'il n'est pas conforme à l'objectif déclaré de la Loi, l'avocat se réfère de nouveau au même auteur, cette fois-ci au chapitre 9 de son ouvrage intitulé «Enabling Provisions», à la rubrique «Authorized Purposes». Voici ce que John Mark Keyes écrit aux pages 187 et 188:

The purposes for which executive legislative authority is conferred always affect its scope. However, their effects vary depending on the degree to which they are expressed in the enabling legislation and are linked to the legislative authority. Express purposes that are clearly linked to the legislative authority give it content. They also affect the authorized matters in so far as they embrace particular matters, preventing the authority from being exercised in relation to matters that have nothing to do with the authorized purposes.

[TRADUCTION] Les objectifs qui motivent l'octroi de l'autorité législative au pouvoir exécutif influent toujours sur sa portée. Toutefois, leurs effets varient en fonction du degré d'expression que leur donne la loi habilitante et du lien avec l'autorité législative. Des objectifs précis et clairement liés à cette autorité lui confèrent sa substance. Ils ont également une incidence sur les actes autorisés dans la mesure où ils englobent des questions précises, faisant ainsi échec à l'exercice de l'autorité sur des points tout à fait étrangers aux objectifs autorisés.

18 Counsel asks the question: do the new Regulations promote the equitable treatment in the movement of persons to users in Canadian ports? He answers that they do not. He offers as an example the local ferry, the *Island Queen*, which embarks and disembarks passengers from Crawford Dock several times a day, yet she is excluded from the new definition and the fees in question. He submits that the only substantial difference between the two classes of passengers is that the passengers on board a cruise have a greater capacity to pay than those taking the ferry. The real *raison d'être* for the cruise

18 L'avocat pose la question suivante: le nouveau Règlement favorise-t-il le traitement équitable au regard du mouvement des passagers dans les ports canadiens? Sa réponse est négative. Il cite, à titre d'exemple, le transbordeur local *Island Queen* qui, plusieurs fois par jour, embarque et débarque des passagers du quai Crawford, mais échappe à la nouvelle définition et aux droits en question. À son avis, la seule différence appréciable entre les deux catégories de passagers est le fait que ceux qui se trouvent à bord d'un navire de croisière ont davantage les moyens de payer que les passagers d'un transbor-

vessel passengers fee, as expressed by the Minister in a letter to the local Member of Parliament, is to raise revenue. Therefore, the fee is not imposed in an equitable way consistent with the objective of the national ports policy as expressed in section 3 of the Act.

2- The purpose of the new Regulations is based on irrelevant considerations

19 In their book *Principles of Administrative Law*,⁸ David Phillip Jones and Anne S. de Villars, discuss this matter under the heading “The Abuse of an Improper Intention: Unauthorized or Ulterior Purpose, Bad Faith, Irrelevant Considerations” (at page 149). They write as follows (at pages 149-150):

Of course, it will frequently be a nice question of statutory interpretation as to whether the particular purpose for which the statutory power is being exercised has been authorized or not by the legislation. . . .

On the other hand, only one of these phrases may be applicable to describe the particular error committed by the statutory delegate. In particular, the courts may be reluctant to find the existence of bad faith, even where the delegate has acted for an improper purpose or on irrelevant considerations. Bearing in mind this terminological difficulty, it is useful to consider examples of each one of these categories.

20 Counsel affirms that there is no question of bad faith in the case at bar, merely ulterior purposes or irrelevant considerations. The authors refer by way of illustration to an Alberta decision,⁹ as follows (at page 151):

The courts’ approach to this problem is well illustrated by the decision in *Tegon Developments Ltd. v. Edmonton City Council*. The case involved a resolution by city council prohibiting any development or demolition which might conflict with the historical character of the Old Strathcona area of Edmonton. Although the *Planning Act* specifically provided that a municipal council might make resolutions respecting “(a) the use of land in specific areas, or (b) any special aspects of specific kinds of development and the manner of their control”, Moir J.A. held that the resolution in question purported to use this statutory power for an unauthorized purpose.

deur. Comme l’a dit le ministre dans une lettre adressée à la députée de la localité, les droits qui frappent les passagers d’un navire de croisière visent en réalité à produire un revenu. Par conséquent, les droits ne sont pas imposés de la façon équitable qui cadre avec l’objet de la politique portuaire nationale énoncée à l’article 3 de la Loi.

2- L’objet du nouveau Règlement repose sur des considérations hors de propos

19 Dans leur ouvrage intitulé *Principles of Administrative Law*⁸, David Phillip Jones et Anne S. de Villars étudient cette question sous la rubrique «The Abuse of an Improper Intention: Unauthorized or Ulterior Purpose, Bad Faith, Irrelevant Considerations» (à la page 149). Voici ce qu’ils écrivent aux pages 149 et 150:

[TRADUCTION] Bien sûr, le fait de savoir si l’objectif précis qui sous-tend l’exercice du pouvoir de légiférer est autorisé ou non par la loi est une bonne question d’interprétation légale qui se posera fréquemment . . .

Par ailleurs, une seule de ces phrases peut s’appliquer pour décrire l’erreur commise par l’autorité législative déléguée. Les tribunaux tout particulièrement peuvent hésiter à conclure à la mauvaise foi, même lorsque le délégué a agi dans un but irrégulier ou pour des considérations hors de propos. Compte tenu de cette difficulté d’ordre terminologique, il est utile d’étudier des exemples dans chacune de ces catégories.

20 L’avocat affirme que la question de mauvaise foi n’entre pas en jeu dans le cas d’espèce, mais qu’il s’agit simplement d’objectifs inavoués ou de considérations étrangères à la question. Pour illustrer leurs propos, les auteurs citent la décision suivante d’un tribunal albertain⁹ (à la page 151):

[TRADUCTION] La décision rendue dans l’affaire *Tegon Developments Ltd. c. Edmonton City Council* illustre bien l’attitude des tribunaux à l’égard de ce problème. Il s’agissait en l’occurrence d’une résolution du conseil municipal interdisant tout aménagement ou toute démolition de nature à porter atteinte au caractère historique de la région d’Old Strathcona d’Edmonton. Bien que le *Planning Act* reconnût expressément au conseil municipal le droit d’adopter des résolutions touchant «a) l’utilisation de terrains dans des zones déterminées, ou b) tous aspects spéciaux relatifs à des types de mise en valeur particuliers et à la manière de les surveiller», le juge Moir a conclu que la

21 The Supreme Court of Canada in *Alaska Trainship Corporation et al. v. Pacific Pilotage Authority*,¹⁰ dealt with the validity of the inclusion of a ship's flag as consideration in exemption from, or waiver of, compulsory pilotage. The Chief Justice said as follows (at page 268):

It is obvious from the opening words of s. 14(1) that the regulation-making power of an Authority is circumscribed by the requirement that the regulations must be in pursuance of or in conformity with its objects. Those objects are specified in s. 12 of the Act in the following terms:

12. The objects of an Authority are to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety an efficient pilotage service within the region set out in respect of the Authority in the Schedule.

22 The Court ruled that the ship's flag could not be fairly said to be a matter of safety in the realization of the objective of the authority under the *Pilotage Act* [S.C. 1970-71-72, c. 52]. In his letter, above referred to and dated April 10, 1986, to the local member of Parliament, the Honourable Flora MacDonald, Minister of Employment and Immigration, the Minister wrote as follows in answer to concerns expressed by the defendant:

Please inform Mr. Clark that the proposed increases in harbour fees and the introduction of a Cruise Vessel Passenger Charge are required to reflect the rising costs of providing the public harbours and ports infrastructure. They will also add to the level of cost recovery for public harbours and ports, which is part of the federal government's deficit reduction exercise.

As a result of consultations with users and departmental officials, the proposals have been revised. The new Cruise Vessel Passenger Charge will not come into effect until 1 April 1987, and will be \$3.00 per passenger. This is to allow time to reflect the charge in cruise vessel fares for the 1987 season. The charge does not apply to day cruises or ferry operations, and it is assessable when a vessel uses a public port facility to embark or disembark passengers.

résolution en question voulait se servir de ce pouvoir législatif à une fin non autorisée.

Dans l'affaire *Alaska Trainship Corporation et autre c. Administration de pilotage du Pacifique*¹⁰, la Cour suprême du Canada a examiné la question de savoir si le pavillon d'un navire pouvait entrer en ligne de compte pour exempter ou dispenser un navire du pilotage obligatoire. Le juge en chef a déclaré ce qui suit (à la page 268):

Il ressort des premiers mots du par. 14(1) que le pouvoir de réglementation d'une administration est limité par l'exigence que les règlements doivent être établis dans la poursuite de ses objets ou en conformité avec eux. Ces objets sont énumérés à l'art. 12 de la Loi dans les termes suivants:

12. Une Administration a pour objets d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans la région indiquée dans l'annexe en ce qui concerne cette Administration.

La Cour a jugé que le pavillon d'un navire ne pouvait équitablement pas être considéré comme une question de sécurité pour la réalisation de l'objectif de l'administration aux termes de la *Loi sur le pilotage* [S.C. 1970-71-72, ch. 52]. Dans sa lettre mentionnée ci-dessus, datée du 10 avril 1986, adressée à la députée de la localité, l'honorable Flora MacDonald, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, le ministre a répondu dans les termes suivants aux préoccupations formulées par la défenderesse.

[TRADUCTION] Veuillez informer M. Clark qu'il est nécessaire de procéder à la hausse envisagée des frais portuaires et d'imposer un droit aux passagers des navires de croisière pour refléter l'augmentation des coûts relatifs au maintien d'un système de ports publics et d'infrastructure portuaire. Ces hausses permettront aux ports et installations portuaires publics de relever le niveau de récupération de leurs frais, ce qui s'inscrit dans le programme de réduction du déficit gouvernemental.

Suite aux consultations tenues avec les usagers et les fonctionnaires ministériels, les propositions ont été révisées. Le nouveau droit, fixé à 3 \$, frappant les passagers des navires de croisière ne prendra pas effet avant le 1^{er} avril 1987 pour permettre aux exploitants d'en tenir compte dans leur barème des tarifs pour la saison 1987. Il ne s'appliquera pas aux navires de croisière de jour ni aux transbordeurs et sera imposable aux navires qui utilisent

une installation portuaire publique pour embarquer ou débarquer des passagers.

23 Thus, according to the defendant, the twofold objective of the new fees is to raise the revenue and reduce the deficit. Counsel argues that the stated objective is not a valid ground for making a distinction between those who use the facilities to take a ferry and those who embark on a cruise vessel. In fact, ferry passengers make much greater use of the wharf than cruise passengers.

Ainsi, aux dires de la défenderesse, les nouveaux droits ont pour double objectif d'être une source de recettes et de réduire le déficit. L'avocat soutient que l'objectif avoué ne justifie pas que l'on distingue entre les passagers qui utilisent les installations portuaires pour prendre un transbordeur et ceux qui embarquent sur un navire de croisière. En fait, ceux-là utilisent bien davantage les quais que les croisiéristes.

3- The new Regulations are discriminatory

3- Le nouveau Règlement est discriminatoire

24 The authors of *Administrative Law: A Treatise*, the treatise mentioned earlier, René Dussault and Louis Borgeat, deal with discrimination by the legislature or regulatory authorities in these terms (at page 435):

Les auteurs du *Traité de droit administratif*, René Dussault et Louis Borgeat, dont il a été question précédemment, abordent la question de la discrimination par la législature et les autorités de réglementation en ces termes (aux pages 557 et 558):

As has been previously mentioned, the Legislature and regulatory authorities are prohibited from enacting standards which discriminate on certain grounds, such as sex or race. This prohibition is based upon provisions of a constitutional or quasi-constitutional nature, and is rigorously enforced by the courts. However, the criteria for discrimination set out in these provisions are not the only ones that are subject to judicial supervision insofar as the exercise of a regulation-making power is concerned. Indeed, the courts often consider that Parliament alone must possess this delicate power which consists in disadvantaging one category of citizens in relation to another.

L'interdiction faite au législateur et aux autorités réglementantes d'édicter des normes portant discrimination sous certains aspects, tels le sexe ou la race, a été mentionnée antérieurement. Fondée sur des dispositions de nature constitutionnelle ou quasi constitutionnelle, cette prohibition est sanctionnée rigoureusement par les tribunaux. Les critères de discrimination prévus dans ces dispositions ne sont cependant pas les seuls qui fassent l'objet de surveillance de la part du pouvoir judiciaire dans le cas de l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Les tribunaux considèrent souvent en effet que le Parlement doit être le seul détenteur de ce pouvoir délicat qui consiste à défavoriser une catégorie de citoyens par rapport à une autre.

25 Thus, discrimination is a boundary surrounding the exercise of the regulation-making power. Counsel claims that it is patently apparent, that there is discrimination "in the neutral sense of the word" between the day-cruisers and the overnight passenger vessels: the power to make regulations does not carry the power to create exemptions of a discriminatory nature. The author John Mark Keyes in his book entitled *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*, quoted earlier, writes as follows under the heading of "Discrimination" (at pages 225-227):

Ainsi, la discrimination constitue une frontière qui vient limiter l'exercice du pouvoir réglementaire. L'avocat prétend que la discrimination [TRADUCTION] «dans l'acception neutre du terme» existe manifestement entre les croisiéristes de jour et ceux qui passent la nuit à bord: le droit de prendre des règlements n'entraîne pas celui de créer des exemptions de nature discriminatoire. Dans son ouvrage cité plus haut et intitulé *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*, John Mark Keyes écrit ce qui suit sous la rubrique «Discrimination» (aux pages 225 et 227):

An earlier and quite distinct form of review for discrimination relates exclusively to delegated legislation. It is sometimes referred to as "administrative law discrimi-

[TRADUCTION] Une forme d'examen antérieure et bien distincte touchant la discrimination concerne exclusivement la législation déléguée. On l'appelle parfois «discrim-

nation” and is based on an interpretive presumption that requires clear authority for discriminatory delegated legislation. Although this form of review has been overshadowed in Canada by the constitutional and quasi-constitutional provisions just mentioned, it is still viable and, outside Canada, it is the principal basis on which executive legislation is reviewed for discrimination.

The notion of equality is bound up in the rule of law. Although Dicey’s formulation of equality in this context is now outdated, it helps explain the differences between administrative law discrimination and human rights discrimination. For Dicey, discrimination had to do with the administration of the law, as opposed to the law itself. If one views executive legislation as a form of administration of law, then discrimination exists to the extent that it is not contemplated by the “law” that authorizes it.

Administrative law discrimination is a far less sophisticated notion. It arises when legislation expressly distinguishes among the persons to whom it applies. These distinctions do not necessarily depend on the immutable or integral characteristics required for Charter discrimination. Discrimination may arise on the basis of other distinctions if their effects are unequal as between persons who are similarly situated. Finally, it is often found to arise regardless of the rationality of the distinctions. Administrative law discrimination provides a basis for invalidating delegated legislation unless discrimination is authorized by the enabling legislation.

mination législative d’ordre administratif» et elle se fonde sur une présomption interprétative exigeant que la discrimination par voie de législation déléguée soit assortie d’une autorité précise. Bien que cette forme d’examen ait été éclipsée au Canada par les dispositions constitutionnelles et quasi constitutionnelles qu’on vient de mentionner, elle est toujours viable et, en dehors du Canada, constitue l’assise principale sur laquelle repose l’examen de la législation déléguée pour cause de discrimination.

La notion d’égalité est inhérente à la règle de droit. Bien que dans ce contexte la définition de l’égalité selon Dicey est aujourd’hui dépassée, elle aide à expliquer les différences qui existent entre la discrimination législative d’ordre administratif et la discrimination en matière de droits de la personne. Pour Dicey, la discrimination avait trait à l’administration de la loi, par opposition à la loi elle-même. Si l’on tient la législation déléguée pour une forme d’administration de la loi, alors la discrimination existe dans la mesure où elle n’est pas envisagée par la «loi» habilitante.

La discrimination législative d’ordre administratif est une notion bien moins subtile. Elle survient lorsqu’une loi distingue expressément entre les personnes à qui elle s’applique. Ces distinctions ne dépendent pas nécessairement des caractéristiques immuables ou constituantes requises pour qu’il y ait discrimination aux termes de la Charte. La discrimination peut naître d’autres distinctions si les effets qui en découlent se reflètent inégalement sur des personnes partageant la même situation. Souvent, enfin, la discrimination survient indépendamment du caractère rationnel des distinctions. La discrimination législative d’ordre administratif peut servir de base à l’annulation d’un instrument de législation déléguée à moins qu’une telle discrimination soit autorisée par la loi habilitante.

26 Counsel submits that he can attack subordinate legislation on the basis of discrimination if the enabling legislation does not endow the delegated power with the authority to make the distinction between two types of vessels. The landmark decision in administrative law discrimination cases is *Montréal (City of) v. Arcade Amusements Inc. et al.*,¹¹ wherein the Supreme Court of Canada considered a by-law passed by the city of Montréal for the purpose of restricting entry into amusement arcades to persons under the age of 18. The Supreme Court struck in part the impugned subordinate legislation on the basis that it was discriminatory and there was no specific authority within the enabling statute to make the distinction that the by-

L’avocat allègue qu’il peut attaquer la législation déléguée pour cause de discrimination si la loi habilitante n’accorde pas à l’autorité réglementante le droit de distinguer entre deux types de navires. La décision qui marque un tournant dans les affaires de discrimination législative d’ordre administratif a été rendue dans l’arrêt *Montréal (Ville de) c. Arcade Amusements Inc. et autres*¹¹. La Cour suprême du Canada était saisie d’un arrêté municipal de la ville de Montréal visant à interdire l’entrée des jeunes de moins de 18 ans dans les salles de jeux électroniques. La Cour suprême a annulé en partie la législation déléguée qui était contestée, sur le fondement qu’elle était discriminatoire et que la loi n’autorisait pas expressément le genre de distinction envisagé

26

law attempted to make. Beetz J. (at page 406) wrote as follows:

Contemporary academic opinion in Quebec, *inter alia*, recognizes the rule stated by Lord Russell of Killowen in *Kruse v. Johnson*, *supra*. Thus, Louis-Philippe Pigeon wrote in *Rédaction et interprétation des lois*, 1978, at p. 34:

[TRANSLATION] Another important observation has to be made regarding the regulatory power. It is the following: the power to make regulations does not include a power to adopt discriminatory provisions. In other words, unless the legislation authorizing it states the contrary a regulation must apply to everyone in the same way. If the intent is to make a distinction, this must be stated. One of the interesting decisions on this point is *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537; and there are many others.

Similarly, in their *Traité de droit administratif*, t. I, 1984, p. 558, René Dussault and Louis Borgeat observed:

[TRANSLATION] This rule clearly has the corollary that any discriminatory regulation not authorized by legislation is illegal.

27 Consequently, counsel submits that the cruise vessel passenger fee is clearly discriminatory. Further, there is no legislative authority in the empowering Act for the Governor in Council to create such a distinction.

4- The proper exercise of discretion

28 Plaintiff's counsel readily admits that the new cruise vessel passenger charge is a mechanism to raise revenue for the federal government but submits that this objective is specifically set out in section 3 of the enabling statute. Section 3 declares that the objective of the national ports policy is to create a system of public harbours for the achievement of national as well as regional, local, economic and social objectives. The defendant may argue that he has been inequitably treated and in that he has faced discrimination, but equity does not imply that all people are treated exactly the same way. Different persons who are differently situated may be treated differently. This defendant and the ferry operators are not similarly situated and they are not identical parties.

par l'arrêté. Le juge Beetz a écrit à ce sujet (à la page 406):

La doctrine québécoise contemporaine, entre autres, reconnaît le principe énoncé par lord Russell of Killowen dans *Kruse v. Johnson*, précité. Ainsi, Louis-Philippe Pigeon écrit-il, dans *Rédaction et interprétation des lois*, 1978, à la p. 34:

Il est une autre observation importante à faire sur la question du pouvoir de réglementation. C'est la suivante: le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'établir des dispositions discriminatoires. Autrement dit, un règlement doit, à moins que le texte qui l'autorise dise le contraire, s'appliquer à tout le monde de la même façon. Si l'on veut pouvoir faire des distinctions il faut le dire. Une des décisions intéressantes sur ce point, c'est *Rex v. Paulowich*, [1940] 1 W.W.R. 537. Il y en a quantité d'autres.

De même, René Dussault et Louis Borgeat, dans leur *Traité de droit administratif*, t. I, 1984, à la p. 558:

Ce principe a évidemment pour corollaire l'illégalité de tout règlement discriminatoire non autorisé par une disposition législative.

En raison de quoi, l'avocat soutient que le droit 27 imposé aux passagers des navires de croisière est nettement discriminatoire. De plus, la Loi habilitante n'accorde au gouverneur en conseil aucun pouvoir législatif lui permettant d'établir une telle distinction.

4- L'exercice approprié du pouvoir discrétionnaire

L'avocat de la demanderesse convient volontiers 28 que le nouveau droit qui frappera les passagers des navires de croisière est un mécanisme permettant d'accroître les recettes du gouvernement fédéral, mais il souligne que cet objet est clairement énoncé à l'article 3 de la loi habilitante. Cet article dispose que la politique portuaire nationale a pour objet la création d'un système de ports publics en vue de réaliser des objectifs sociaux et économiques, aux plans tant national que régional et local. La défenderesse peut rétorquer qu'elle a été injustement traitée et a fait l'objet de discrimination; mais l'équité ne signifie pas que tout le monde soit traité exactement de la même manière. Il est possible que des personnes placées dans des situations différentes ne soient pas traitées de la même façon. En l'espèce, la défenderesse et les exploitants de transbordeurs ne se

29 Section 12, the regulation-making section of the Act, stipulates that the Governor in Council may make regulations for the management, control, development and use of any port facility. These are very broad powers. More precisely, paragraph 12(1)(i) authorizes the Governor in Council to impose and collect rates or tolls on vessels using any port facility. Paragraph 12(1)(j) empowers the Governor in Council to prescribe the fee or charge for the use of any of these facilities. If, in the Governor in Council's opinion, day-cruise operators should not be subjected to these fees, that is a valid exercise of his discretion. The language of the opening subsection 12(1) is broad and wide enough to authorize the creation of a class by way of a definition and such definitions are an essential part of regulations. It must also be borne in mind that it is not the passengers but the owners of the vessels that are required to pay the fees.

5- Analysis

30 In my view, the Governor in Council properly exercised his discretion. The new Regulations were duly legislated pursuant to the enabling statute and I cannot find that they are *ultra vires* on any of the grounds submitted by the defendant. While I am in full agreement with the able presentation of the basic principles of administrative law made by counsel for the defendant, I beg to differ with his application of these principles to the facts of the instant case. Section 12 of the Act affords the Minister sufficient discretion to bring in the new Regulations imposing new fees on cruise vessels. First, a brief review of the jurisprudence in the matter of the exercise of discretionary powers.

31 In *Roncarelli v. Duplessis*,¹² the Supreme Court of Canada provided a basic definition of the proper exercise of discretion, as follows (at page 140):

trouvent pas dans la même situation et ils ne sont pas assimilables.

L'article 12 de la Loi, qui traite du pouvoir de réglementation, dispose que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements en vue de la gestion, du contrôle, de l'exploitation et de l'utilisation des ports et installations portuaires. Ces pouvoirs sont très étendus. L'alinéa 12(1)i) autorise, plus particulièrement, le gouverneur en conseil à imposer et à percevoir des droits ou taxes sur les navires qui utilisent de telles installations. L'alinéa 12(1)j) lui reconnaît le droit de fixer des droits ou frais pour l'usage de ces ports et installations. Si le gouverneur en conseil juge que les exploitants des navires de croisière de jour ne devraient pas être assujettis à ces droits, l'exercice de son pouvoir discrétionnaire est valide. L'introduction du paragraphe 12(1) est rédigée en termes assez larges pour permettre la création d'une catégorie par voie de définition et pareilles définitions constituent une partie essentielle des règlements. Il faut aussi se rappeler que ce ne sont pas les passagers, mais les propriétaires des navires qui doivent acquitter les droits en question.

5- Analyse

Je suis d'avis que le gouverneur en conseil a exercé à bon escient son pouvoir discrétionnaire. Le nouveau Règlement a été dûment édicté conformément à la loi habilitante et je ne peux conclure, à partir des arguments avancés par la défenderesse, qu'il est *ultra vires*. Bien que je souscrive pleinement à l'exposé des principes de droit administratif fondamentaux que l'avocat de la défense a habilement présenté, je me permets de ne pas partager son avis quant à l'application de ces principes aux faits de la présente cause. L'article 12 de la Loi accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire suffisant pour édicter le nouveau Règlement imposant de nouveaux droits aux navires de croisière. Passons d'abord succinctement en revue la jurisprudence en matière d'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*¹², la Cour suprême du Canada a essentiellement défini cet exercice en ces termes (à la page 140):

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled "discretion", that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute. Fraud and corruption in the Commission may not be mentioned in such statutes but they are always implied as exceptions. "Discretion" necessarily implies good faith in discharging public duty; there is always a perspective within which a statute is intended to operate; and any clear departure from its lines or objects is just as objectionable as fraud or corruption. Could an applicant be refused a permit because he had been born in another province, or because of the colour of his hair? The ordinary language of the legislature cannot be so distorted.

[TRADUCTION] Dans une réglementation publique de cette nature, il n'y a rien de tel qu'une « discrétion » absolue et sans entraves, c'est-à-dire celle où l'administrateur pourrait agir pour n'importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit ; une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi. La fraude et la corruption au sein de la commission ne sont peut-être pas mentionnées dans des lois de ce genre, mais ce sont des exceptions que l'on doit toujours sous-entendre. La « discrétion » implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'un devoir public. Une loi doit toujours s'entendre comme s'appliquant dans une certaine optique, et tout écart manifeste de sa ligne ou de son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption. Pourrait-on refuser un permis à celui qui le demande sous le prétexte qu'il est né dans une autre province, ou à cause de la couleur de ses cheveux ? On ne peut fausser ainsi la forme courante d'expression de la législation.

32 In *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*,¹³ the House of Lords in 1968 further examined the exercise of a discretion granted to a government Minister as follows (at page 1030):

En 1968, dans la cause *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*¹³, la Chambre des lords a examiné plus à fond l'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé à un ministre du gouvernement. Elle dit (à la page 1030):

It is implicit in the argument for the Minister that there are only two possible interpretations of this provision—either he must refer every complaint or he has an unfettered discretion to refuse to refer in any case. I do not think that is right. Parliament must have conferred the discretion with the intention that it should be used to promote the policy and objects of the Act; the policy and objects of the Act must be determined by construing the Act as a whole and construction is always a matter of law for the court. In a matter of this kind it is not possible to draw a hard and fast line, but if the Minister, by reason of his having misconstrued the Act or for any other reason, so uses his discretion as to thwart or run counter to the policy and objects of the Act, then our law would be very defective if persons aggrieved were not entitled to the protection of the court. So it is necessary first to construe the Act.

[TRADUCTION] Dans l'argument présent pour le Ministre, il est implicite qu'il n'y a que deux interprétations possibles de cette disposition—soit qu'il doive renvoyer chaque plainte au comité, soit qu'il ait une discrétion absolue, dans tous les cas, de refuser de renvoyer la plainte au comité. Je ne crois pas que ce soit correct. Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. La politique et les objets de la Loi doivent être déterminés en interprétant la Loi dans son ensemble et l'interprétation est toujours une question de droit pour la Cour. Dans une affaire semblable, il n'est pas possible de fixer des limites précises et inflexibles, mais si le Ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la Cour. Il est donc nécessaire de procéder d'abord à l'interprétation de la Loi.

33 In 1983, the Supreme Court of Canada in *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*¹⁴ had to deal with the question whether a federal order in council expanding the boundaries of St.

En 1983, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*¹⁴ devait trancher la question de savoir si un décret du conseil étendant les limites du port de

John's Harbour to include private property was *ultra vires*. The Court said that although an order in council made pursuant to a statutory power is subject to judicial review, it is not the function of the Court to investigate the motives which impelled the federal Cabinet to enact it. Moreover, where the evidence shows that it was not passed in bad faith (in the instant case bad faith is not alleged by the defendant) but for valid economic policy and political reasons it should not be struck down. Dickson J. (as he then was) said as follows (at page 117):

The appellants acknowledge that s. 7 does give the federal Cabinet jurisdiction to expand the harbour limits. They say, however, that this can only be done with an eye to the "administration, management and control" of the harbour and that the section does not authorize expansion for the purpose of increasing the Board's revenues.

I have already pointed out that the port was not expanded only for the purpose of increasing revenues, and that "rationalization" of maritime activity in the area was also an important factor. It seems to me that "rationalization" in the sense indicated above easily falls within the scope of the powers conferred by s. 7(2).

34 In the *Thorne's Hardware* case, *supra*, the appellant also argued that the order in council only provided for the imposition and collection of "tolls" whereas in fact "taxes" were imposed. Dickson J. succinctly disposed of that argument as follows (at page 123):

To show that the Board's fees were *ultra vires* as "taxes" it would at least be necessary to show that the Board's revenues were significantly greater than the cost of providing harbour facilities and services to the public and no such showing was attempted here.

35 In the instant case, there was no attempt to show that the fees raised were significantly greater than the costs of providing the facilities in question.

36 Finally, in *Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*,¹⁵ the Supreme Court of Canada was asked to rule on the validity of an order in council made pursuant to the *Referendum Act*

St. John's de façon à y inclure une propriété privée, était *ultra vires*. La Cour a déclaré que bien que le décret du conseil, pris en vertu d'un pouvoir établi par la loi, soit susceptible de contrôle judiciaire, il n'entre pas dans les attributions de la Cour d'enquêter sur les motifs qui ont poussé le cabinet fédéral à l'édicter. De plus, lorsqu'il ressort des éléments de preuve que ce décret n'est pas entaché de mauvaise foi, (ce que la défenderesse n'allègue pas en l'occurrence), mais qu'il est dicté par des considérations de politique économique et des raisons politiques valables, il ne devrait pas être invalidé. Le juge Dickson (tel était alors son titre) s'est exprimé en ces termes (à la page 117):

Les appelantes reconnaissent que l'art. 7 confère effectivement au cabinet fédéral compétence pour étendre les limites du port. Elles prétendent cependant que cela peut se faire seulement en vue de «l'administration, gestion et régie» du port et que l'art. 7 n'autorise nullement l'extension pour augmenter les revenus du Conseil.

J'ai déjà souligné que le port n'a pas été étendu à la seule fin d'accroître les revenus et que la «rationalisation» des activités maritimes de la région a également été un facteur important. Il me semble que la «rationalisation», au sens déjà indiqué, relève facilement des pouvoirs que confère le par. 7(2).

34 Dans le cas de *Thorne's Hardware, supra*, la partie appelante a également soutenu que le décret du conseil prévoyait uniquement l'imposition et la perception de «droits», alors qu'il s'agissait en réalité «d'impôts». Le juge Dickson a succinctement tranché la question en disant ceci (à la page 123):

Pour prouver que les droits exigés par le Conseil sont des «impôts» et, partant, excèdent sa compétence, il faudrait à tout le moins établir que ses revenus dépassent largement les coûts occasionnés par la fourniture au public d'installations et de services portuaires; en l'espèce, on n'a même pas essayé de le démontrer.

35 Aucune tentative n'a été faite, dans ce cas-ci, pour démontrer que les droits exigés dépassaient appréciablement les coûts nécessaires à la fourniture des installations en question.

36 Enfin, dans l'arrêt *Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections)*¹⁵, on a demandé à la Cour suprême de se prononcer sur la validité d'un décret du conseil pris en vertu de la

[S.C. 1992, c. 30] (Canada). The Court held that both the decision to hold a referendum and the decision as to the number of provinces in which a referendum will be held are policy decisions left entirely to governments and legislatures as they involve matters of political consideration. Madam Justice L'Heureux-Dubé amplified as follows (at pages 1046-1047):

... the Governor in Council is not required to justify the reasons for any particular exercise of his discretion. As Dickson J. said in *Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 106, at pp. 112-113:

Governments do not publish reasons for their decisions; governments may be moved by any number of political, economic, social or partisan considerations.

...

The motives which might have guided the decision of the Governor in Council to hold a referendum are not here in dispute, and it is not the task of courts to second-guess the legislature on its political judgment.

37 Summing up, the objective of the national ports policy for Canada is to create a system of public harbours that is efficient for the achievement of national, regional and local economic and social objectives, and provides accessibility and equitable treatment in the movement of goods and persons. The very broad description of "vessel" under section 2 of the Act includes every description of ships. Section 12 empowers the Governor in Council to make regulations for the management, control, development and use of public harbour facilities including the imposition of rates, tolls, fees or charges for vessels and persons using the facilities. There are many types of vessels using such facilities and understandably such fees may vary according to the vessels involved.

38 Clearly, the definition of "vessel" is within the discretion of the Minister who under section 4 of the Act is charged with the responsibility of achieving the objective of the national ports policy. If the purpose of the exercise is to raise revenues and

Loi référendaire [L.C. 1992, ch. 30] (Canada). La Cour a déterminé que tant la décision de tenir un référendum que celle touchant le nombre de provinces où un référendum aura lieu sont des décisions de politiques entièrement laissées aux soins des gouvernements et des assemblées législatives, du fait qu'elles mettent en cause des questions d'ordre politique. M^{me} le juge L'Heureux-Dubé a développé ce point en disant (aux pages 1046 et 1047):

... le gouverneur en conseil n'est pas tenu de justifier un exercice particulier de son pouvoir discrétionnaire. Ainsi que le note le juge Dickson dans l'arrêt *Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 106, aux pp. 112 et 113:

Les gouvernements ne publient pas les motifs de leurs décisions; ils peuvent être mus par une foule de considérations d'ordre politique, économique ou social, ou par leur propre intérêt.

...

Les motifs qui ont pu inciter le gouverneur en conseil à la tenue d'un référendum ne sont pas contestés en l'espèce et il n'appartient pas aux tribunaux de se substituer au législateur et à son jugement politique.

37 En résumé, la politique portuaire nationale a pour objet la création d'un système de ports publics efficace pour la réalisation des objectifs sociaux et économiques aux plans tant national que régional et local et elle garantit l'égalité de traitement et le libre accès aux services de transport de marchandises et de passagers. Le mot «navire», défini très largement à l'article 2 de la Loi, comprend toute construction flottante. L'article 12 habilite le gouverneur en conseil à prendre des règlements en vue de la gestion, du contrôle, de l'exploitation et de l'utilisation des ports et installations portuaires y compris l'imposition et la perception de droits ou taxes sur les navires et les personnes faisant usage de ces installations. De nombreuses catégories de navires utilisent pareilles installations et il est compréhensible que les droits imposés varient en conséquence.

38 Sans doute, la définition du mot «navire» relève-t-elle de la discrétion du ministre à qui incombe, en vertu de l'article 4 de la Loi, la réalisation de la politique portuaire nationale. S'il s'agit, par cette initiative, d'accroître les recettes et de réduire le

reduce the deficit, that twofold purpose is not only a laudable purpose but a valid and authorized purpose under section 3 of the Act so as to provide efficient service under the national ports policy.

déficit, ce double objectif est non seulement louable, mais il est valide et autorisé par l'article 3 de la Loi pour que soit offert un service efficace dans le cadre de la politique portuaire nationale.

39 Neither can it be said that the new Regulations are discriminatory. As written by the author John Mark Keyes in his book *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*, quoted earlier (at page 226) “[d]iscrimination may arise on the basis of other distinctions if their effects are unequal as between persons who are similarly situated”. There is no evidence that the passenger fees are not imposed on all cruise vessels. The only evidence is that they are not imposed (in accordance with the new Regulations) on the local ferry, the *Island Queen*, which, obviously, is not the same type of vessel and does not provide the same type of service and is therefore not similarly situated.

Point n'est possible d'alléguer non plus que le nouveau Règlement est discriminatoire. Comme l'écrit John Mark Keyes, auteur de l'ouvrage *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*, cité précédemment (à la page 226) [TRADUCTION] «la discrimination peut surgir à partir d'autres distinctions, si leurs effets se reflètent inégalement sur des personnes de même situation». Rien ne prouve que les droits imposés aux passagers ne frappent pas tous les navires de croisière. La seule évidence est que le nouveau Règlement ne les exige pas du transbordeur local *Island Queen* qui, bien sûr, n'est pas un navire de la même catégorie, n'offre pas le même genre de service et ne se trouve donc pas dans la même situation. 39

40 Consequently, I find that the Regulations in question are not *ultra vires* the enabling statute and that the plaintiff is entitled to the passenger cruise vessel charges in issue in this action for the years 1988-1995 inclusive (the amount for 1995 has now been determined to be \$8,300.85 and paid into Court). Thus, the plaintiff is entitled to the sum of \$60,937.12, pre-judgment interests on that amount, post-judgment interests and costs.

Par conséquent, je conclus que le Règlement en question n'est pas *ultra vires* au regard de la loi habilitante et que la demanderesse est en droit de percevoir les droits imposés aux navires de croisière visés en l'espèce pour les années 1988 à 1995 inclusivement (le montant pour 1995 a été maintenant fixé à 8 300,85 \$ et consigné à la Cour). La demanderesse a ainsi droit à la somme de 60 937,12 \$, les intérêts courus avant et après jugement ainsi que les dépens. 40

¹ R.S.C., 1985, c. P-29.

² C.R.C., c. 881.

³ René Dussault and Louis Borgeat, *Administrative Law: A Treatise*, 2nd ed. vol. 1. Translated by Murray Rankin, Toronto: Carswell, 1985, at pp. 364-365.

⁴ [1957] S.C.R. 569.

⁵ Denys C. Holland and John P. McGowan, *Delegated Legislation in Canada*, Toronto: Carswell, 1989.

⁶ [1963] 2 O.R. 343 (C.A.).

⁷ John Mark Keyes, *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*, Toronto: Butterworths, 1992.

⁸ David Phillip Jones and Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1994.

⁹ *Tegon Developments Ltd. and Montreal Trust Company v. City of Edmonton and Alberta Minister of Culture*

¹ L.R.C. (1985), ch. P-29.

² C.R.C., ch. 881.

³ René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., vol. 1, Québec: Presses de l'Université Laval, 1984, aux p. 463 et 464.

⁴ [1957] R.C.S. 569.

⁵ Denys C. Holland et John P. McGowan, *Delegated Legislation in Canada*, Toronto: Carswell, 1989.

⁶ [1963] 2 O.R. 343 (C.A.).

⁷ John Mark Keyes, *Executive Legislation: Delegated Law Making by the Executive Branch*, Toronto: Butterworths, 1992.

⁸ David Phillip Jones et Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law*, 2^e éd., Toronto: Carswell, 1994.

⁹ *Tegon Developments Ltd. and Montreal Trust Company v. City of Edmonton and Alberta Minister of Culture*

(1977), 8 A.R. 384 (S.C.A.D.), affirmed without written reasons at [1979] 1 S.C.R. 98.

¹⁰ [1981] 1 S.C.R. 261.

¹¹ [1985] 1 S.C.R. 368.

¹² [1959] S.C.R. 121.

¹³ [1968] A.C. 997 (H.L.).

¹⁴ [1983] 1 S.C.R. 106.

¹⁵ [1993] 2 S.C.R. 995.

(1977), 8 A.R. 384 (D.A.C.S.), confirmé sans rédaction de motifs par [1979] 1 R.C.S. 98.

¹⁰ [1981] 1 R.C.S. 261.

¹¹ [1985] 1 R.C.S. 368.

¹² [1959] R.C.S. 121.

¹³ [1968] A.C. 997 (H.L.).

¹⁴ [1983] 1 R.C.S. 106.

¹⁵ [1993] 2 R.C.S. 995.