

Sommaire des décisions rendues récemment  
par des tribunaux d'appel canadiens  
(principalement sur l'interprétation législative)  
et pouvant intéresser les rédacteurs législatifs  
De janvier 2010 à juillet 2012



préparé par Ruth Sullivan, ministère de la Justice, Canada

# Table des matières

## **application rétroactive**

- 15 *Barbour c. The University of British Columbia*, 2010 BCCA 63
- 69 *Merck Frosst Canada & Co. c. Apotex Inc.*, 2011 CAF 329

## **application rétrospective**

- 6 *1392290 Ontario Ltd. c. Ajax (Town)*, 2010 ONCA 37
- 63 *Idle-O Apartments Inc. c. Charlyn Investments Ltd.*, 2010 BCCA 460
- 92 *R. c. Loiseau*, 2010 QCCA 1872
- 62 *Hayward c. Hayward*, 2011 NSCA 118
- 86 *R. c. A. D.*, 2005 SKCA 21
- 47 *Dell Computer Corp. c. Union des consommateurs*, 2007 CSC 34, [2007] 2 R.C.S. 801

## **avec les adaptations nécessaires**

- 110 *Zen c. Canada (Revenu national)*, 2010 CAF 180

## **chevauchement de pouvoirs / de dispositions**

- 102 *Toussaint c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 146
- 11 *BPCL Holdings Inc. c. Alberta*, 2006 ABQB 757, 2008 ABCA 153
- 25 *Canada (Procureur général) c. Mercier*, 2010 CAF 167
- 104 *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165

## **compétence inhérente – exclusion de**

- 54 *Evans c. Jensen*, 2011 BCCA 279

## **déduction nécessaire**

- 54 *Evans c. Jensen*, 2011 BCCA 279

## **« déraisonnable »**

- 42 *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2

## **droit international**

- 75 *Merck Frosst Canada Ltd. c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3
- 106 *Yugraneft Corp. c. Rexx Management Corp.*, 2010 CSC 19
- 99 *Teva Canada Limited c. Canada (Santé)*, 2012 CAF 106

## **droits acquis**

- 6 *1392290 Ontario Ltd. c. Ajax (Town)*, 2010 ONCA 37
- 52 *Engel c. da Costa*, 2008 ABCA 152

## **évolution législative**

- 9 *Agraira c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2011 CAF 103
- 50 *Edmonton (City) c. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106,
- 36 *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25

## **historique législatif**

- 69 *Merck Frosst Canada & Co. c. Apotex Inc.*, 2011 CAF 329
- 28 *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53

## **imprécision**

- 89 *R. c. Buena Vista Kennels 1979 Inc.*, 2010 SKQB 19
- 67 *Jackson c. Vaughan (City)*, 2010 ONCA 118

## **instance / appel en cours**

- 15 *Barbour c. The University of British Columbia*, 2010 BCCA 63
- 70 *Merck Frosst Canada & Co. c. Apotex Inc.*, 2011 CAF 329
- 64 *Idle-O Apartments Inc. c. Charlyn Investments Ltd.*, 2010 BCCA 460

## **interprétation administrative**

- 75 *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3 (lignes directrices du ministère)
- 20 *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30 (formulaires du ministère)
- 28 *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53
- 78 *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281 (ligne directrice internationale)

## **interprétation administrative – recours à un règlement pour interpréter une loi**

- 20 *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30
- 84 *Ontario (Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario) c. Gray*, 2010 ONCA 518
- 36 *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25
- 78 *Németh c. Canada (Justice)*, 2010 CSC 56, [2010] 3 R.C.S. 281
- 9 *Agraira c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2011 CAF 103

## **interprétation bilingue**

- 57 *Friesen (Brian Neil) Dental Corp. et al. c. Directeur de l'Office des compagnies (Man.) et al.*, 2011 MBCA 20

## **limite présumée du pouvoir conféré par la loi**

- 98 *Taylor c. Dairy Farmers of Nova Scotia*, 2012 NSCA 1
- 104 *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165

## **loi déclaratoire**

- 95 *Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd.*, 2011 QCCA 1518
- 69 *Merck Frosst Canada & Co. c. Apotex Inc.*, 2011 CAF 329

## **lois in pari materia (lois connexes)**

- 75 *Merck Frosst Canada Ltd. c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3
- 36 *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25
- 28 *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53

## **« means [...] and includes »**

- 85 *Pacific Abrasives & Supply, Inc. c. British Columbia (Revenue)*, 2010 BCCA 369

## **ministre responsable – importance en matière de l'interprétation législative**

- 9 *Agraira c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2011 CAF 103

## **« motifs raisonnables de croire »**

- 67 *Jackson c. Vaughan (City)*, 2010 ONCA 118

## **disposition de forme**

- 16 *Canada (Procureur général) c. Friends of the Canadian Wheat Board*, 2012 CAF 183
- 60 *Greater Vancouver Regional District c. British Columbia (Attorney General)*, 2011 BCCA 345
- 82 *Oberg et al. c. Canada (Attorney General)*, 2012 MBQB 64

## **précédent – dérogation / recours**

- 75 *Merck Frosst Canada Ltd. c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3
- 81 *Newfoundland and Labrador (Office of the Citizens' Representative) c. Newfoundland and Labrador Housing Corp.*, 2012 NLCA 4

## **présomption de validité**

- 69 *Merck Frosst Canada & Co. c. Apotex Inc.*, 2011 CAF 329
- 11 *BPCL Holdings Inc. c. Alberta*, 2006 ABQB 757, 2008 ABCA 153

## **règle *ejusdem generis* (catégorie restreinte)/noscitur a sociis (termes associés)**

50 *Edmonton (City) c. 360Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106

85 *Pacific Abrasives & Supply, Inc. c. British Columbia (Revenue)*, 2010 BCCA 369

## **règlement non compatible à la loi habilitante**

40 *Carter Brothers Ltd. c. Registraire des véhicules à moteur de la Province du Nouveau-Brunswick*, 2011 NBCA 81

## **« rendue sur » (pursuant to) et « prévu au » (under)**

34 *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Saji*, 2010 CAF 100

## **sous-délégation**

89 *R. c. Buena Vista Kennels 1979 Inc.*, 2010 SKQB 19

67 *Jackson c. Vaughan (City)*, 2010 ONCA 118

## **termes techniques propres au domaine juridique dans les textes de loi bijuridiques**

75 *Merck Frosst Canada Ltd. c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3

## **verbe « pouvoir »**

20 *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30

46 *Cronauer c. Grande Prairie (Subdivision and Development Appeal Board)*, 2011 ABCA 164

54 *Evans c. Jensen*, 2011 BCCA 279

## 1392290 Ontario Ltd. C. Ajax (Town), 2010 ONCA 37

### application rétrospective

### droits acquis

Les appelants sont propriétaires d'un bien commercial à Ajax. En 2000, le bien a été séparé en deux parcelles : une parcelle de 9,79 acres (la « parcelle enfant ») et une parcelle de 28,29 acres (la « parcelle mère »). Les appelants ont conservé la parcelle mère et ont cédé la parcelle enfant à Home Depot. À cette époque, la *Loi* n'imposait pas de conséquences fiscales sur le lotissement ou la séparation.

Des modifications à la *Loi* sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 5 décembre 2001. Ces modifications avaient pour effet d'imposer un nouveau régime fiscal sur certains biens « admissibles », y compris tout bien « qui a fait l'objet d'un lotissement ou d'une séparation ». Les appelants ont demandé à la Cour supérieure de déclarer que les modifications ne s'appliquaient pas aux séparations ayant eu lieu en 2000, afin que la parcelle mère continue de profiter d'un traitement fiscal favorable.

<p>[8] Section 447.70(21) of the Act defines an “eligible property” as a property</p> <p>(a) to which subsection 447.65 (8) or 447.68 (8) applies,</p> <p>(b) that ceases to be exempt from taxation for 2001 or thereafter,</p> <p>(c) that was subdivided or was subject to a severance,</p> <p>(d) whose classification changes for 2001 or a later year, or</p> <p>(e) that is prescribed by the Minister of Finance;</p>	<p>[8]L'article 447.70 (21) de la Loi définit «bien admissible» S'entend d'un bien, selon le cas :</p> <p>a) auquel s'applique le paragraphe 447.65 (8) ou 447.68 (8);</p> <p>b) qui cesse d'être exonéré d'impôts pour 2001 ou une année ultérieure;</p> <p>c) qui a fait l'objet d'un lotissement ou d'une séparation;</p> <p>d) dont la classification change pour 2001 ou une année ultérieure;</p> <p>e) qui est prescrit par le ministre des Finances.</p>
---	--

#### (a) *Distinction between retroactivity and retrospectivity*

[32] In *Benner v. Canada (Secretary of State)*, 1997 CanLII 376 (SCC), [1997] 1 S.C.R. 358 at para. 39, Iacobucci J., in discussing the distinction between a retroactive statute and a retrospective statute, adopted the following statement from E.A. Driedger, “Statutes: Retroactive Retrospective Reflections” (1978), 56 Can. Bar Rev. 264 at pp. 268-69:

A retroactive statute is one that operates as of a time prior to its enactment. A retrospective statute is one that operates for the future only. It is prospective, but it imposes new results in respect of a past

event. A retroactive statute *operates backwards*. A retrospective statute *operates forwards*, but it looks backwards in that it attaches new consequences *for the future* to an event that took place before the statute was enacted. A retroactive statute changes the law from what it was; a retrospective statute changes the law from what it otherwise would be with respect to a prior event. [Emphasis in original.]

[33] There are two relevant time periods: when the event takes place, and when that event starts to have legal effects. In this case, the “event” is the severance of the original parcel, and the “legal effects” are the tax consequences. Simply put, in our case, the amendments are retrospective if they impose different tax consequences for 2001 onwards for a 2000 severance - future consequences for past actions. If they imposed different tax consequences for the years preceding 2001, as well as 2001 onwards – past and future consequences for past actions – they would be retroactive.

[34] The analysis is further complicated in two scenarios: (i) where a new law is passed while the events are still taking place; and (ii) where a new law is passed while the legal effects are ongoing: see *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. v. Collin*, 2004 SCC 59 (CanLII), [2004] 3 S.C.R. 257.

*Richelieu Inc. v. Collin*, 2004 SCC 59 (CanLII), [2004] 3 S.C.R. 257.

[35] This case is not analogous to the first scenario, since the severance is deemed to be instantaneous. However, our case is analogous to the second scenario, since the property was already being taxed – albeit at a favourable rate. The legal effects of the severance had already crystallized when the law changed in 2001.

**(b) *The common law presumption***

[36] There is a strong common law presumption that legislation does not apply retroactively if it would interfere with vested rights: *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. M.N.R.*, 1975 CanLII 4 (SCC), [1977] 1 S.C.R. 271. A similar presumption exists with respect to retrospective application. Where vested rights are affected, the courts will find retrospective application only if this legislative intent is express or “plainly manifested by unavoidable inference”: *Dikranian* at para. 33.

[37] The legal test was set out in *Dikranian* at paras. 37-38. There are two requirements. First, the appellants’ legal (or juridical) situation must be tangible and concrete rather than general and abstract; they must point to a specific right. Second, this legal situation must have been sufficiently constituted at the time of the new statute’s commencement; the appellants must demonstrate that they have exercised that right

[38] In essence, this test demands that the rights be “crystallized” and “have inevitability and certainty.” While a party may claim it has an accruing right, it can do so only “if its eventual accrual is certain and not conditional on certain events”: *Niagara Escarpment Commission v. Paletta International Corp.* (2007), 39 M.P.L.R. (4th) 6 (Ont. S.C.), citing *R. v. Puskas*, 1998 CanLII 784 (SCC), [1998] 1 S.C.R. 1207 at para. 14. In particular, as noted in *Dikranian*:

[T]he mere possibility of availing oneself of a specific statute is not a basis for arguing that a vested right exists. As Dickson J. (as he then was) clearly stated in *Gustavson Drilling*, the mere right existing in the members of the community or any class of them at the date of the repeal of the statute to take advantage of the repealed statute is not a right accrued. ... In other words, the right must be vested in a specific individual.

[39] The appellant in *Dikranian* was found to have a vested right in the interest payment terms set out in a loan certificate issued by the government. This holding strongly suggests that the success of the

claim turns on the characterization of the right at issue. As noted in R. Sullivan, *Construction of Statutes*, 5<sup>th</sup> ed. (Toronto: Lexis-Nexis, 2008) at p. 714 and 717:

[T]he contract was simply a mechanism by which the government delivered a benefit to a class of persons; what the new legislation interfered with was less a contractual right than a statutory benefit. If the appellant's rights had been characterized in this way – as public law rights – the outcome would not be so obvious.

...

As Dickson J. wrote in *Gustavson Drilling*,

no one has a vested right to the continuance of the law as it stood in the past; in tax law it is imperative that legislation conform to changing social needs and governmental policy. A taxpayer may plan his financial affairs in reliance on the tax laws remaining the same; he takes the risk that the legislation may be changed.

[40] She further notes at p. 717, “What Dickson J. says of tax legislation applies to all legislation. Once the government undertakes to regulate a matter to protect the interests of particular groups or the public at large, individuals who organize their affairs on the assumption that “promised” advantages will not be withdrawn do so at their own risk.”

[41] The appellants argued that they had a vested right to the continuance of the cap/clawback scheme. An alternative argument – that the appellants had a vested right to sever their property without adverse tax consequences – was canvassed in oral argument. In my view, *Gustavson* is a complete answer to both submissions. The appellants have not demonstrated a specific right within the meaning of *Dikranian*. They have no vested rights and the presumption does not apply.

[43] Finally, as noted above, the eligible/comparable property scheme was implemented in order to correct a mistake and defect in the law. There was general consensus that the pre-CVA taxation scheme was outdated and unfair; there was equal agreement that a sudden transition to a CVA scheme would likewise create unfairness. Tax unfairness is clearly a public harm with widespread and serious consequences. This backdrop, in my view, would in any event have deprived the presumption against retrospectivity of much of its impact.

[44] The retrospective application of s. 447.70(21)(c) is commensurate with the concern for tax fairness. Severance and subdivision materially change the characteristics of the property in question; this change should in turn impact the level of taxation. An impact that results in these newly created parcels being taxed at a level similar to “comparable properties”, as contemplated by s. 447.70(21)(c), cannot be said to undermine the purpose of the legislation, viewed as a whole.

[45] In conclusion, the definition of “eligible property”, insofar as it includes lands subdivided or severed, operates retrospectively.

[Commentaire : Contrairement à la décision *Hayward c Hayward*, on utilise dans la présente affaire le terme « rétrospectif » tel que défini dans l'arrêt *Épiciers*. Toutefois, il convient de souligner qu'elle laisse croire que la présomption à l'encontre de l'application rétrospective de la loi est réfutée si la loi ne porte pas atteinte aux droits acquis.

***Agraira v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2011 FCA 103**



## évolution législative

### ministre responsable

M. Agraira a présenté une demande de résidence permanente en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), mais a été déclaré interdit de territoire parce qu'il est une personne visée à l'alinéa 34(1)f) de la LIPR. M. Agraira a ensuite présenté une demande de dispense ministérielle en vertu du paragraphe 34(2) de la LIPR. Le ministre de la Sécurité publique a rejeté la demande de dispense et M. Agraira a présenté une demande de contrôle judiciaire.

<p><b>34.</b> (1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for [...]</p> <p>(c) engaging in terrorism;</p> <p>(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in Acts referred to in paragraph (a), (b) or (c).</p> <p>(2) The matters referred to in subsection (1) do not constitute inadmissibility in respect of a permanent resident or a foreign national who satisfies the Minister that their presence in Canada would not be detrimental to the national interest.</p>	<p><b>34.</b> (1) Emportent interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants ...</p> <p>c) se livrer au terrorisme;</p> <p>f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un Acte visé aux alinéas a), b) ou c).</p> <p>(2) Ces faits n'emportent pas interdiction de territoire pour le résident permanent ou l'étranger qui convainc le ministre que sa présence au Canada ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.</p>
--	--

#### Question :

En ce qui a trait à l'interprétation du pouvoir décisionnel que le paragraphe 34(2) confère au ministre, un règlement qui vise à modifier le ministre qui est responsable de la décision peut-il limiter les facteurs devant être pris en compte dans l'exercice du pouvoir?

#### Décision :

À la Cour fédérale, le juge Mosley a statué que la décision du ministre était déraisonnable, en partie parce que le ministre n'avait pas soupesé les facteurs que la jurisprudence et les lignes directrices du ministère avaient établis comme pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue l'« intérêt national ». En outre, on pourrait dire que l'analyse du ministre a simplement permis de conclure que M. Agraira avait commis un acte prévu au paragraphe 34(1) de la *Loi*

et, pour cette raison, qu'aucune dispense ne serait accordée. Selon cette approche, il ne pourrait jamais être dans l'intérêt national d'être admis au Canada.

La Cour d'appel fédérale a infirmé à l'unanimité la décision du juge Mosley. Elle a conclu que le paragraphe 34(2) n'obligeait pas le ministre à tenir compte de facteurs autres que la sécurité nationale et la sécurité publique dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 34(2) de la *Loi*. Cette conclusion est fondée en grande partie sur l'effet de modifications visant à transférer la responsabilité relative aux demandes de dispense qui revenait au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en premier lieu au solliciteur général, puis au ministre de la Sécurité publique. Le dernier transfert de la responsabilité ministérielle, même s'il a été fait par règlement, a été interprété comme étant la preuve que l'intention du législateur était de faire des questions de sécurité le principal facteur à prendre en compte pour l'application du paragraphe 34(2). Le juge Pelletier a écrit ce qui suit :

<p><b>50</b> The Minister of Public Safety exercises his discretion under subsection 34(2) of the [Act] in the context of the entire legislative scheme. When that scheme is taken as a whole, it is clear that the transfer of responsibility of the processing of applications for ministerial relief to the Minister of Public Safety was intended to bring security concerns to the forefront in the treatment of those applications. As a result, the notion of “national interest” in the context of subsection 34(2) must be understood in terms of the Minister of Public Safety’s mandate. In my view, this means that the principal, if not the only, consideration in the processing of applications for ministerial relief is national security and public safety, subject only to the Minister’s obligation to Act in accordance with the law and the Constitution.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p><b>[50]</b> Le ministre de la Sécurité publique exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 34(2) de la LIPR dans le contexte du régime législatif en entier. Lorsqu’on considère ce régime dans son ensemble, on constate que le transfert de la responsabilité du traitement des demandes de dispenses ministérielles au ministre de la Sécurité publique visait à ramener à l’avant-plan les préoccupations en matière de sécurité lors de l’examen de ces demandes. Il s’ensuit que la notion d’« intérêt national » dans le contexte du paragraphe 34(2) doit s’interpréter en fonction du mandat confié au ministre de la Sécurité publique. À mon avis, cela signifie que les principaux, voire les seuls, facteurs dont on tient compte lors du traitement des demandes de dispense ministérielle sont la sécurité nationale et la sécurité publique, sous réserve uniquement de l’obligation du ministre de se conformer à la loi et à la Constitution.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>
<p><b>61</b> To summarize, the transfer of responsibility for disposing of applications for ministerial relief to the Minister of Public Safety is intended to bring security and public safety issues to the forefront in the assessment of those applications. Thus the aspect of national interest which is in issue in these applications is national security and public safety. The assessment of such applications does not require the Minister to engage in a balancing exercise because the test is not a net-detriment test .</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p><b>[61]</b> Pour résumer, le transfert de la responsabilité du traitement des demandes de dispenses ministérielles au ministre de la Sécurité publique vise à ramener à l’avant-plan les questions de sécurité nationale et de sécurité publique lors de l’examen de ces demandes. L’aspect de l’intérêt national qui est en cause dans les demandes en question est la sécurité nationale et la sécurité publique. L’examen de ces demandes n’oblige pas le ministre à se livrer à une pondération parce que le critère applicable ne vise pas à déterminer si les effets préjudiciables l’emportent sur les effets bénéfiques.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>

[Veuillez noter que l'appelant a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant la Cour suprême du Canada\*.]

\* Date de l'audience : 18 octobre 2012

## ***BPCL Holdings Inc. c. Alberta*, 2006 ABQB 757, 2008 ABCA 153**

### **présomption de validité**

« respecting »

### **chevauchement de dispositions**

Section 66 of Alberta's *Public Health Act* at the relevant time included the following definition and enabling authorities:

“private place” means a private dwelling, and privately owned land...

“public place” includes ...

(viii) accommodation facilities, including all rental accommodation;

66(1) The Lieutenant Governor in Council may make regulations

- (n) respecting the prevention and removal of nuisances;
- (s) respecting the location, operation, cleansing, disinfection, disinfestation, equipping and maintaining of public places;
- (t) respecting the cleansing, disinfection and disinfestation of private dwellings;

(2) If a code, standard, guideline or body of rules relates to any matter on which regulations may be made under subsection (1) and the code, standard, guideline or body of rules has been published and is available to the public, the Lieutenant Governor in Council may, in addition to or instead of any regulation that may be made under subsection (1), by regulation declare the code, standard, guideline or body of rules to be in force either in whole or in part and with any specified variations.

Le lieutenant-gouverneur en conseil a pris un règlement qui exige que le propriétaire de locaux d'habitation veille à ce que les locaux soient sécuritaires et en bon état au plan structurel. Ce règlement a été contesté au motif qu'il ne concernait pas la santé publique.

Question : Le règlement était-il valide?

### **présomption de validité**

La juge McFayden, au paragraphe 9 :

[9] ...As indicated by this Court in *Heppner v. Province of Alberta* reflex, (1977), 6 A.R. 154 at para. 25, 4 Alta. L.R. (2d) 139 (S.C. A.D., “[a] court when considering the validity of subordinate legislation must proceed on the assumption that such legislation is within the authority conferred by the Act and will not declare it invalid unless there is clear evidence to support such a finding.”

Le juge Slatter, au paragraphe 31 :

[31] I agree with the Applicants that the general provision that housing be “in good repair” must be interpreted and applied as if it contained the proviso “and that non-repair has an effect on public health”. As the Court held in *Newell County v. Standard Gravel & Surfacing of Canada Ltd.* reflex, (1954), 12 W.W.R. 166 (C.A.) at pg. 168:

. . . if the words used are capable of a reasonable construction that would keep the enactment within the limits of jurisdiction, they are so construed.

« respecting »

Le juge Slatter, aux paragraphes 10 à 12 :

[10] The *Act* provides that the Lieutenant Governor in Council may make regulations “respecting” certain topics. This raises the question of the extent to which there must be a connection between the powers granted and the subject matter of the regulation. Clearly, if the regulation has nothing to do with the subject matter of the statute, and is merely a colourable attempt to use the regulation-making powers, it will be invalid. This is so even if the regulation may peripherally accomplish some valid purpose: *Heppner v. Minister of the Environment* reflex, (1977), 4 Alta. L.R. (2d) 139 (C.A.). But apart from colourable regulations, to what extent may the Court examine the connection between the regulation and the regulation-making power?

[11] A number of possible tests for the required connection between the power and the regulation come to mind:

- a real and substantial connection;
- there is any arguable connection between the power and the regulation;
- the regulation can be demonstrably justified to be within the power;
- the connection must be beyond *de minimus*, but need be no more;
- the regulator need only show a *potential* connection between the power and the regulation
- the regulator must show a *reasonable* connection between the power and the regulation
- the regulator must show a *substantial* connection between the power and the regulation
- the subject of the regulation is *predominantly* directed to the purpose of the power

There is very little authority on this point. Probably no fixed standard can be set, and the issue must be decided upon the wording of the statute: see E.A. Driedger, *The Composition of Legislation* (1976, 2d ed.) at pp. 190-92. Clearly, the word “respecting” is a wide one: *Dynamex Canada Inc. v. Canadian Union of Postal Workers*, 1999 CanLII 9345 (FCA), [1999] 3 F.C. 349, 241 N.R. 312 at para. 22 (C.A.); *R. v. Clark*, 2000 ABCA 246 (CanLII), 2000 ABCA 246, [2000] 11 W.W.R. 595, 84 Alta. L.R. (3d) 321, 266 A.R. 343, 148 C.C.C. (3d) 132 at para. 7. As the Court held in *Nowegijick v. The Queen*, 1983 CanLII 18 (SCC), [1983] 1 S.C.R. 29 at pg. 39, “The phrase ‘in respect of’ is probably the widest of any

expression intended to convey some connection between two related subject matters.” It can be contrasted with the words “for the purpose of” that were in issue in *Heppner*, or words like “as may be deemed necessary or advisable” as discussed in *Teal Cedar Products (1977) Ltd. v. Canada*, reflex, [1989] 2 F.C. 158 (C.A.). In my view the regulation must have a real and meaningful connection with the power to be “respecting” the power. Regulations that have only a speculative or *de minimus* connection to the power will be *ultra vires*, but the regulation need not be predominantly or substantially connected to the subject matter of the statute to be “respecting” the object. If it appears that the dominant motivation in passing the regulation is outside the scope of the statute, the regulation will be invalid as colourable: *Heppner*.

[12] ... Whatever the inherent scope of “public health”, the regulation need only have a meaningful connection to “maintaining public places” to be “respecting” that topic.

La juge McFayden, au paragraphe 8 :

I agree with the chambers judge’s reasoning that a real and meaningful connection must exist between the Housing Regulation and the Standards, on the one hand, and the authority granted to the Lieutenant Governor by virtue of ss.66(1)(n) and (s), on the other. I also agree with the chambers judge’s conclusion, and generally with his reasons, that the challenged provisions meet this test.

### **chevauchement de régimes réglementaires**

Le juge Slatter, aux paragraphes 33 et 34 :

[33] The Applicants argue that many of the issues covered by the *Housing Standards* are also covered by the *Alberta Building Code*, and that double regulation should not be presumed. There is nothing inherently *ultra vires* about multiple regulation. For example, an abattoir may be regulated at one level for its environmental impact, at another level for worker safety concerns, at a third level for public safety concerns, and at a fourth level for public health reasons. Nevertheless, where multiple regulation is in place, the court can have regard to the overall cohesion of the system in interpreting any particular power: *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42 (CanLII), 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559 at para. 27. In performing this analysis, a key provision is s. 75 of the *Act*, which provides that the *Public Health Act* prevails over all other statutes except the *Alberta Bill of Rights*.

[34] It is clear that many of the topics covered by the *Housing Standards* are also covered by the *Alberta Building Code*: structural soundness, weatherproofing, electrical service and many other topics come to mind. There is an essential difference between public health regulation and building regulation, which is recognized by the *Housing Standards*:

Housing regulations and standards are distinct and separate from building and construction codes. However, these differences are often not well understood and many people may use “housing” and “building” interchangeably. The primary intent of the *Minimum Housing and Health Standards* is to establish minimum conditions which are essential to good health and which make housing premises safe, sanitary and fit for human habitation. The Housing Regulation and corresponding *Minimum Housing and Health Standards* govern the conditions and maintenance, the supplied utilities, and the

use and occupancy of housing. In contrast, the principal purpose of a building code is to regulate the construction of buildings by setting minimum regulations for public health, fire safety and structure sufficiency.

...

### **chevauchement de dispositions**

Le juge Slatter, aux paragraphes 26 et 27 :

... On a plain reading of the *Act*, the proper interpretation of the provisions is that apartment buildings may well be both private dwellings and public places. To the extent that the *Act* imposes different standards on those two types of facilities, apartment buildings would have to comply with both. There is no basis on the wording of the *Act* for arguing that the definition of private places overrides the definition of public places, nor is there any basis for saying that apartment buildings can only fall into one and not both categories. Further, if apartments are not “rental accommodation” it is difficult to see what s. 1(ii)(viii) includes.

[27] To illustrate, s. 59 gives wide powers to enter and inspect any public place. Section 60 gives narrower powers to enter and inspect any private place. Since an apartment building appears to encompass both private dwellings and a public place, an executive officer wishing to enter an apartment unit may have to comply with both, which effectively means that the more stringent provisions in paragraph 60 would apply...incorporation of internally generated document

### **subdélégation**

La juge McFayden, aux paragraphes 15 à 19 :

The appellants also raise a new issue on this appeal, whether the Lieutenant Governor has improperly delegated its responsibility *vis-a-vis* the Standards to the Minister of Health and Wellness. The essence of the appellants’ submission is that the adoption of the Standards effectively permits the Minister to regulate in an area that has been expressly granted to the Lieutenant Governor, and constitutes an improper delegation of delegated authority. Accordingly, the appellants seek a declaration that the entirety of the Standards is *ultra vires*.

[16] This argument ... is ... based on the respondents’ admission that the Standards were created in July 1999 for the sole purpose of being adopted by the Housing Regulation. ...

[18] I agree with the submission of the respondent that the Lieutenant Governor’s adoption of the Standards that were in existence is specifically authorized by s. 66(2) of the Act and is valid.

[19] The more difficult question is whether the Lieutenant Governor may enact a standard that provides for the incorporation of future amendments by another body. However, that issue is moot, given that the Standards of concern here have not been amended. Further, as this point was not argued on the

## **Barbour c. The University of British Columbia, 2010 BCCA 63**

### **application rétroactive**

#### **instance / appel en cours**

Un recours collectif a été intenté contre l'UBC pour recouvrer des frais de stationnement et des amendes perçus par l'Université. L'Université a admis au procès que sa loi constitutive ne l'autorisait pas à facturer des frais de stationnement ou à imposer des amendes pour défaut de paiement. Toutefois, elle a prétendu qu'elle exerçait les droits de propriétaire foncier que lui conférait la common law. Après avoir été déboutée en première instance, l'Université a interjeté appel. Pendant que l'appel était en instance, l'Assemblée législative a modifié les articles 27 et 50 de la *University Act* afin de donner à l'Université le pouvoir d'imposer et de percevoir des amendes. L'Assemblée législative a également promulgué la disposition transitoire suivante.

16 (1) In this section, “**pre-amendment provision**” means any of the following sections, as those sections read at any time before their amendment by this Act:

...

(d) sections 27 and 50 of the *University Act*.

(2) Despite any pre-amendment provision and despite any decision of a court to the contrary made before or after the coming into force of this section, if a rule, bylaw or other instrument made under a pre-amendment provision is authorized under ... section 27 or 50 of the *University Act*, as amended by this Act,

(a) the rule, bylaw or other instrument is conclusively deemed to be valid for all purposes,

(b) all actions taken under the rule, bylaw or other instrument are conclusively deemed to be valid including, without limitation,

(i) the collection of a fee,

(ii) the removal, immobilization or impoundment of a vehicle in contravention of the rule, including for failure to pay a fee levied under the rule, bylaw or other instrument, and

(iii) the imposition of a penalty, including a fine, for failure to pay a fee levied under the rule, bylaw or other instrument, and

(c) no refund, restitution or other compensation may be paid in respect of fees or penalties, including fines, collected under the rule, bylaw or other instrument.

(3) This section is retroactive to the extent necessary to give full force and effect to its provisions and must not be construed as lacking retroactive effect

in relation to any matter by reason that it makes no specific reference to that matter.

Question : quels sont les effets de cette disposition législative sur l'appel en instance?

Décision :

[16] The respondent refers us to three general principles relevant to the interpretation of the amendments and transitional provisions:

1. a presumption against retroactive application of statutory provisions;
2. a presumption against interference with vested rights; and
3. a presumption against interference with pending litigation.

[22] ... [O]n our reading the Legislature has done exactly that which courts say it must do in order to pass legislation with retroactive effect – express the intention clearly. We see no room for a contrary conclusion.

[32] We consider it is clear in Canada that the Legislature may enact legislation that has the effect of retroactively altering the law applicable to a dispute. While a Legislature may not interfere with the Court's adjudicative role, it may amend the law which the court is required to apply in its adjudication.

### ***Canada (Attorney General) v. Friends of the Canadian Wheat Board, 2012 FCA 183***

#### **« disposition de forme »**

L'organisme Friends of the Wheat Board a demandé une déclaration selon laquelle le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire n'avait pas respecté l'obligation que lui impose l'article 47.1 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. 1985, ch. C-24 (« LCCB ») de consulter la Commission canadienne du blé et d'obtenir le consentement des producteurs de blé et d'orge avant de déposer devant le Parlement le projet de loi C-18 qui vise à édicter la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

**47.1** The Minister shall not cause to be introduced in Parliament a bill that would exclude any kind, type, class or grade of wheat or barley, or wheat or barley produced in any area in Canada, from the provisions of Part IV, either in whole or in part, or generally, or for any period, or that would extend the application of Part III or Part IV or both Parts III and IV to any other grain, unless

(a) the Minister has consulted with the board about the exclusion or extension; and

**47.1** Il ne peut être déposé au Parlement, à l'initiative du ministre, aucun projet de loi ayant pour effet, soit de soustraire quelque type, catégorie ou grade de blé ou d'orge, ou le blé ou l'orge produit dans telle région du Canada, à l'application de la partie IV, que ce soit totalement ou partiellement, de façon générale ou pour une période déterminée, soit d'étendre l'application des parties III et IV, ou de l'une d'elles, à un autre grain, à moins que les conditions suivantes soient réunies :

a) il a consulté le conseil au sujet de la mesure;



(b) the producers of the grain have voted in favour of the exclusion or extension, the voting process having been determined by the Minister.

b) les producteurs de ce grain ont voté — suivant les modalités fixées par le ministre — en faveur de la mesure.

### Décision

L'organisme The Friends of the Wheat Board a eu gain de cause en première instance. Le juge Campbell a écrit ce qui suit :

[30] By construing the liberal interpretation of the *Act* which best ensures the attainment of its objects, I find that the *Act* was intended to require the Minister to consult and gain consent where an addition or subtraction of particular grains or types of grain from the marketing regime is contemplated, and also in respect of a change to the democratic structure of the CWB. As the Applicants argue, it is unreasonable to interpret the *Act* to conclude that while the Minister must consult and gain consent when extracting or extending a grain, she or he is not required to consult or gain consent when dismantling the CWB; the point is made as follows:

... Under the Minister's interpretation of section 47.1, farmers would be denied a vote "when it is most needed", namely, in circumstances where the CWB's exclusive marketing mandate is to be eliminated. That interpretation is not only inconsistent with the principle that the words of a statute must be placed in context, but is contrary to common sense.

[31] Section 39 of Bill C-18 proposes to replace the whole marketing scheme of wheat in Canada by repealing the *Act* after a transition period. I find that it was Parliament's intention in introducing s. 47.1 to stop this event from occurring without the required consultation and consent.

[30] En retenant une interprétation libérale de la Loi qui est compatible avec réalisation de son objet, je conclus que la Loi visait à exiger du ministre qu'il procède à une consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs dans les cas où il envisage l'inclusion ou l'exclusion de grains ou de types de grain au régime de commercialisation, ainsi que la modification à la structure démocratique de la CCB. Conformément à ce que prétendent les demandeurs, il est déraisonnable d'interpréter la Loi de manière à conclure que, bien que le ministre doive consulter et obtenir le consentement des producteurs lorsqu'il exclut ou inclut un grain, ce dernier n'a pas une telle obligation à l'égard du démantèlement de la CCB. Voici l'argument en ce sens :

[traduction]

[...] Selon l'interprétation que le ministre donne à l'article 47.1, les agriculteurs n'auraient pas le droit de vote « dans le cas où ce vote est le plus nécessaire », soit dans des circonstances où le pouvoir exclusif de la CCB en matière de commercialisation serait aboli. Non seulement cette interprétation est incompatible avec le principe que les mots d'une disposition doivent être remis dans leur contexte, mais elle va à l'encontre du bon sens.

[31] L'article 39 du projet de loi C-18 propose de remplacer l'ensemble du régime de commercialisation du blé au Canada par l'abrogation de la Loi, après une période de transition. À mon avis, le législateur ovulait, en présentant l'article 47.1, empêcher qu'une telle situation se produise si l'on n'avait pas au préalable tenu une consultation et obtenu le consentement es producteurs.

L'organisme Friends of the Wheat Board a perdu en appel. La Cour d'appel fédérale s'est lancée dans une longue analyse de l'évolution législative et de l'histoire de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, puis en est arrivée à la conclusion suivante :

<p>[57] ...[s]ection 47.1 of the <i>CWB Act</i> only concerns the exclusion of certain kinds or grades of wheat or barley from the CWB's compulsory price pooling system or marketing monopoly, or the inclusion of certain grains into that monopoly or into the compulsory price pooling system.</p> <p>[58] The limited scope of section 47.1 is further evidenced by the fact that the changes under the <i>1998 Amendments</i> referred to above concerning section 47, including the addition of a subsection 47(5) which called for barley producer votes, were never proclaimed into force. That is a further indication that the government of the day did not intend to provide producers with an extensive veto power over all aspects of the <i>CWB Act</i></p>	<p>[57] ...[L]'article 47.1 de la Loi sur la CCB n'a trait qu'à l'exclusion ou à l'inclusion de certains types ou grades de blé ou d'orge par rapport au système de mise en commun obligatoire des prix ou du monopole de commercialisation de la CCB.</p> <p>[58] La portée restreinte de l'article 47.1 est de plus confirmée par le fait que les changements susmentionnés aux modifications de 1998 en rapport avec l'article 47, y compris l'ajout d'un paragraphe 47(5) qui prévoyait la tenue d'un scrutin parmi les producteurs d'orge, ne sont jamais entrés en vigueur. C'est là un signe de plus que le gouvernement de l'époque n'avait pas l'intention de donner aux producteurs un vaste droit de veto sur tous les aspects de la Loi sur la CCB.</p>
---	---

Sur la question de la forme, le juge Mainville s'est exprimé ainsi :

*The "manner and form" argument*

*L'argument relatif à la « forme »*

<p>[82] It is undisputed that one Parliament cannot bind another Parliament not to do something in the future. As noted in Hogg P., <i>Constitutional Law of Canada</i> (5<sup>th</sup> ed. Supp, vol. 1. loose leaf), at 12.3(a):</p> <p>If a legislative body could bind itself not to do something in the future, then a government could use its parliamentary majority to protect its policies from alteration or repeal. This would lay a dead hand on a government subsequently elected to power in a new election with new issues. In other words, a government while in office could frustrate in advance the policies urged by the opposition.</p> <p>[83] There is also little doubt that "[t]he formulation and introduction of a bill are part of the legislative process with which the courts will not meddle": <i>Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.)</i>, above at p. 559, and that "[a] restraint</p>	<p>[82] Il n'est pas contesté qu'un parlement ne peut obliger un autre à ne pas faire une certaine chose dans l'avenir. Comme il est indiqué dans Hogg P., <i>Constitutional Law of Canada</i> (5<sup>e</sup> éd. suppl., vol. 1, feuilles mobiles), à la section 12.3a) :</p> <p>[TRADUCTION] Si un organe législatif pouvait s'engager à ne pas faire une certaine chose dans l'avenir, un gouvernement pourrait dans ce cas recourir à sa majorité parlementaire pour protéger ses politiques contre une modification ou une abrogation quelconque. Cette mesure lierait les mains d'un gouvernement qui serait par la suite porté au pouvoir dans le cadre d'une nouvelle élection comportant de nouveaux enjeux. Autrement dit, un gouvernement en place pourrait faire échec à l'avance aux politiques que prône l'opposition.</p> <p>[83] Il ne fait pas de doute non plus que « [l]a rédaction et le dépôt d'un projet de loi font partie du processus législatif dans lequel les tribunaux ne</p>
--	--

on the executive in the introduction of legislation is a fetter on the sovereignty of Parliament itself”: *Ibid.* at p. 560.

[84] The respondents, however, submit that section 47.1 of the *CWB Act* creates obligations on the Minister acting in his executive capacity rather than in his parliamentary capacity. Consequently, they assert that the Minister’s obligation set out in section 47.1 requiring him to consult with the CWB and to obtain an affirmative vote of grain producers prior to introducing legislation is nevertheless enforceable and binding notwithstanding these important constitutional principles.

[85] The appellants answer that only “manner and form” provisions of a constitutional nature may restrict the method by which legislation may be introduced into, and adopted by, Parliament. The appellants further argue that section 47.1 of the *CWB Act* is not such a constitutional “manner and form” provision which can impose procedural requirements on Parliament’s ability to adopt legislation, and that section 47.1 is consequently unenforceable under the doctrine of parliamentary sovereignty.

[86] I have serious reservations concerning the enforceability of section 47.1 of the *CWB Act* considering the doctrine of parliamentary sovereignty, the Supreme Court of Canada’s decision in *Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.)*, above, and the provisions of subsection 2(2) of the *Federal Courts Act*. A provision requiring that legislation be introduced into Parliament only insofar as an outside corporation or small outside group agrees does not appear to me to be merely a procedural requirement. The effect of such a provision is to relinquish Parliament’s powers in the hands of a small group not forming part of Parliament. I seriously doubt such a provision could be used to impede the introduction of legislation in Parliament or could result in the invalidation of any subsequent legislation adopted by Parliament: *Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.)*, above at pp. 563-64, quoting approvingly in this regard King C.J. in *West Lakes Ltd. v. South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389 at pp. 397-398; see also *Canada*

s’immiscent pas » : *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, précité, à la page 559, et que « [t]oute restriction imposée au pouvoir de l’exécutif de déposer des projets de loi constitue une limitation de la souveraineté du Parlement lui-même » : *ibid.*, à la page 560.

[84] Les intimés soutiennent cependant que l’article 47.1 de la Loi sur la CCB impose des obligations au ministre en sa qualité de membre de l’exécutif plutôt qu’en sa qualité de membre du Parlement. Ils estiment donc que l’obligation qu’impose l’article 47.1 au ministre de consulter la CCB et d’obtenir un vote favorable des producteurs de grains avant de présenter un projet de loi est néanmoins exécutoire et impérative, malgré ces principes constitutionnels importants.

[85] Les appelants rétorquent que seules les dispositions « de forme » de nature constitutionnelle peuvent restreindre la manière dont le Parlement peut présenter et adopter une loi. De plus, soutiennent-ils, l’article 47.1 de la Loi sur la CCB n’est pas une disposition de forme de nature constitutionnelle qui assortit d’exigences procédurales la capacité qu’a le Parlement d’adopter des lois, et que cet article est donc inapplicable selon le principe de la souveraineté parlementaire.

[86] J’ai de sérieuses réserves au sujet de l’applicabilité de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB, eu égard au principe de la souveraineté parlementaire, à la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans le *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, précité, et aux dispositions du paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il ne me semble pas qu’une disposition prescrivant qu’un projet de loi ne peut être déposé au Parlement que si une société extérieure ou un petit groupe externe y consent constitue simplement une exigence procédurale. L’effet d’une telle disposition est de céder les pouvoirs du Parlement aux mains d’un petit groupe qui n’en fait pas partie. Je doute sérieusement qu’une telle disposition puisse faire obstacle à la présentation d’un projet de loi au Parlement ou mener à l’invalidation d’une loi quelconque que le Parlement adopterait par la suite : *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, précité, aux pages 563 et 564, citant en y souscrivant à cet égard le juge en chef King dans *West Lakes Ltd. v. South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389, aux pages 397 et

<p><i>(Attorney General) v Canada (Canadian Wheat Board)</i>, 2008 FCA 76 (CanLII), 2008 FCA 76, 373 N.R. 385 at para. 4.</p> <p>[87] I need not however finally decide this question given the conclusion reached above concerning the limited scope of section 47.1 of the <i>CWB Act</i>. As noted by J. Goldsworthy, in <i>Parliamentary Sovereignty, Contemporary Debates</i> (Cambridge University Press, 2010) at p. 174, “[o]ne of the most important questions not settled by the doctrine of parliamentary sovereignty is whether, and how, Parliament can make the legal validity of future legislation depend on compliance with statutory requirements as to procedure or form.” It would be inappropriate for this Court to decide such an important and far reaching constitutional question when it is not strictly necessary to do so in order to determine the outcome of this appeal.</p>	<p>398; voir aussi l’arrêt <i>Canada (Procureur général) c. Canada (Commission canadienne du blé)</i>, 2008 CAF 76, 373 N.R. 385, au paragraphe 4.</p> <p>[87] Il n’est toutefois pas nécessaire que je tranche de façon définitive cette question, vu la conclusion tirée plus tôt à propos de la portée restreinte de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB. Comme l’a signalé J. Goldsworthy dans son ouvrage <i>Parliamentary Sovereignty, Contemporary Debates</i> (Cambridge University Press, 2010), à la page 174 : [TRADUCTION] « [l’]une des questions les plus importantes que le principe de la souveraineté parlementaire ne règle pas est celle de savoir si - et comment - le Parlement peut faire en sorte que la validité juridique d’une loi à venir dépende du respect des exigences prescrites en matière de procédure ou de forme ». Il ne conviendrait pas que la Cour tranche une question constitutionnelle aussi importante et d’une portée aussi considérable s’il n’est pas strictement nécessaire de le faire pour déterminer l’issue du présent appel.</p> <p>87] Il n’est toutefois pas nécessaire que je tranche de façon définitive cette question, vu la conclusion tirée plus tôt à propos de la portée restreinte de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB. Comme l’a signalé J. Goldsworthy dans son ouvrage <i>Parliamentary Sovereignty, Contemporary Debates</i> (Cambridge University Press, 2010), à la page 174 : [TRADUCTION] « [l’]une des questions les plus importantes que le principe de la souveraineté parlementaire ne règle pas est celle de savoir si - et comment - le Parlement peut faire en sorte que la validité juridique d’une loi à venir dépende du respect des exigences prescrites en matière de procédure ou de forme ». Il ne conviendrait pas que la Cour tranche une question constitutionnelle aussi importante et d’une portée aussi considérable s’il n’est pas strictement nécessaire de le faire pour déterminer l’issue du présent appel.</p>
--	---

## **Canada (Procureur général) c. Mavi, 2011 CSC 30**

**interprétation administrative – règlements, formulaires**

**source du pouvoir discrétionnaire – verbe « pouvoir », nature de la décision**

L’ancienne *Loi sur l’immigration* et l’actuelle *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) exigent que les citoyens et les résidents permanents qui désirent parrainer des membres

de leur famille afin qu'ils puissent immigrer au titre du regroupement familial signent un engagement. Bien que la teneur de l'engagement ait évolué avec le temps, celui-ci a toujours renfermé une promesse de subvenir aux besoins essentiels du parent ainsi parrainé et de veiller à ce qu'il n'ait pas recours à l'assistance sociale pendant le parrainage. En outre, il a toujours été prévu que le parrain devait rembourser le montant de toute prestation d'un programme d'assistance prescrit touchée par le parent pendant le parrainage. Dans l'arrêt *Mavi*, les demandeurs avaient signé de tels engagements et ont tous manqué à leur engagement de rembourser le montant de l'assistance sociale dont a bénéficié leur parent. S'appuyant sur le paragraphe 145(2) de la LIPR, le gouvernement de l'Ontario a réclamé les montants dus.

<p><b>Right to sponsor family member</b></p> <p>13. (1) A Canadian citizen or permanent resident may, subject to the regulations, sponsor a foreign national who is a member of the family class.</p> <p>...</p> <p><b>Obligation</b></p> <p>(3) An undertaking relating to sponsorship is binding on the person who gives it.</p> <p><b>Debts due — sponsors</b></p> <p>145. (2) Subject to any federal-provincial agreement, an amount that a sponsor is required to pay under the terms of an undertaking is payable on demand to Her Majesty in right of Canada and Her Majesty in right of the province concerned and may be recovered by Her Majesty in either or both of those rights.</p> <p><b>Recovery of debt</b></p> <p>(3) A debt may be recovered at any time.</p> <p>[Subsection 118(2) of the former Act was in much the same terms]</p>	<p><b>Droit au parrainage : individus</b></p> <p>13. (1) Tout citoyen canadien et tout résident permanent peuvent, sous réserve des règlements, parrainer l'étranger de la catégorie « regroupement familial ».</p> <p>...</p> <p><b>Obligation</b></p> <p>(3) L'engagement de parrainage lie le répondant.</p> <p><b>Créance : répondants</b></p> <p>145. (2) Sous réserve de tout accord fédéro-provincial, le montant que le répondant s'est engagé à payer au titre d'un engagement est payable sur demande et constitue une créance de Sa Majesté du chef du Canada et de Sa Majesté du chef de la province que l'une ou l'autre, ou les deux, peut recouvrer.</p> <p><b>Recouvrement</b></p> <p>(3) Le recouvrement de la créance n'est pas affecté par le seul écoulement du temps.</p> <p>[Le libellé du paragraphe 118(2) de l'ancienne Loi était sensiblement le même]</p>
--	--

S'attardant en particulier sur le verbe « pouvoir », les demandeurs ont soutenu que le paragraphe 145(2) conférait au gouvernement un pouvoir discrétionnaire devant être exercé de manière équitable et au cas par cas, en tenant compte de la situation personnelle de chaque débiteur.

### Questions :

Le ministre a-t-il une obligation d'équité procédurale lorsqu'il tente de recouvrer une dette de parrainage en vertu du paragraphe 145(2)?

Les engagements de parrainage sont-ils de simples contrats dont l'exécution ne donne pas naissance à une obligation d'équité procédurale?

Le rôle des règlements dans l'interprétation d'une loi.

Le rôle des formulaires administratifs, autorisés par la loi, dans l'interprétation d'une loi.

**Décision :**

Existe-t-il une obligation d'équité procédurale?

Tout d'abord, la Cour a énoncé la déclaration de principe suivante :

<p>[39]... while the content of procedural fairness varies with circumstances and the legislative and administrative context, it is certainly not to be presumed that Parliament intended that administrative officials be free to deal unfairly with people subject to their decisions. On the contrary, the general rule is that a duty of fairness applies ... but the general rule will yield to clear statutory language or necessary implication to the contrary.</p>	<p>39] [...] même si les exigences de l'équité procédurale varient en fonction des circonstances et du contexte législatif et administratif, on ne peut certainement pas présumer que le législateur a voulu permettre à l'administration de traiter inéquitablement ses administrés. La règle générale veut au contraire qu'il y ait obligation de faire preuve d'équité, sauf disposition législative claire ou déduction nécessaire écartant son application.</p>
---	--

De l'avis de la Cour, l'emploi du verbe « pouvoir » au paragraphe 145(2) est significatif. Le juge Binnie a écrit ce qui suit :

<p>[54] The applications judge thought the word “may” simply enables either level of government to enforce the undertaking. The point, however, is that nothing in the relevant sections explicitly requires Her Majesty to pursue collection of debts irrespective of the circumstances. Legislative use of the word “may” usually connotes a measure of discretion (Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 11). This is as one would expect. It seems too clear for argument that Parliament intended the federal and provincial Crowns to deal with debt collection in a rational, reasonable and cost-effective way.</p>	<p>[54] Selon la juge des requêtes, le législateur emploie le verbe « pouvoir » uniquement pour habiliter <i>l'un ou l'autre</i> ordre de gouvernement à faire respecter l'engagement. Ce qu'il faut souligner toutefois c'est qu'aucune des dispositions applicables n'<i>exige</i> expressément de Sa Majesté qu'elle recouvre une créance sans tenir compte des circonstances. Habituellement, l'emploi du verbe « pouvoir » par le législateur connote un certain pouvoir discrétionnaire (<i>Loi d'interprétation</i>, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 11). C'est l'interprétation qui paraît la plus naturelle. Il paraît trop manifeste pour soutenir le contraire que le législateur a voulu un recouvrement des créances — à l'échelon fédéral ou provincial — rationnel, sensé et économique.</p>
--	---

En concluant qu'il existait une obligation d'équité procédurale, le juge Binnie s'est fondé principalement sur une analyse de l'objet et du régime. La quasi-totalité du régime de parrainage est énoncé dans le Règlement. Le juge Binnie a accordé une attention particulière à l'article 135.

<p><b>135.</b> For the purpose of subparagraph 133(1)(g)(i), the default of a sponsorship undertaking</p> <p>(a) begins when</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) a government makes a payment that the sponsor has in the undertaking promised to repay, or</li> <li>(ii) an obligation set out in the undertaking is breached; and</li> </ul> <p>(b) ends, as the case may be, when</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) the sponsor reimburses the government concerned, in full or in accordance with an agreement with that government, for amounts paid by it, or</li> <li>(ii) the sponsor ceases to be in breach of the obligation set out in the undertaking.</li> </ul>	<p><b>135.</b> Pour l'application du sous-alinéa 133(1)(g)(i), le manquement à un engagement de parrainage :</p> <p>a) commence, selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) dès qu'un paiement auquel le répondant est tenu au titre de l'engagement est effectué par une administration,</li> <li>(ii) dès qu'il y a manquement à quelque autre obligation prévue par l'engagement;</li> </ul> <p>b) prend fin dès que le répondant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) d'une part, rembourse en totalité ou selon tout accord conclu avec l'administration intéressée les sommes payées par celle-ci,</li> <li>(ii) d'autre part, s'acquitte de l'obligation prévue par l'engagement à l'égard de laquelle il y avait manquement.</li> </ul>
---	--

Cette disposition était importante parce qu'elle démontrait que le gouvernement jouit d'un pouvoir discrétionnaire : « l'administration est autorisée à ne recouvrer que le montant convenu avec le répondant ».

### Exécution des engagements comme s'il s'agissait de contrats

La Couronne a cité l'arrêt *Dunsmuir* pour faire valoir que les engagements étaient de simples contrats qui ne font pas naître l'obligation d'équité procédurale. Cet argument a été rejeté. Le juge Binnie s'est exprimé ainsi :

<p>[48] <i>Dunsmuir</i> dealt with an employment relationship that was found by the Court to be governed by contract. The fact the contracting employee was a senior public servant did not turn a private claim for breach of contract into a public law adjudication. Here, on the other hand, the terms of sponsorship are dictated and controlled by statute. The undertaking is required by statute and reflects terms fixed by the Minister under his or her statutory power.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>[48] Dans l'arrêt <i>Dunsmuir</i>, la Cour statue sur un lien d'emploi qui, selon elle, ressortit au droit contractuel. Même si l'employé contractuel était un haut fonctionnaire, le recours privé pour rupture de contrat n'est pas devenu pour autant un recours de droit public. Par contre, dans la présente affaire, la loi fixe et régit les conditions du parrainage. L'engagement du répondant procède d'une exigence légale, et ses clauses sont établies par le ministre en vertu d'un pouvoir qu'il tient de la loi.</p> <p>[...]</p>
--	--

### Recours à un règlement pour interpréter une loi

La Cour a fourni la justification suivante pour avoir eu recours au règlement afin de l'aider à interpréter la Loi :

<p>[57] The Regulations are also an important part of the statutory context. In <i>Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)</i>, 2004 SCC 54, [2004] 3 S.C.R. 152, Deschamps J. noted that regulations “can assist in ascertaining the legislature’s intention”, particularly where the statute and the regulations form an integrated scheme (para. 35). See also <i>Greater Toronto Airports Authority v. International Lease Finance Corp.</i> (2004), 69 O.R. (3d) 1 (C.A.), at paras. 102-4; <i>Ward-Price v. Mariners Haven Inc.</i> (2001), 57 O.R. (3d) 410 (C.A.), at para. 29. Professor Sullivan notes at p. 370 of her treatise that “[w]hen regulations are made to complete the statutory scheme, they are clearly intended to operate together [with the enabling statute] and to be <u>mutually</u> informing” (Sullivan on the Construction of Statutes (5th ed. 2008) (emphasis added)). Section 2(2) of the IRPA states that references to “this Act” include the Regulations.</p>	<p>[57] Le Règlement constitue aussi un volet important du contexte légal. Dans l’arrêt <i>Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)</i>, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, la juge Deschamps dit que la consultation du règlement « est utile dans la détermination de l’intention du législateur », surtout lorsque la loi et ses règlements forment un tout (par. 35). Voir par ailleurs <i>Greater Toronto Airports Authority c. International Lease Finance Corp.</i> (2004), 69 O.R. (3d) 1 (C.A.), par. 102-104, <i>Ward-Price c. Mariners Haven Inc.</i> (2001), 57 O.R. (3d) 410 (C.A.), par. 29. Comme le fait remarquer la professeure Sullivan, [TRADUCTION] « [l]orsqu’un règlement sert à compléter le régime législatif, il est clair que l’intention du législateur est que la loi et le règlement soient appliqués ensemble et forment <u>un tout</u> » (<i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> (5<sup>e</sup> éd. 2008), p. 370 (je souligne)). En outre, le par. 2(2) de la <i>LIPR</i> énonce que toute mention de celle-ci vaut mention du Règlement.</p>
---	--

### Recours aux formulaires administratifs pour interpréter une loi

Dans son analyse du régime législatif, la Cour d’appel de l’Ontario a fait appel non seulement au règlement pris en vertu de la LIPR, mais aussi au contenu des engagements conclus par les répondants. Le contenu des engagements a été établi par le ministre en vertu du pouvoir d’adopter des formulaires que lui confère la loi. Au sujet des engagements, le juge Binnie a écrit ce qui suit :

<p>[61] Unlike the Court of Appeal, I interpret the <i>IRPA</i> and its regulations without reference to the terms of the sponsorship undertakings themselves, which are drafted by the Minister and his officials and can be (and are) modified from time to time. At best the undertakings reflect an administrative interpretation of the legislative framework. It would be different in the case of forms that are actually appended to statutes, and which therefore carry the authority of Parliament, which is not the case here. See <i>Houde v. Quebec Catholic School Commission</i>, [1978] 1 S.C.R. 937, at p. 947; Sullivan, at pp. 408-09.</p> <p>[67]... The importance of the signed undertakings in the administrative law context is that they lay the foundation for the application of the doctrine of legitimate expectations, as discussed below....</p>	<p>[61] Contrairement à la Cour d’appel, j’interprète la <i>LIPR</i> et le Règlement sans égard au texte des engagements de parrainage, car ce texte est établi par le ministre et ses fonctionnaires et peut changer (et change effectivement) à l’occasion. Les engagements sont tout au plus le reflet d’une interprétation administrative du cadre législatif. Il en irait autrement d’un formulaire annexé au texte de la loi, qui y serait dès lors assimilé, mais ce n’est pas le cas des documents considérés en l’espèce. Voir l’arrêt <i>Houde c. Commission des écoles catholiques de Québec</i>, [1978] 1 R.C.S. 937, p. 947; Sullivan, p. 408-409.</p> <p>[67] [...] L’importance de l’engagement signé dans le contexte du droit administratif réside dans le fait qu’il jette les bases de l’application de la théorie de l’attente légitime analysée plus loin. [...]</p>
---	---



## Canada (*Procureur général*) c. *Mercier*, 2010 CAF 167

### chevauchement de pouvoirs

Le 5 mai 2008, le commissaire du Service correctionnel du Canada a pris, en vertu de l'article 97 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, une directive interdisant de fumer et d'avoir en sa possession des articles de fumeur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments, dans le périmètre des établissements correctionnels fédéraux, sauf pour les pratiques religieuses et spirituelles autochtones. En vertu de l'article 98, la directive a été désignée comme étant une directive du commissaire.

Les intimés ont demandé un contrôle judiciaire au motif qu'il y avait eu violation de leurs droits garantis par la Charte et que la directive outrepassait les pouvoirs que confère l'article 97 au commissaire.

### Questions :

Les intimés étaient-ils tenus, aux termes de l'article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*, de donner aux procureurs généraux des provinces un avis de question constitutionnelle?

La directive était-elle invalide en raison des pouvoirs de réglementation conférés au gouverneur en conseil par l'article 96 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*?

<i>Federal Courts Act</i>  <b>57.</b> (1) If the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of the legislature of a province, or of regulations made under such an Act, is in question before the Federal Court of Appeal or the Federal Court ... the Act or regulation shall not be judged to be invalid, inapplicable or inoperable unless notice has been served on the Attorney General of Canada and the attorney general of each province in accordance with subsection (2).	<i>Loi sur les cours fédérales</i>  <b>57.</b> (1) Les lois fédérales ou provinciales ou leurs textes d'application, dont la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, est en cause devant la Cour d'appel fédérale ou la Cour fédérale ... ne peuvent être déclarés invalides, inapplicables ou sans effet, à moins que le procureur général du Canada et ceux des provinces n'aient été avisés conformément au paragraphe (2).
<i>Corrections and Conditional Release Act</i>  <b>70.</b> The Service shall take all reasonable steps to ensure that penitentiaries, the penitentiary environment, the living and working conditions of inmates and the working conditions of staff members are safe, healthful and free of practices that undermine a person's sense of personal dignity.  <b>96.</b> The Governor in Council may make regulations ...	<i>Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition</i>  <b>70.</b> Le Service prend toutes mesures utiles pour que le milieu de vie et de travail des détenus et les conditions de travail des agents soient sains, sécuritaires et exempts de pratiques portant atteinte à la dignité humaine.  <b>96.</b> Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements : [...]

<p>(e) providing for the matters referred to in section 70;</p> <p><b>97.</b> Subject to this Part and the regulations, the Commissioner may make rules</p> <p>(a) for the management of the Service;</p> <p>(b) for the matters described in section 4; and</p> <p>(c) generally for carrying out the purposes and provisions of this Part and the regulations.</p> <p><b>98.</b> (1) The Commissioner may designate as Commissioner’s Directives any or all rules made under section 97.</p> <p>(2) The Commissioner’s Directives shall be accessible to offenders, staff members and the public.</p>	<p>e) régissant les questions visées à l’article 70;</p> <p><b>97.</b> Sous réserve de la présente partie et de ses règlements, le commissaire peut établir des règles concernant :</p> <p>a) la gestion du Service;</p> <p>b) les questions énumérées à l’article 4;</p> <p>c) toute autre mesure d’application de cette partie et des Règlements</p> <p><b>98.</b> (1) Les règles établies en application de l’article 97 peuvent faire l’objet de directives du commissaire.</p> <p>(2) Les directives doivent être accessibles et peuvent être consultées par les délinquants, les agents et le public.</p>
---	---

## Décision

### La directive du commissaire est-elle un règlement aux fins de l’article 57 de la *Loi sur les Cours fédérales*?

Le juge Nadon a écrit ce qui suit :

[57] L’article 2 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, définit ainsi « règlement » :

“regulation” includes an order, regulation, rule, rule of court, form, tariff of costs or fees, letters patent, commission, warrant, proclamation, by-law, resolution or other instrument issued, made or established

(a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act, or

(b) by or under the authority of the Governor in Council;

« règlement » Règlement proprement dit, décret, ordonnance, proclamation, arrêté, règle judiciaire ou autre, règlement administratif, formulaire, tarif de droits, de frais ou d’honoraires, lettres patentes, commission, mandat, résolution ou autre acte pris :

a) soit dans l’exercice d’un pouvoir conféré sous le régime d’une loi fédérale;

b) soit par le gouverneur en conseil ou sous son autorité.

[Non souligné dans l’original]

[Emphasis added]

<p>[58] Section 97 of the Act confers upon the Commissioner the power to make rules and subsection 98(1) confers upon him the power to designate “any or all rules made under section 97” as a “Commissioner’s Directive”. Consequently, it is my view that a “Commissioner’s Directive” is a “rule</p>	<p>[58] L’article 97 de la Loi confère au commissaire le pouvoir d’établir des règles, et le paragraphe 98(1) prévoit que « [I]es règles établies en application de l’article 97 peuvent faire l’objet de directives du commissaire ». J’estime en conséquence que les « directives du commissaire »</p>
---	--

<p>... or other instrument issued, made or established (a) in the execution of a power conferred by or under the authority of an Act” within the meaning of section 2 of the <i>Interpretation Act</i>. Thus, the Directive constitutes, for the purposes of subsection 57(1) of the <i>Federal Courts Act</i>, a “regulation” and, as a result, a notice of constitutional question is necessary to challenge its constitutionality.</p>	<p>sont une « règle judiciaire ou autre [...] ou [un] autre acte pris : a) [...] dans l’exercice d’un pouvoir conféré sous le régime d’une loi fédérale » au sens de l’article 2 de la <i>Loi d’interprétation</i>. La Directive constitue donc un « texte d’application » (« regulations ») au sens du paragraphe 57(1) de la <i>Loi sur les Cours fédérales</i>, et un avis de question constitutionnelle est nécessaire pour en contester la constitutionnalité.</p>
---	---

[Il convient de souligner que la définition de « règlement » citée par le juge Nadon est énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi d’interprétation* et qu’elle est précédée de la phrase suivante :

2.(1) In this Act,	2. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.
--------------------	--

À comparer avec le commentaire de la juge Charron dans l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, par. 71 (voir la p. 39 du présent sommaire).]

**Le pouvoir du commissaire de prendre des directives est-il restreint par le pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil?**

<p>[63] I am satisfied that the Commissioner is not prohibited from issuing Directives regarding matters found in section 70 simply because the Act authorizes the Governor in Council to make regulations in regard to those matters.</p>	<p>[63] J’estime que le simple fait que la Loi autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements régissant les questions visées à l’article 70 n’empêche pas la prise de directive à leur égard par le commissaire.</p>
<p>[64] First, section 70 of the Act makes it clear that it is CSC’s duty to “take all reasonable steps to ensure that ... the living and working conditions of inmates and the working conditions of staff members are safe, healthful...”.</p>	<p>[64] Premièrement, l’article 70 de la Loi énonce clairement qu’il incombe au SCC de prendre « toutes mesures utiles pour que le milieu de vie et de travail des détenus et les conditions de travail des agents soient sains, sécuritaires [...] ».</p>
<p>[65] Second, limiting the Commissioner’s ability to issue Directives because of the Governor in Council’s power to enact regulations is, in my view, inconsistent with the opening words of section 97, which make it clear that the Commissioner’s power to make rules is “[S]ubject to this Part and the regulations”. In other words, while the Commissioner may make rules, the Governor in Council may make regulations-in relation to the same subject matter and if it does, the regulations prevail over the rules. Given the nature of the Commissioner’s duties and the broad discretion that he has been given in order to carry them out,</p>	<p>[65] Deuxièmement, il serait incompatible avec le libellé introductif de l’article 97 – lequel énonce clairement que le pouvoir du commissaire en matière de directives s’exerce « [s]ous réserve de la présente partie et de ses règlements » – de limiter la capacité du commissaire d’établir des directives à cause du pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil. Autrement dit, le commissaire peut établir des règles, et le gouverneur en conseil peut prendre des règlements sur les mêmes questions; s’il le fait, ses règlements ont préséance sur les règles. Étant donné la nature des obligations du commissaire et le vaste pouvoir</p>

<p>Parliament surely did not intend to prevent the Commissioner from issuing Directives by reason of section 96.</p>	<p>discrétionnaire qui lui a été dévolu pour lui permettre de s'en acquitter, il n'entrainait certainement pas dans l'intention du législateur que l'article 96 empêche le commissaire d'établir des directives.</p>
<p>[67] Lastly, I believe that it is likely that Parliament intended significant overlap between the Commissioner's power to issue Directives and the Governor in Council's authority to enact regulations. The prevailing approach to resolving conflicts between legislation and subordinate legislation, which is somewhat analogous to the doctrine of federal paramountcy, in no way precludes overlap.</p>	<p>[67] Je crois probable, enfin, que le chevauchement substantiel entre le pouvoir du commissaire d'établir des directives et le pouvoir réglementaire du gouverneur en conseil était voulu par le législateur. Le mécanisme auquel on recourt pour résoudre les conflits entre lois et textes de législation déléguée, qui s'apparente quelque peu à la doctrine de la prépondérance fédérale, n'interdit nullement le chevauchement</p>
<p>[68] In many administrative schemes, such overlap will be highly desirable, as instruments of administrative decision-making like Directives, rules and guidelines, are typically more flexible and easier to institute, revoke or change as the circumstances require: <i>Thamotharem v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i>, 2007 FCA 198 (CanLII), 2007 FCA 198, at paragraphs 90-109, particularly 106-109; <i>Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)</i>, 1992 CanLII 110 (S.C.C.), [1992] 1 S.C.R. 3, at paragraphs 41-42; see also R. Sullivan, <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i>, 5<sup>th</sup> ed., (Markham: LexisNexis Canada, 2008), at 623-24. Flexibility is likely an important part of the rationale for overlapping authority in the scheme established by the Act; different aspects of the same matter may be better addressed by Regulation or by Directive.</p>	<p>[68] En matière administrative, il arrivera souvent que le chevauchement soit éminemment souhaitable, car les instruments du processus décisionnel administratif que sont les directives, règles et lignes directrices offrent généralement plus de souplesse et sont plus faciles à établir, révoquer ou modifier en fonction des besoins : <i>Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i>, 2007 CAF 198, aux paragraphes 90 à 109, en particulier les paragraphes 106 à 109; <i>Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)</i>, [1992] 1 R.C.S. 3, aux paragraphes 41 et 42; voir aussi R. Sullivan, <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i>, 5<sup>e</sup> éd., (Markham: LexisNexis Canada, 2008), aux pages 623 et 624. La souplesse est probablement une raison d'être importante du chevauchement de pouvoirs existant dans le régime établi par la Loi; un règlement ou une directive peuvent chacun traiter plus efficacement différents aspects d'une même question.</p>

***Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général), 2011 CSC 53***

**présomption d'uniformité des expressions réfutée par la présomption d'absence de tautologie**

**historique législatif – projets de loi qui meurent au feuilleteon**

**termes techniques propres**

**interprétation administrative**

En 1998, M a saisi la Commission canadienne des droits de la personne d'une plainte au sujet d'incidents survenus avant sa libération des Forces canadiennes en 1995. Le Tribunal canadien des droits de la personne a entendu la plainte et a conclu que l'une de ses plaintes était fondée. En 1995, les dispositions pertinentes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* étaient ainsi libellées :

<p><b>53.</b> (2) If, at the conclusion of its inquiry, a Tribunal finds that the complaint to which the inquiry relates is substantiated, it may . . . make an order against the person found to be engaging or to have engaged in the discriminatory practice and include in the order any of the following terms that it considers appropriate:</p> <p>(a) that the person cease the discriminatory practice and, in order to prevent the same or a similar practice from occurring in the future, take measures</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>(c) that the person compensate the victim, as the Tribunal may consider proper, for any or all of the wages that the victim was deprived of and for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice; and</p> <p>(d) that the person compensate the victim, as the Tribunal may consider proper, for any or all additional cost of obtaining alternative goods, services, facilities or accommodation and for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice.</p> <p>(3) In addition to any order that the Tribunal may make pursuant to subsection (2), <u>if the Tribunal finds that</u></p> <p style="text-align: center;">...</p> <p><u>(b) the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice,</u></p> <p><u>the Tribunal may order the person to pay such compensation to the victim, not exceeding five thousand dollars, as the Tribunal may determine.</u></p>	<p>(2) À l'issue de l'instruction, le membre instructeur qui juge la plainte fondée, peut [...] ordonner, selon les circonstances, à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire :</p> <p>(a) de mettre fin à l'acte et de prendre, [...] des mesures de redressement ou des mesures destinées à prévenir des actes semblables, notamment</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>c) d'indemniser la victime de la totalité, ou de la fraction des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte;</p> <p>d) d'indemniser la victime de la totalité, ou de la fraction des frais supplémentaires occasionnés par le recours à d'autres biens, services, installations ou moyens d'hébergement, et des dépenses entraînées par l'acte;</p> <p>(3) Outre les pouvoirs que lui confère le paragraphe (2), <u>le tribunal peut ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de payer à la victime une indemnité de cinq mille dollars, s'il en vient à la conclusion, selon le cas :</u></p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p><u>(b) que la victime en a souffert un préjudice moral.</u></p>
--	---

<p>[9] The Tribunal awarded \$4,000 (plus interest, taking the award to the maximum of \$5,000, the statutory limit at the time), to compensate the</p>	<p>[9] Le Tribunal accorde à l'appelante la somme de 4 000 \$ qui, majorée de l'intérêt, atteint 5 000 \$, soit le maximum alors prévu par la loi pour le</p>
---	---

<p>appellant for “suffering in respect of feelings or self respect.” It found that the version of the Act which was in force when Ms. Mowat filed her claim applied to the case, and substantial amendments made in 1998 should not apply retroactively. It then asked for further submissions regarding her claim for legal costs, which she indicated totaled more than \$196,000. At issue was whether the Tribunal’s authority to award a complainant “any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice” under ss. 53(2)(c) and (d) of the <i>CHRA</i> includes the authority to award legal costs.</p> <p>[10] In a separate decision, Member Sinclair reviewed the conflicting Federal Court jurisprudence and policy considerations favouring reimbursement and found that he was empowered to award legal costs 2006 CHRT 49 (CanLII), (2006 CHRT 49 (CanLII) (the “costs decision”). Without recovery of legal costs, he found, any victory would be “pyrrhic” (para. 29). He then awarded \$47,000 in partial satisfaction of Ms. Mowat’s legal bills, an amount which he based on the volume of evidence for the substantiated sexual harassment allegation in comparison with the rest of the unsubstantiated complaints.</p>	<p>préjudice moral (par. 7). Il conclut à l’application des dispositions de la Loi qui étaient en vigueur au moment où M<sup>me</sup> Mowat a déposé sa plainte et à la non-rétroactivité des modifications substantielles apportées en 1998 (par. 399-401). Il demande ensuite à l’appelante de lui présenter des observations complémentaires au sujet des dépens réclamés s’élevant au total à plus de 196 000 \$. Il lui fallait décider si le pouvoir du Tribunal d’indemniser la victime « des dépenses entraînées par l’acte [discriminatoire] » conféré aux al. 53(2)c) et d) de la <i>LCDP</i> comprenait celui d’adjuger des dépens.</p> <p>10] Dans une décision distincte, après examen de la jurisprudence contradictoire de la Cour fédérale et des considérations de principe favorables au paiement des frais de justice, le membre instructeur Sinclair s’estime investi du pouvoir d’adjuger des dépens (2006 TCDP 49 (CanLII) (la « décision relative aux dépens »)). Il conclut que le plaignant qui aurait gain de cause sans pouvoir recouvrer ses dépens remporterait une victoire fort « coûteuse » (par. 29). Il accorde alors à M<sup>me</sup> Mowat 47 000 \$ pour ses frais juridiques, un montant qu’il établit en fonction du nombre d’éléments de preuve présentés à l’appui de l’allégation de harcèlement sexuel — dont le bien-fondé est reconnu — par rapport au reste de la preuve offerte à l’appui des allégations rejetées.</p>
---	--

Question : Le Tribunal a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle judiciaire en concluant qu’il pouvait adjuger des dépens?

Judgment (written by Lebel and Cromwell JJ.)

<p>[35] Turning to the text of the provisions in issue, the words “any expenses incurred by the victim”, taken on their own and divorced from their context, are wide enough to include legal costs.</p> <p>...</p> <p>[37] It is significant, in our view, that the phrase “that the person compensate the victim . . . for any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice” appears twice, in two</p>	<p>[35] En ce qui concerne le texte des dispositions en cause, considérés isolément et indépendamment de leur contexte, les mots « des dépenses entraînées par l’acte » sont suffisamment larges pour englober les dépens.</p> <p>[...]</p> <p>[37] Il nous paraît significatif que l’expression « indemniser la victime [. . .] des dépenses entraînées par l’acte » figure dans deux alinéas successifs. Le texte est identique, mais chaque fois, le renvoi aux dépenses est</p>
--	---

subsequent paragraphs. The wording is identical, but on each occasion it appears, the reference to expenses is preceded by specific, but different, wording. The repetition of the reference to expenses and the context in which this occurs strongly suggest that the expenses referred to in each paragraph take their character from the sort of compensation contemplated by the surrounding words of each paragraph. So, in s. 53(2)(c), the person must compensate the victim for lost wages and any expenses incurred by the victim as a result of the discriminatory practice. In s. 53(2)(d), compensation is for the additional costs of obtaining alternate goods, services, facilities, or accommodation in addition to expenses incurred. If the use of the term “expenses” had been intended to confer a free-standing authority to confer costs in all types of complaints, it is difficult to understand why the grant of power is repeated in the specific contexts of lost wages and provision of services and also why the power to award expenses was not provided for in its own paragraph rather than being repeated in the two specific contexts in which it appears. This suggests that the term “expenses” is intended to mean something different in each of paragraphs (c) and (d).

[38] The interpretation adopted by the Tribunal makes the repetition of the term “expenses” redundant and fails to explain why the term is linked to the particular types of compensation described in each of those paragraphs. This interpretation therefore violates the legislative presumption against tautology. As Professor Sullivan notes, at p. 210 of her text, “[i]t is presumed that the legislature avoids superfluous or meaningless words, that it does not pointlessly repeat itself or speak in vain.

...

[40] Moreover, the term “costs”, in legal parlance, has a well-understood meaning that is distinct from either compensation or expenses. It is a legal term of art because it consists of “words or expressions that have through usage by legal professionals acquired a distinct legal meaning”: Sullivan, at p. 57. Costs usually mean some sort of compensation for legal expenses and services incurred in the course of litigation. If Parliament intended to confer authority to order costs, it is difficult to understand why it did not use this very familiar and widely used legal term of art to implement that purpose. As we shall see shortly, the legislative history of the statute also strongly supports the inference that this was not Parliament’s intent.

...

précédé d’un libellé particulier et différent. La répétition du mot « dépenses » et le contexte dans lequel celui-ci est employé donnent franchement à penser que la nature des dépenses visées dépend du type d’indemnité prévu par le libellé particulier de chacun de ces alinéas. Ainsi, à l’al. 53(2)c), l’auteur de l’acte discriminatoire est tenu d’indemniser la victime des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l’acte. À l’alinéa 53(2)d), l’indemnité vise les frais supplémentaires occasionnés par le recours à d’autres biens, services, installations ou moyens d’hébergement, en plus des dépenses entraînées par l’acte discriminatoire. Si l’emploi du mot « dépenses » vise à conférer le pouvoir distinct d’accorder des dépens pour tous les types de plaintes, on conçoit difficilement que ce pouvoir soit attribué non seulement dans le contexte de la perte de salaire, mais aussi dans celui de la fourniture de services et que le pouvoir d’adjuger des dépens ne fasse pas l’objet d’un alinéa distinct au lieu d’être prévu dans le contexte précis de deux alinéas. On peut en conclure que l’intention du législateur était de faire en sorte que le mot « dépenses » ait un sens différent à chacun des al. c) et d).

[38] L’interprétation retenue par le Tribunal rend superflue la répétition du mot « dépenses » et n’explique pas le rattachement de ce terme à l’indemnité visée par chacun des alinéas. Elle va à l’encontre de la présomption d’absence de tautologie qu’établissent les règles d’interprétation législative. La professeure Sullivan signale d’ailleurs à la p. 210 de son ouvrage que [TRADUCTION] « [l]e législateur est présupposé ne pas utiliser de mots superflus ou dénués de sens, ne pas se répéter inutilement ni s’exprimer en vain.

[...]

[40] Qui plus est, dans le vocabulaire juridique, le terme « dépens » possède un sens bien défini qui diffère de celui d’« indemnité » ou de « dépenses ». Il s’agit d’un terme technique propre à la langue du droit en ce qu’il correspond à [TRADUCTION] « un mot ou une expression qui, du fait de son emploi par les professionnels du droit, a acquis un sens juridique distinct » (Sullivan, p. 57). Les « dépens » s’entendent habituellement d’une indemnité accordée pour les frais de justice engagés et les services juridiques retenus dans le cadre d’une instance. Si le législateur a entendu conférer le pouvoir d’adjuger des dépens, on comprend mal pourquoi il n’a pas employé ce terme juridique consacré et largement répandu pour le faire. Nous verrons plus loin que l’historique de la loi donne aussi sérieusement à penser que telle n’était pas l’intention du législateur.

[...]

[43] ... Legislative evolution consists of the provision's initial formulation and all subsequent formulations. Legislative history includes material relating to the conception, preparation and passage of the enactment....

[44] We think there is no reason to exclude proposed, but unenacted, provisions to the extent they may shed light on the purpose of the legislation. While great care must be taken in deciding how much, if any, weight to give to these sorts of material, it may provide helpful information about the background and purpose of the legislation, and in some cases, may give direct evidence of legislative intent: Sullivan, at p. 609; Côté, at p. 507; *Doré v. Verdun (City)*, 1997 CanLII 315 (SCC), [1997] 2 S.C.R. 862, at para. 37). This Court, in *M. v. H.*, 1999 CanLII 686 (SCC), [1999] 2 S.C.R. 3, has held that failed legislative amendments can constitute evidence of Parliamentary purpose: paras. 348-49, *per* Bastarache J.

...

[46] Before the *Canadian Human Rights Act* was enacted in 1977, there was an earlier attempt to enact similar legislation. In 1975, Bill C-72, *An Act to extend the present laws in Canada that proscribe discrimination and that protect the privacy of individuals*, 1st Sess., 30th Parl., received first reading. It provided a specific costs jurisdiction for the Tribunal *in addition to* authority to award expenses which was expressed in wording that was virtually identical to the current s. 53(2). Clause 37(4) of Bill C-72 read as follows:

(4) The costs of and incidental to any hearing before a Tribunal are in the discretion of the Tribunal, which may direct that the whole or any part thereof be paid by any party to such hearing.

[47] Bill C-72 died on the order paper. When Bill C-25, which ultimately became the *CHRA* in 1977, was introduced, the explicit authority to award costs, which had been granted in cl. 37(4) of Bill C-72, was deleted, while the authority to award expenses was retained....

[48] This piece of the legislative history of the provision before us strongly suggests that "costs" was used as a term of art when the intention was to confer authority to award legal costs. This view is further

[43] [...] L'évolution législative s'entend de la formulation initiale, puis subséquente, d'une disposition, et l'historique législatif, des éléments touchant à la conception, à l'élaboration et à l'adoption du texte de loi .[...]

[44] Nous croyons que rien ne justifie d'oublier les dispositions envisagées mais non retenues dans la mesure où elles peuvent contribuer à la détermination de l'objet de la loi. Une grande prudence s'impose quant à l'importance éventuelle qu'il convient de leur accorder. Cependant, elles peuvent renseigner utilement sur l'historique et l'objet de la loi et, dans certains cas, offrir un élément de preuve direct de l'intention du législateur (Sullivan, p. 609; Côté, p. 507; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, par. 37). Dans l'arrêt *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3, notre Cour a statué qu'un projet de modification législative rejeté pouvait servir à établir l'intention du législateur : par. 348-349, le juge Bastarache.

[...]

[46] L'adoption en 1977 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été précédée par le dépôt, en 1975, du projet de loi C-72 intitulé *Loi visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée*, 1<sup>re</sup> sess., 30<sup>e</sup> lég., qui a franchi l'étape de la première lecture. Le projet conférait expressément au Tribunal le pouvoir d'adjuger des dépens *en plus de* celui d'accorder une indemnité pour les frais. Le libellé des dispositions en cause était pour ainsi dire identique à celui de l'actuel par. 53(2). Le paragraphe 37(4) du projet de loi C-72 disposait :

(4) Les dépens de l'enquête et les frais qui en découlent sont laissés à la discrétion du tribunal.

[47] Le projet de loi C-72 est mort au Feuilleton. Lors du dépôt du projet de loi C-25, devenu la *LCDP* en 1977, le pouvoir exprès d'adjuger des dépens que prévoyait le par. 37(4) du projet de loi C-72 a été omis, alors que celui d'indemniser des frais occasionnés a été retenu. [...]

[48] Ce volet de l'historique des dispositions qui nous intéressent permet de conclure que le terme technique « dépens » est employé lorsqu'il s'agit de



reinforced by amendments that were proposed, but not enacted, in 1992. Clause 24(3) of Bill C-108, *An Act to amend the Canadian Human Rights Act and other Acts in consequence thereof*, 3rd Sess., 34th Parl., 1991-92, provided that the Tribunal could order the Commission to pay costs....Clause 21 (adding s. 48.9(1)(h)) also would have allowed the Human Rights Tribunal Panel, with the approval of the Governor in Council, to make rules of procedure governing awards of interest and costs.

[49] These provisions received first reading in December of 1992, but did not proceed further and were not enacted. However, they again show that the word “costs” was understood to be a legal term of art to be used when the intention was to confer authority to order payment of legal costs.

...

[53] A further element of context is that the Commission itself has consistently understood that the *CHRA* does not confer jurisdiction to award costs and has repeatedly urged Parliament to amend the Act in this respect.

...

[56] While, as noted, the Commission’s views about the limits of its statutory powers are not binding on the court, they may be considered. The Commission is the body charged with the administration and enforcement of the *CHRA* on a daily basis and possesses extensive knowledge of and familiarity with the Act. Its long-standing and consistently held view that the Act does not allow for costs, while not determinative, is entitled to some weight in the circumstances of this case.

[57] The respondent also urges us to consider parallel legislation in the provinces and territories and we agree that this is a useful exercise in this case. [...]

[58] The Court has made use of parallel legislation as an interpretative aid in other cases. For example, in *Canada (Attorney General) v. Public Service Alliance of Canada*, 1991 CanLII 88 (SCC), [1991] 1 S.C.R. 614, Sopinka J. looked at several pieces of comparable provincial legislation to assist him in determining whether the federal legislation allowed the Public Service Staff Relations Board to decide who is an

conférer le pouvoir d’indemniser une partie de ses frais de justice. Cette interprétation se voit confirmée par les modifications proposées en 1992, mais non adoptées par la suite. En effet, le par. 24(3) du projet de loi C-108 — *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne et d’autres lois en conséquence*, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 1991-92 — prévoyait que le Tribunal pouvait condamner la Commission aux dépens.[...] De plus, l’art. 21 (qui ajoutait l’al. 48.9(1)(h)) aurait permis au Comité du tribunal des droits de la personne d’établir, avec l’approbation du gouverneur en conseil, des règles de procédure régissant l’adjudication des frais, des dépens et des intérêts.

[49] Ces dispositions ont franchi l’étape de la première lecture en décembre 1992, mais elles n’ont connu aucune suite, de sorte qu’elles n’ont pas été adoptées. Cependant, elles montrent encore une fois que le mot « dépens » était perçu comme un terme technique propre au droit et que son emploi visait à conférer le pouvoir de condamner au paiement des frais de justice.

[...]

[53] S’inscrit également dans le contexte le fait que la Commission elle-même a toujours considéré que la *LCDP* ne conférerait pas le pouvoir d’adjudger des dépens et qu’elle a maintes fois exhorté le législateur à corriger la situation en modifiant la Loi.

[...]

[56] Comme nous le signalons précédemment, même si elle n’est pas liée par la conception que la Commission se fait de l’étendue de son pouvoir légal, une cour de justice peut en tenir compte. La Commission administre et applique la *LCDP* au quotidien, si bien qu’elle en a une connaissance approfondie. Le fait qu’elle estime depuis longtemps et avec constance que la Loi ne permet pas d’adjudication des dépens revêt une certaine importance dans les circonstances de l’espèce même s’il n’est pas décisif [...].

[57] L’intimé nous incite par ailleurs à tenir compte des dispositions législatives parallèles des provinces et des territoires et nous convenons qu’il s’agit d’une entreprise utile en l’espèce. [...]

[58] La Cour a déjà examiné en parallèle les dispositions législatives de différents ressorts. Ainsi, dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, [1991] 1 R.C.S. 614, le juge Sopinka étudie quelques lois provinciales comparables afin de déterminer si la loi fédérale considérée permet à la Commission des relations de

<p>employee under its enabling legislation (pp. 631-32). Another example of this approach is found in <i>Morguard Properties Ltd. v. City of Winnipeg</i>, 1983 CanLII 33 (SCC), [1983] 2 S.C.R. 493, where Estey J. relied on a comparative analysis between Manitoba's legislation, and that of the other provinces, when deciding whether Winnipeg intended to freeze property tax assessments (pp. 504-5).</p> <p>[59] In this case, resort to parallel provincial and territorial legislation is helpful in one limited respect. It tends to confirm the view that the word "costs" is used consistently when the intention is to confer the authority to award legal costs.</p>	<p>travail dans la Fonction publique de décider qui est un employé en application de sa loi habilitante (p. 631-632). De même, dans l'arrêt <i>Morguard Properties Ltd. c. Ville de Winnipeg</i>, [1983] 2 R.C.S. 493, le juge Estey recourt à une analyse comparative de la loi manitobaine et de celles d'autres provinces pour décider si la ville de Winnipeg entendait geler des évaluations foncières (p. 504-505).</p> <p>[59] Dans le cas qui nous occupe, le recours aux dispositions législatives équivalentes des provinces et des territoires n'est indiqué qu'à une fin bien précise. La démarche tend à confirmer que le législateur emploie toujours le mot « dépens » lorsqu'il veut conférer le pouvoir d'adjudger des dépens.</p>
---	---

### **Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Saji, 2010 CAF 100**

« rendue sur » (pursuant to)

« visée au » (under)

M<sup>me</sup> Saji a déposé un avis d'appel de la décision d'un juge de la citoyenneté, qui a rejeté sa demande de citoyenneté. Le ministre a présenté une requête visant à faire radier sa demande au motif que sa demande était prescrite. Lorsque le juge des requêtes a rejeté la requête du ministre, celui-ci a interjeté appel.

Question : Le paragraphe 14(6) de la *Loi sur la citoyenneté* interdit-il au ministre d'interjeter appel?

<p><b>14.</b> (5) The Minister or the applicant may appeal to the Court from the decision of the citizenship judge under subsection (2) by filing a notice of appeal in the Registry of the Court within sixty days after the day on which</p> <p>(a) the citizenship judge approved the application under subsection (2); or</p> <p>(b) notice was mailed or otherwise given under subsection (3) with respect to the application.</p> <p>(6) A decision of the Court pursuant to an appeal made under subsection (5) is, subject to section 20, final and, notwithstanding any other Act of Parliament, no appeal lies therefrom.</p> <p><b>18.</b> (3) A decision of the Court made under subsection (1) is final and, notwithstanding any other Act of Parliament, no appeal lies therefrom.</p>	<p><b>14.</b> (5) Le ministre et le demandeur peuvent interjeter appel de la décision du juge de la citoyenneté en déposant un avis d’appel au greffe de la Cour dans les soixante jours suivant la date, selon le cas :</p> <p>a) de l’approbation de la demande;</p> <p>b) de la communication, par courrier ou tout autre moyen, de la décision de rejet.</p> <p>(6) La décision de la Cour rendue sur l’appel prévu au paragraphe (5) est, sous réserve de l’article 20, définitive et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d’appel.</p> <p><b>18.</b> (3) La décision de la Cour visée au paragraphe (1) est définitive et, par dérogation à toute autre loi fédérale, non susceptible d’appel.</p>
--	---

La Cour d’appel fédérale a conclu que la décision de rejeter la requête du ministre visant à faire raider la demande de M<sup>me</sup> Saji au motif que cette demande était prescrite n’était pas une décision rendue « sur l’appel prévu au paragraphe (5) » de la *Loi sur la citoyenneté*, car elle ne se rapportait nullement à la question ultime devant être tranchée par la Cour fédérale relativement à l’appel interjeté en vertu du paragraphe 14(5), soit celle de savoir si le juge de la Cour de la citoyenneté avait commis une erreur en n’approuvant pas la demande de M<sup>me</sup> Saji.

Dans son jugement, le juge Evans a précisé ce qui suit concernant l’emploi des termes « rendue sur » et « visée au » aux articles 14 et 18 de la *Loi* :

<p>[20] Subsection (5) refers to the right of “the Minister or the applicant to appeal from a decision of a citizenship judge under subsection (2)”. Subsection (2) requires the citizenship judge to approve or not to approve a citizenship application in accordance with the citizenship judge’s determination under subsection (1) of whether the applicant meets the statutory requirements of citizenship.</p> <p>[21] It is asserted in the memorandum of fact and law submitted on behalf of the Minister in this appeal that subsection (6) applies only to a decision by the Federal Court “under subsection (5)”, that is the citizenship judge’s approval or non-approval of the citizenship application.</p>	<p>[20] Le paragraphe (5) prévoit que « le ministre et le demandeur peuvent interjeter appel de la décision du juge de la citoyenneté ». Le paragraphe (2) prévoit que le juge de la citoyenneté doit approuver ou rejeter la demande de citoyenneté selon qu’il conclut ou non à la conformité de celle-ci avec les exigences en matière d’attribution de citoyenneté prévues au paragraphe (1).</p> <p>[21] Dans le mémoire des faits et du droit présenté dans le cadre du présent appel pour le compte du ministre, il est dit que le paragraphe (6) ne s’applique qu’à la décision de la Cour fédérale [sur l’appel] « prévu au paragraphe (5) », c.à.d. la décision du juge de la citoyenneté d’approuver ou de rejeter la</p>
--	--

<p>[22] This is not quite accurate: subsection (6) precludes an appeal to this Court from a decision of the Federal Court “<u>pursuant to</u> an appeal under subsection (5)”. On their face, the words “pursuant to” may seem to broaden the scope of subsection (6) beyond the question appealed to the Federal Court, namely, whether the citizenship judge erred in approving or not approving an application for citizenship. In contrast, subsection 18(3) precludes an appeal to this Court from the Federal Court of “a <u>decision under</u>” subsection (1), which concerns, among other things, the revocation of citizenship. It is presumed that when Parliament uses different words on the same topic, in the same statute, it intends them to have different meanings.</p> <p>[23] However, the French version of subsection 14(6), « <i>La décision de la Cour <u>rendue sur l’appel prévu au paragraphe (5)</u></i> » suggests a narrower meaning. In addition, jurisprudence arising from the interpretation of another preclusive provision of the <i>Citizenship Act</i>, subsection 18(3), indicates that the words “pursuant to” in subsection 14(6), do not include every Federal Court decision made in the context of a citizenship appeal.</p>	<p>demande de citoyenneté.</p> <p>[22] Cela n’est pas tout à fait exact : le paragraphe (6) interdit d’interjeter appel à la Cour d’une décision de la Cour fédérale « <u>rendue sur l’appel prévu au paragraphe (5)</u> » [en anglais, « <u>pursuant to an appeal under subsection (5)</u> »]. Selon leur sens manifeste, les mots « <i>pursuant to</i> » [en français, « <i>rendue sur</i> »] peuvent sembler élargir la portée du paragraphe (6) au-delà de la question qui fait l’objet de l’appel à la Cour, soit, la question de savoir si le juge de la citoyenneté a commis une erreur en approuvant ou en rejetant une demande de citoyenneté. À l’opposé, le paragraphe 18(3) interdit d’interjeter appel à la Cour d’une « <u>décision de la Cour [fédérale] visée au</u> » paragraphe (1), qui concerne, entre autres choses, la révocation de la citoyenneté. Il faut supposer que, lorsque le législateur emploie des termes différents sur un même sujet et dans une même loi, il entend leur donner des sens différents.</p> <p>[23] Cependant, la version française du paragraphe 14(6), « <i>La décision de la Cour <u>rendue sur l’appel prévu au paragraphe (5)</u></i> », fait ressortir un sens plus étroit. De plus, la jurisprudence issue de l’interprétation d’une autre disposition limitative de la <i>Loi sur la citoyenneté</i>, le paragraphe 18(3), indique que les termes [anglais] « <i>pursuant to</i> » [en français, « <i>rendue sur</i> »] au paragraphe 14(6) ne couvrent pas toutes les décisions rendues par la Cour fédérale dans le contexte d’un appel en matière de citoyenneté.</p>
---	---

## **Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2011 CSC 25**

**recours à des témoignages d’experts pour établir le sens ordinaire**

**recours à l’interprétation administrative**

**recours au silence du législateur**

**lois in pari materia (lois connexes)**

Les présents pourvois regroupent quatre demandes présentées par la Commissaire à l’information du Canada en vue d’obtenir la révision judiciaire d’un refus de communiquer

certain documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Trois de ces demandes concernent le refus de communiquer des documents qui se trouvaient au cabinet d'un ancien premier ministre, au cabinet d'un ancien ministre de la Défense et au cabinet d'un ancien ministre des Transports. La quatrième demande concerne le refus de communiquer des parties de l'agenda de l'ancien premier ministre, qui se trouvent en la possession de la GRC et du Bureau du Conseil privé.

Questions :

Le cabinet du premier ministre fait-il partie du Bureau du Conseil privé? Le cabinet des ministres fait-il partie de l'institution fédérale qu'ils dirigent?

Sinon, les documents se trouvant physiquement à l'intérieur de ces cabinets peuvent-ils néanmoins « relever » des institutions fédérales qu'ils dirigent?

Le premier ministre est-il « cadre » d'une institution fédérale?

<p>“government institution” means</p> <p>(a) any department or ministry of state of the Government of Canada, or any body or office, listed in Schedule I, and</p> <p>(b) any parent Crown corporation, and any wholly-owned subsidiary of such a corporation, within the meaning of section 83 of the Financial Administration Act;</p> <p>Right to access to records</p> <p>4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is</p> <p>(a) a Canadian citizen, or</p> <p>(b) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the Immigration and Refugee Protection Act, has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.</p> <p>Personal information</p> <p>19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the Privacy Act.</p> <p>“personal information” means information about an identifiable individual that is recorded in any form including ,[...] but, for the purposes of [...] section 19 of the Access to Information Act, does not include</p> <p>...</p>	<p>« institution fédérale »</p> <p>a) Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe I;</p> <p>b) toute société d'État mère ou filiale à cent pour cent d'une telle société, au sens de l'article 83 de la Loi sur la gestion des finances publiques.</p> <p>Droit d'accès</p> <p>4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, ont droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande :</p> <p>a) les citoyens canadiens;</p> <p>b) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.</p> <p>Renseignements personnels</p> <p>19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels.</p> <p>« renseignements personnels » Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable [...] toutefois, il demeure entendu que, pour l'application [...] de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :</p>
--	---

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual [...].	[...] j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions [...].
---	--

La juge Charron a rédigé le jugement de la majorité. Elle a d'abord examiné les motifs du juge de première instance qui a conclu que le cabinet des ministres ne faisait pas partie des institutions fédérales.

<p>[27] ... First, Kelen J. considered evidence from political scientists about how government actually works to determine the ordinary meaning of the term “government institution” according to the experts. He held that this evidence demonstrated that the PMO and the relevant ministerial offices are not part of the “government institution” for which they are responsible (paras. 50-52)</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>Fourth, following the enactment of the <i>Access to Information Act</i>, the Information Commissioner’s 1988-1989 Report to Parliament indicated that Ministers’ offices were <i>not</i> subject to the provisions of the Act. The Commissioner adopted the same view in 1991, and again in 1997. These original interpretations confirm that the office of the Information Commissioner itself understood the intent of Parliament was not to include the PMO or a Minister’s office in the government institutions listed in Schedule I of the Act (paras. 61-65).</p> <p>Fifth, since the time the Commissioner publicly urged Parliament to amend the legislation to clarify that the PMO and ministerial offices are subject to the Act, Parliament amended the Act several times, including recent amendments as part of the 2006 <i>Federal Accountability Act</i>, S.C. 2006, c. 9, and has not chosen to make this amendment. While Parliament’s intention may not always be inferred from legislative silence, in this case, the silence is clear and constitutes relevant evidence of legislative intent: <i>Tele-Mobile Co. v. Ontario</i>, 2008 SCC 12, [2008] 1 S.C.R. 305, at para. 42 (paras. 66-67).</p>	<p>[27] [...]En premier lieu, le juge Kelen a examiné les témoignages de politologues au sujet des rouages de l'appareil gouvernemental afin de déterminer le sens ordinaire que les experts donnent à l'expression « institution fédérale ». Il a estimé que ces témoignages démontraient que le CPM et les cabinets des ministres concernés ne font pas partie de l'« institution fédérale » dont ils sont responsables (par. 50-52).</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>Quatrièmement, à la suite de l'adoption de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>, le Commissaire à l'information a déclaré, dans le rapport soumis au Parlement pour 1988-1989, que les cabinets des ministres <i>n'étaient pas</i> assujettis aux dispositions de la Loi. Le Commissaire a repris ce point de vue en 1991, puis de nouveau en 1997. Ces interprétations initiales confirment que le bureau même du Commissaire déduisait que le législateur entendait ne pas inclure le CPM ou les cabinets des ministres dans les institutions fédérales énumérées à l'annexe I de la Loi (par. 61-65).</p> <p>Cinquièmement, depuis que le Commissaire a invité publiquement le législateur à modifier la Loi pour préciser que le CPM et les cabinets des ministres sont assujettis à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>, le législateur a modifié la Loi à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de l'adoption récente de la <i>Loi fédérale sur la responsabilité</i>, L.C. 2006, ch. 9, sans toutefois apporter la précision demandée. Bien qu'on ne puisse pas toujours déduire l'intention du législateur du silence de la loi, le silence du législateur constituait en l'espèce une preuve claire et pertinente de son intention : <i>Société Télé-Mobile c. Ontario</i>, 2008 CSC 12, [2008] 1 R.C.S. 305, par. 42 (par. 66-67).</p>
---	--

La Commissaire a fait valoir que les témoignages d'experts n'étaient pas admissibles pour établir le sens courant d'un texte législatif. La Cour a souscrit à la réponse du gouvernement à cette thèse, laquelle est résumée ci-après.

<p>[32] ... the Government submits that expert evidence can be properly used as an interpretative aid in discerning the ordinary meaning of words by Parliament when such evidence is relevant and reliable: <i>Francis v. Baker</i>, [1999] 3 S.C.R. 250, at para. 35; and <i>Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)</i>, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at para. 47. Further, Kelen J.'s reasons demonstrate that the expert evidence played a limited role in his analysis. He did not rely on any expert opinion on the meaning of the words used by Parliament as contended, given that no such opinion was tendered by the witnesses. He considered this evidence, rather, to situate the interpretative exercise in its proper context, an approach which was then correctly upheld by the Federal Court of Appeal.</p>	<p>[32] [...] le gouvernement affirme que l'on peut régulièrement utiliser les témoignages des experts pour faciliter l'interprétation afin de discerner le sens courant des termes employés par le législateur lorsque ces témoignages sont pertinents et fiables : <i>Francis c. Baker</i>, [1999] 3 R.C.S. 250, par. 35; et <i>Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)</i>, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, par. 47. Il ressort par ailleurs des motifs du juge Kelen que les témoignages d'experts ont joué un rôle limité dans son analyse. Contrairement à ce qu'on a affirmé, le juge Kelen ne s'est fondé sur aucune opinion d'expert pour déterminer le sens des termes employés par le législateur, puisque les témoins n'ont formulé aucune opinion en ce sens. Il a plutôt tenu compte de ces témoignages pour situer l'exercice d'interprétation dans son contexte, une méthode que la Cour d'appel fédérale a eu raison de confirmer par la suite.</p>
--	---

La Cour a également approuvé le recours du juge de première instance à la définition de « control » du Canadian Oxford Dictionary comme outil d'interprétation. Elle a adopté le critère suivant à l'égard de ce terme.

<p>[50] ... where the record requested is not in the physical possession of a government institution, the record will nonetheless be under its control if two questions are answered in the affirmative: (1) Do the contents of the document relate to a departmental matter? (2) Could the government institution reasonably expect to obtain a copy of the document upon request?</p>	<p>[50] [...] La Cour d'appel fédérale a accepté ce critère en précisant que, dans le contexte des présentes affaires dans lesquelles l'institution n'a pas le document en sa possession matérielle, le document relèvera quand même de l'institution fédérale si l'on répond par l'affirmative aux deux questions suivantes : (1) Le contenu du document se rapporte-t-il à une affaire ministérielle? (2) L'institution fédérale pourrait-elle raisonnablement s'attendre à obtenir une copie du document sur demande?</p>
---	--

Concernant la troisième question, le juge de première instance a conclu que le premier ministre, en tant que chef d'une institution fédérale, est un cadre de cette institution. Il s'est fondé sur la définition de l'expression « fonctionnaire public » que l'on trouve dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, en l'occurrence « Ministre ou toute autre personne employée dans l'administration publique fédérale ». Il s'est également fondé sur la définition de « fonctionnaire public » de la *Loi d'interprétation*, en l'occurrence « Agent de l'administration publique fédérale dont les pouvoirs ou obligations sont prévus par un texte ». La juge Charron a écrit ce qui suit :

<p>[71] I agree with the Federal Court of Appeal that Kelen J. erred in relying on the definition of “public officer” in two other statutes. It is clear that the definition of “public officer” found in the <i>Financial Administration Act</i> is a broad definition which deals with an unrelated subject and operates in a different context. The definition contained in the <i>Interpretation Act</i> could arguably be relevant, as s. 3(1) states: “Every provision of this Act applies, unless a contrary intention appears, to every enactment, whether enacted before or after the commencement of this Act”. However, I find no support for incorporating the definition of “public officer” in this context. First, while there may be overlap between the two terms, the term “public officer” used in the <i>Interpretation Act</i> is simply not the same as the term “officer . . . of a government institution” used in the <i>Privacy Act</i>. Second, the definition “public officer” is contained in the list of definitions under s. 2 of the <i>Interpretation Act</i>, which is expressly stated to apply “[i]n <u>this</u> Act”. The definition is not repeated in the definitions contained in s. 35, which conversely, apply “[i]n <u>every</u> enactment”....</p>	<p>[71] Je suis d’accord avec la Cour d’appel fédérale pour dire que le juge Kelen a commis une erreur en se fondant sur la définition de l’expression « fonctionnaire public » donnée par deux autres lois. Il est évident que la définition de l’expression « fonctionnaire public » que l’on trouve dans la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> est une définition large qui porte sur un tout autre objet et qui s’applique dans un contexte différent. On pourrait soutenir que la définition que donne la <i>Loi d’interprétation</i> est pertinente, si l’on tient compte du libellé du par. 3(1) qui dispose : « Sauf indication contraire, la présente loi s’applique à tous les textes, indépendamment de leur date d’édiction. » Je ne vois toutefois rien qui justifierait d’incorporer la définition de « fonctionnaire public » dans ce contexte. En premier lieu, bien que les acceptions du terme « cadre » et de l’expression « fonctionnaire public » puissent se recouper, cette dernière expression, telle qu’elle est employée dans la <i>Loi d’interprétation</i>, n’est tout simplement pas la même que l’expression « cadre [. . .] d’une institution fédérale » que l’on trouve dans la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>. En deuxième lieu, la définition de « fonctionnaire public » se trouve dans la liste des définitions qui sont prévues à l’art. 2 de la <i>Loi d’interprétation</i>, et qui, selon ce que cette Loi précise bien, ne s’appliquent qu’« à la <u>présente</u> loi ». Cette définition n’est pas reprise dans les définitions que l’on trouve à l’art. 35, lequel, à l’inverse, s’applique « à <u>tous</u> les textes ». [...]</p>
--	---

***Carter Brothers Ltd. c. Registraire des véhicules à moteur de la Province du Nouveau-Brunswick, 2011 NBCA 81***

**contradiction entre la loi et le règlement**

L’article 1 de la *Loi sur les véhicules à moteur* définit le « véhicule à moteur » comme étant « tout véhicule qui est automobile », à l’exception des tracteurs agricoles et des véhicules propulsés par l’énergie électrique obtenue de câbles aériens à trolley. Il définit aussi le « matériel mobile spécial » :

<p>“special mobile equipment” means every vehicle not designed or used primarily for the transportation of persons or property and incidentally operated or moved over the highways, including road construction or</p>	<p>« matériel mobile spécial » désigne tout véhicule qui n’est pas conçu ou utilisé principalement pour le transport de personnes ou de biens et qui est occasionnellement conduit ou déplacé sur les routes, et s’entend notamment</p>
---	---



maintenance machinery, ditch digging apparatus, well-boring apparatus, concrete mixers and any other vehicle of the same general class;	du matériel de voirie, des creuse-fossé, foreuses de puits, bétonnières et de tous autres véhicules de cette catégorie générale;
---	--

L'article 5.1 habilite le lieutenant-gouverneur en conseil à établir par règlement des classes de véhicules à moteur et de matériel mobile spécial aux fins d'immatriculation et à fixer les conditions régissant leur classification.

L'article 16 habilite le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter des règlements prescrivant des droits non prévus ailleurs dans la *Loi*.

Le lieutenant-gouverneur a pris la disposition réglementaire suivante :

7(6) For an item of special mobile equipment used solely for the purpose of transporting and developing power for well drilling machinery, wood cutting, threshing or for like purposes, and to which some part of the equipment is permanently attached, the annual registration fee shall be \$70.00.	7(6) Les droits annuels d'immatriculation du matériel mobile spécial servant uniquement au transport de l'appareillage et à la production d'énergie pour le forage de puits, l'abattage du bois, le battage ou autres usages similaires, et dont une partie y est attachée à demeure, sont de 70,00 \$.
---	---

Question : Peut-on refuser d'immatriculer le véhicule de l'appelant à titre de matériel mobile spécial sur paiement des droits de 70 \$ si le véhicule est visé par la définition de ce terme dans la *Loi*, même s'il n'était pas visé par la définition de ce terme dans le *Règlement général*?

Décision :

<p>[16] What is striking about s. 7(6) of the General Regulation is that its wording departs substantially from the definition of "special mobile equipment" set out in s. 1 of the <i>Motor Vehicle Act</i>. ... It appears to limit or narrow the scope of the statutory definition by introducing other criteria. First, the special mobile equipment (<i>i.e.</i>, motor vehicle) must be used solely for the purpose of <u>transporting and developing power</u> for equipment such as that used in well drilling, wood cutting or threshing. Second, some part of the mobile equipment must be <u>permanently attached</u>.</p> <p>[17] .... No one would quibble with the understanding that the Lieutenant-Governor in Council has no authority to adopt a regulation which has the effect of amending a definition found within the statute, by either narrowing or expanding the scope of the statutory definition.</p>	<p>[16] Ce qui est frappant dans le par. 7(6) du <i>Règlement général</i>, c'est que son libellé s'écarte considérablement de la définition de l'expression « matériel mobile spécial » qui est énoncée à l'art. 1 de la <i>Loi sur les véhicules à moteur</i>. [...] [L]e par. 7(6) du <i>Règlement général</i> semble limiter ou restreindre la portée de la définition de la <i>Loi</i> en introduisant d'autres critères. Premièrement, le matériel mobile spécial (c.-à-d. le véhicule à moteur) doit servir uniquement au <u>transport de l'appareillage et à la production d'énergie</u> pour le forage de puits, l'abattage du bois ou le battage. Deuxièmement, une partie du matériel mobile doit être <u>attachée à demeure</u>.</p> <p>[17] [...] Nul ne contesterait la notion que le lieutenant-gouverneur en conseil n'est aucunement habilité à adopter un règlement qui a pour effet de modifier une définition de la loi en restreignant ou en accroissant sa portée. [...]</p>
---	---

<p>[18] One is left to ponder why the Lieutenant-Governor did not simply draft s. 7(6) of the General Regulation in simple terms, such as: “The registration fee for special mobile equipment is \$70”. Certainly it was open to the Lieutenant-Governor in Council to create two or more sub-classifications for special mobile equipment by imposing different conditions solely for the purpose of setting differential registration fees. For example, one sub-class of special mobile equipment could have provided for an annual registration fee of \$70, while the fee for another sub-class could have been fixed at \$100. While it would have been permissible for the Lieutenant-Governor in Council to establish sub-classifications for special mobile equipment and to adopt different conditions or criteria to effect that purpose, at the end of the day each sub-classification would have to fall within the statutory definition. But this is not what happened. The General Regulation sets out only one classification for special mobile equipment. Hence, we are left with an apparent inconsistency between the statutory definition and the concept of special mobile equipment set out in the General Regulation.</p>	<p>[18] Il faut donc se demander pourquoi le lieutenant-gouverneur n’a pas simplement rédigé le par. 7(6) du <i>Règlement général</i> en termes simples, en utilisant par exemple la formule suivante : [TRADUCTION] « Les droits d’immatriculation du matériel mobile spécial sont de 70 \$ ». Certes, il était loisible au lieutenant-gouverneur en conseil de créer deux sous-classes ou plus de matériel mobile spécial en imposant différentes conditions uniquement dans le but de fixer des droits d’immatriculation différents. Par exemple, les droits annuels d’immatriculation d’une sous-classe de matériel mobile spécial auraient pu s’élever à 70 \$ tandis les droits correspondant à une autre sous-classe auraient pu être fixés à 100 \$. Certes, le lieutenant-gouverneur en conseil aurait parfaitement eu le droit de créer des sous-classes de matériel mobile spécial et d’adopter des conditions ou des critères différents pour arriver à cette fin, mais au bout du compte, chaque sous-classe devrait entrer dans le champ d’application de la définition qui se trouve dans la <i>Loi</i>. Or, ce n’est pas ce qui s’est produit. Le <i>Règlement général</i> ne crée qu’une classe de matériel mobile spécial. Nous nous retrouvons donc devant une contradiction apparente entre la définition de la <i>Loi</i> et le concept de matériel mobile spécial énoncé dans le <i>Règlement général</i>.</p>
---	--

Le juge Robertson a tranché la question en statuant que la définition de la loi l’emportait sur celle du règlement.

## ***Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District), 2012 CSC 2***

« **déraisonnable** »

Catalyst a demandé l’annulation d’un règlement municipal en matière de taxation au motif qu’il était déraisonnable parce qu’il imposait un fardeau disproportionné à Catalyst eu égard à des facteurs comme la consommation de services municipaux par le contribuable.

### **Questions**

- Peut-on annuler un règlement municipal au motif qu’il est déraisonnable?
- Quelle est la norme de contrôle qui s’applique aux règlements municipaux?
- Quel est le critère de la décision raisonnable qui s’applique au contexte?

## Décision :

<p>The Court noted that under section 197 of B.C.'s <i>Community Charter</i>, municipalities have "a broad and virtually unfettered legislative discretion to establish property tax rates in respect of each of the property classes in the municipality" (para. 26) and an express authority to set different tax rates for different property classes</p>	<p>La Cour a statué que la loi applicable en l'espèce était la <i>Community Charter</i>, S.B.C. 2003, ch. 26. « Son <a href="#">article 197</a> confère aux municipalités un pouvoir discrétionnaire large et quasi illimité de fixer les taux de l'impôt foncier à payer au titre de chacune des catégories d'immeubles se trouvant sur son territoire » (par. 26) et le pouvoir exprès de fixer des taux d'impôt variant en fonction des catégories d'immeubles.</p>
--	--

Malgré la portée de la loi habilitante, la Cour a statué que le règlement municipal pouvait être annulé au motif qu'il est déraisonnable. La juge en chef McLachlin a écrit ce qui suit :

<p>[14] ... In <i>Thorne's Hardware Ltd. v. The Queen</i>, 1983 CanLII 20 (SCC), [1983] 1 S.C.R. 106, at p. 115, the Court, referring to delegated legislation, drew a distinction between policy and legality, with the former being unreviewable by the courts:</p> <p>The Governor in Council quite obviously believed that he had reasonable grounds for passing Order in Council P.C. 1977-2115 extending the boundaries of Saint John Harbour and we cannot enquire into the validity of those beliefs in order to determine the validity of the Order in Council.</p> <p>(See also pp. 111-13) However, this attempt to maintain a clear distinction between policy and legality has not prevailed. In passing delegated legislation, a municipality must make policy choices that fall reasonably within the scope of the authority the legislature has granted it. Indeed, the parties now agree that the tax bylaw at issue is not exempt from substantive review in this sense.</p> <p>[15] Unlike Parliament and provincial legislatures which possess inherent legislative power, regulatory bodies can exercise only those legislative powers that were delegated to them by the legislature. Their discretion is not unfettered. The rule of law insists on judicial review to ensure that delegated legislation complies with the rationale and purview of the statutory scheme under which it is adopted. The delegating legislator is presumed to intend that the authority be exercised in a reasonable manner. Numerous cases have accepted that courts can review the substance of bylaws to ensure the lawful exercise of the power conferred on</p>	<p>[14] [...] Dans <i>Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine</i>, [1983] 1 R.C.S. 106, à la p. 115, la Cour, faisant référence à la législation déléguée, a établi une distinction entre la politique et la légalité, la première ne pouvant être révisée par les tribunaux :</p> <p>Le gouverneur en conseil a manifestement cru avoir des motifs raisonnables de prendre le décret C.P. 1977-2115 qui étendait les limites du port de Saint-Jean et nous ne pouvons nous enquerir de la validité de ces motifs afin de déterminer la validité du décret.</p> <p>(Voir aussi les pp. 111-113.) Cependant, cette tentative de conserver une distinction claire entre la politique et la légalité n'a pas été maintenue. En exerçant son pouvoir législatif délégué, une municipalité doit faire des choix de politique qui relèvent raisonnablement de l'étendue de l'autorité qui la législature lui a octroyée. De fait, les parties conviennent maintenant que le règlement en matière de taxation en cause dans la présente affaire n'est pas, en ce sens, soustrait à la révision sur le fond.</p> <p>[15] Contrairement au Parlement et aux législatures provinciales, qui jouissent d'un pouvoir législatif inhérent, les organismes de réglementation ne peuvent exercer que les pouvoirs législatifs qui leur ont été délégués. Leur pouvoir discrétionnaire n'est pas sans limites. La primauté du droit exige que le contrôle judiciaire de la législation déléguée s'assure que celle-ci est bien conforme à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée. Il faut présumer que le législateur qui délègue un pouvoir s'attend à ce que celui-ci soit exercé de manière raisonnable. Il a été reconnu dans de nombreux cas que les tribunaux peuvent réviser le contenu des règlements</p>
--	---

<p>municipal councils and other regulatory bodies....</p> <p>[16] This brings us to the standard of review to be applied. The parties agree that the reasonableness standard applies in this case. The question is whether the bylaw at issue is reasonable having regard to process and whether it falls within a range of possible reasonable outcomes: <i>Dunsmuir</i>, at para. 47.</p> <p>[17] Where the parties differ is on <i>what the standard of reasonableness requires in the context of this case</i>. This is the nub of the dispute before us. Catalyst argues that the issue is whether the tax bylaw falls within a range of reasonable outcomes, having regard to objective factors relating to consumption of municipal services, factors Catalyst has outlined in a study called the “Consumption of Services Model”. The District of North Cowichan, on the other hand, argues that reasonableness, in the context of municipal taxation bylaws, must take into account not only matters directly related to the treatment of a particular taxpayer in terms of consumption, but a broad array of social, economic and demographic factors relating to the community as a whole. The critical question is what factors the court should consider in determining what lies within the range of possible reasonable outcomes. Is it the narrow group of objective consumption-related factors urged by Catalyst? Or is it a broader spectrum of social, economic and political factors, as urged by North Cowichan?</p> <p>[19] The case law suggests that review of municipal bylaws must reflect the broad discretion provincial legislators have traditionally accorded to municipalities engaged in delegated legislation. Municipal councillors passing bylaws fulfill a task that affects their community as a whole and is legislative rather than adjudicative in nature. Bylaws are not quasi-judicial decisions. Rather, they involve an array of social, economic, political and other non-legal considerations. “Municipal governments are democratic institutions”, <i>per</i> LeBel J. for the majority in <i>Pacific National Investments Ltd. v. Victoria (City)</i>, 2000 SCC 64 (CanLII), 2000 SCC 64, [2000] 2 S.C.R. 919, at para. 33. In this context, reasonableness means courts must respect the responsibility of elected representatives to serve the people who elected them and</p>	<p>municipaux afin d’assurer l’exercice légitime du pouvoir conféré aux conseils municipaux et à d’autres organismes de réglementation [...].</p> <p>[16] Cela nous amène à la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer. Les parties conviennent qu’il s’agit de la norme de la décision raisonnable en l’espèce. La question est donc de savoir si le règlement contesté est raisonnable, eu égard au processus qui a mené à son adoption, et s’il s’inscrit dans un éventail d’issues possibles raisonnables : <i>Dunsmuir</i>, au par. 47.</p> <p>[17] Là où les parties divergent d’opinion, c’est sur <i>ce que la norme de la décision raisonnable impose dans le contexte de la présente affaire</i>. C’est ici que se situe le nœud de l’affaire. Catalyst soutient que la question est de savoir si le règlement s’inscrit dans un éventail d’issues raisonnables eu égard à des facteurs objectifs se rapportant à la consommation de services municipaux, facteurs que Catalyst a décrits dans une étude intitulée « The Consumption of Services Model » (« <i>Le modèle basé sur la consommation de services</i> »). De son côté, le district de North Cowichan avance que la norme de la décision raisonnable impose, dans le contexte des règlements municipaux en matière de taxation, que l’on tienne compte non seulement de questions se rapportant directement au traitement réservé à un contribuable en particulier selon qu’il consomme ou non des services municipaux, mais également de toute une gamme de facteurs sociaux, économiques et démographiques qui touchent la collectivité dans son ensemble. La question cruciale est de savoir quels facteurs le tribunal de révision doit prendre en compte pour déterminer quelles sont les issues possibles raisonnables. S’agit-il du groupe restreint de facteurs objectifs ayant trait à la consommation que propose Catalyst? Ou s’agit-il plutôt d’un éventail plus large de facteurs sociaux, économiques et politiques, comme le prétend le district de North Cowichan?</p> <p>[19] Il ressort de la jurisprudence que la révision des règlements municipaux doit refléter le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une tâche qui a des répercussions sur l’ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu’adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. Comme l’a dit le juge LeBel au nom de la majorité dans <i>Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)</i>, 2000 CSC 64, [2000] 2 R.C.S. 919, au par. 33, « [l]es administrations municipales forment des institutions démocratiques ».</p>
--	--

to whom they are ultimately accountable.

[20] The decided cases support the view of the trial judge that, historically, courts have refused to overturn municipal bylaws unless they were found to be “aberrant”, “overwhelming”, or if “no reasonable body could have adopted them”, para. 80, *per* Voith J. See *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. v. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. v. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37, (Q.B.), *aff’d* 1994 ABCA 276 (CanLII), (1994), 157 A.R. 169 (C.A.).

[21] This deferential approach to judicial review of municipal bylaws has been in place for over a century. As Lord Russell C.J. stated in *Kruse v. Johnson*:

[C]ourts of justice ought to be slow to condemn as invalid any by-law, so made under such conditions, on the ground of supposed unreasonableness. Notwithstanding what Cockburn C.J. said in *Bailey v. Williamson*, an analogous case, I do not mean to say that there may not be cases in which it would be the duty of the Court to condemn by-laws, made under such authority as these were made, as invalid because unreasonable. But unreasonable in what sense? If, for instance, they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes; if they were manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say, “Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and ultra vires.” But it is in this sense, and in this sense only, as I conceive, that the question of unreasonableness can properly be regarded. A by-law is not unreasonable merely because particular judges may think that it goes further than is prudent or necessary or convenient, or because it is not accompanied by a qualification or an exception which some judges may think ought to be there. [Emphasis

Dans ce contexte, la norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables.

[20] Les causes déjà jugées appuient le point de vue du juge de première instance selon lequel les tribunaux ont traditionnellement refusé d’invalider des règlements municipaux à moins qu’ils n’aient été jugés [TRADUCTION] « aberrants » ou « choquants », ou si « aucun organisme raisonnable n’aurait pu les adopter » (par. 80, le juge Voith). Voir *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (C. div.); *Associated Provincial Picture Houses, Ltd. c. Wednesbury Corp.*, [1948] 1 K.B. 223 (C.A.); *Lehndorff United Properties (Canada) Ltd. c. Edmonton (City)* (1993), 146 A.R. 37 (B.R.), *conf. par* (1994) 157 A.R. 169 (C.A.).

[21] Cette retenue dans la façon d’aborder la révision des règlements municipaux existe depuis plus d’un siècle. Comme l’a affirmé le juge en chef lord Russell dans *Kruse c. Johnson* :

[TRADUCTION]

[L]es cours de justice doivent faire preuve de circonspection avant de déclarer invalide un règlement pris dans ces conditions au motif qu’il serait déraisonnable. Malgré ce que le juge en chef Cockburn dit dans une affaire analogue, *Bailey c. Williamson*, je ne veux pas dire qu’il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d’invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l’ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d’application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d’être injustifiables aux yeux d’hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n’a jamais eu l’intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires* ». C’est en ce sens et uniquement en ce sens qu’il faut, à mon avis, considérer la question du caractère raisonnable. Un règlement n’est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu’il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu’il n’est pas assorti d’une réserve ou d’une exception qui devrait y figurer de l’avis de certains juges. [Je

<p>added; pp. 99-100.]</p> <p>These are the general indicators of unreasonableness in the context of municipal bylaws. It must be remembered, though, that what is unreasonable will depend on the applicable legislative framework. For instance, Lord Russell C.J.'s reference to inequality in operation as between different classes is inapt in the context of many modern municipal statutes, which contain provisions that expressly allow for such inequality. Subsection 197(3) of the <i>Community Charter</i>, which allows municipalities to set different tax rates for different property classes, is such a provision.</p> <p>...</p> <p>[24] It is thus clear that courts reviewing bylaws for reasonableness must approach the task against the backdrop of the wide variety of factors that elected municipal councillors may legitimately consider in enacting bylaws. The applicable test is this: only if the bylaw is one no reasonable body informed by these factors could have taken will the bylaw be set aside[...].</p>	<p>souligne; pp. 99-100.]</p> <p>Il s'agit là des indicateurs généraux de ce qui est déraisonnable dans le contexte des règlements municipaux. Il faut cependant garder à l'esprit que ce qui est déraisonnable dépendra du cadre législatif applicable. Par exemple, l'application inégale pour des catégories distinctes dont parle le juge en chef lord Russell ne convient guère au contexte de plusieurs lois municipales contemporaines, qui contiennent des dispositions permettant expressément une telle inégalité. Le paragraphe 197(3) de la <i>Community Charter</i>, qui permet aux municipalités de fixer des taux d'impôt variant en fonction des catégories d'immeubles, est un exemple d'une telle disposition.</p> <p>[...]</p> <p>[24] Il est donc clair que les tribunaux appelés à réviser le caractère raisonnable de règlements municipaux doivent le faire au regard de la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte lorsqu'ils adoptent des règlements. Le critère applicable est le suivant : le règlement ne sera annulé que s'il s'agit d'un règlement qui n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs [...].</p>
---	--

[Commentaire : Dans ce pourvoi, la Cour semble confondre le caractère déraisonnable en tant que norme de contrôle et le caractère déraisonnable comme motif d'invalidité.]

***Cronauer c. Grande Prairie (Subdivision and Development Appeal Board), 2011 ABCA 164***

« may »

Un règlement municipal confère à un conseil le pouvoir de délivrer divers permis, y compris des permis d'aménagement. Le conseil a assorti le permis d'aménagement d'une condition, soit que le titulaire obtienne un autre permis du ministère des Transports de l'Alberta et a fait valoir que l'alinéa 3.18*d*) lui conférait ce pouvoir.

The Bylaw stated, under the heading "Transportation and Municipal Road Standards":

s. 3.13(g) All developments may require a permit from Alberta Transportation or its successors.

...

s. 3.18(a) A Development Permit shall be required for all signs.

...

(d) Signs may also require a permit from Alberta Transportation.

Question :

La formulation « Signs may also require » (les affiches peuvent aussi requérir) vise-t-elle simplement à communiquer des renseignements ou confère-t-elle un pouvoir?

Judgment:

[12] Mr. Cronauer argues that neither of these provisions grant a discretion upon the SDAB to impose conditions but, rather, both are merely statements giving information although found within the body of the Bylaw. In other words, rather than granting authorization to the SDAB to impose the challenged condition, these sections simply advise the reader that other laws exist which impose the requirement that a permit be obtained from Alberta Transportation.

[13] It is imaginative to suggest that this Bylaw uniquely contains statements of general information in the midst of other provisions, each of which actively imposes a discretion, obligation or right, when such a drafting approach is not used in other legislation. ...

[14] Mr. Cronauer offers nothing from the context, the scheme or the object of the Bylaw, nor from any other aide to interpretation of the intent of the County in passing the Bylaw, which supports his argument that the format of the Bylaw is exclusive in this respect. The sections in question are found within the body of the legislation, not in a preamble, nor in a news release advising of their implementation. He does not suggest that other portions of the Bylaw are mere “information bulletins”, without legal effect.

[15] That said, ss. 3.13(g) and 3.18(d) do not expressly state that a condition requiring that a permit be obtained from Alberta Transportation may be attached to a development permit. However, no other possible interpretation is offered for the words “All developers may require a permit from Alberta Transportation...” or “Signs may also require a permit from Alberta Transportation” once one disposes of the argument that these are merely information statements. Applying Driedger’s modern principle of statutory interpretation, is there any other interpretation which could be put on these words, one which does not grant the SDAB authority to impose the challenged condition?

## ***Dell Computer Corp. c. Union des consommateurs, 2007 CSC 34, [2007] 2 R.C.S. 801***

**application rétroactive**

**appels en cours**

En avril 2003, quelque 500 consommateurs québécois ont profité d’une erreur qui s’est glissée dans le site Web de Dell en commandant des ordinateurs à un prix inférieur à celui auquel Dell

était prêt à les vendre. Devant le refus de Dell d'honorer les commandes, D a mis Dell en demeure et a demandé l'autorisation d'exercer un recours collectif contre Dell. Dell a demandé le renvoi du litige à l'arbitrage en vertu de la clause d'arbitrage faisant partie des conditions du contrat de vente invoqué par D.

En novembre 2006, le ministre de la Justice du Québec a déposé devant l'Assemblée nationale le projet de loi 48, *Loi modifiant la Loi sur la protection du consommateur et la Loi sur le recouvrement de certaines créances*. L'une des dispositions du projet de loi [l'article 2] prévoit qu'il est interdit d'obliger un consommateur à recourir à l'arbitrage. Cette disposition est entrée en vigueur le lendemain de l'audition du pourvoi devant la Cour suprême du Canada.

Question : L'interdiction s'applique-t-elle de manière à empêcher qu'un litige entre des consommateurs québécois et Dell soit renvoyé à l'arbitrage?

Décision :

<p>112 Pursuant to s. 18 of Bill 48, s. 2 came into force on December 14, 2006. Section 18 reads as follows:</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>18.</b> The provisions of this Act come into force on 14 December 2006, except section 1, which comes into force on 1 April 2007, and sections 3, 5, 9 and 10, which come into force on the date or dates to be set by the Government, but not later than 15 December 2007.</p> <p>Bill 48 has only one transitional provision, s. 17, which provides that the new ss. 54.8 to 54.16 of the <i>Consumer Protection Act</i> do not apply to contracts entered into before the coming into force of the Bill. The instant case is not one in which s. 17 is applicable. However, if ss. 17 and 18 are read together, it would seem at first glance that, aside from the provisions referred to in s. 17, Bill 48 applies to contracts entered into before its coming into force. Is this true? And is Bill 48 applicable in the case at bar?</p> <p>113 Professor P.-A. Côté writes in <i>The Interpretation of Legislation in Canada</i> (3rd ed. 2000), “retroactive operation of a statute is highly exceptional, whereas prospective operation is the rule”. He adds that “[a] statute has immediate effect when it applies to a legal situation that is ongoing at the moment of its commencement: the new statute governs the future developments of this situation” (p. 152). A legal situation is ongoing if the facts or effects are occurring at the time the law</p>	<p>112 Par l'effet de l'art. 18 de la Loi 48, l'art. 2 est entré en vigueur le 14 décembre 2006. Voici le texte de l'art. 18 :</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>18.</b> La présente loi entre en vigueur le 14 décembre 2006, à l'exception de l'article 1, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007, et des articles 3, 5, 9 et 10, qui entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement, mais au plus tard le 15 décembre 2007.</p> <p>La Loi 48 comporte une seule disposition transitoire, l'art. 17, lequel prévoit que les contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la loi sont exclus de l'application des nouveaux art. 54.8 à 54.16 de la <i>Loi sur la protection du consommateur</i>. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Cependant si l'on fait une lecture corrélative des art. 17 et 18, il semble à première vue que, sauf les dispositions visées à l'art. 17, la Loi 48 s'applique aux contrats conclus avant son entrée en vigueur. Est-ce le cas? Et qu'en est-il de l'application de la Loi 48 à l'instance en cours?</p> <p>113 Comme l'a écrit le professeur P.-A. Côté, <i>Interprétation des lois</i> (3<sup>e</sup> éd. 1999), p. 213, « l'effet de la loi dans le passé est tout à fait exceptionnel, alors que l'effet immédiat dans le présent est normal ». « Il y a effet immédiat de la loi nouvelle lorsque celle-ci s'applique à l'égard d'une situation juridique en cours au moment où elle prend effet : la loi nouvelle gouvernera alors le déroulement futur de cette situation » (p. 191). Une situation juridique est en cours lorsque les faits ou</p>
--	---



<p>is being modified (p. 153)...</p> <p>115 Can the facts of the case at bar be characterized as those of an ongoing legal situation? If they can, the new legislation applies. If all the effects of the situation have occurred, the new legislation will not apply to the facts.</p> <p>116 The only condition for application of Dell's arbitration clause is that a claim against Dell, or a dispute or controversy between the customer and Dell, must arise (clause 13C of the Terms and Conditions of Sale). All the facts of the legal situation had therefore occurred once Mr. Dumoulin notified Dell of his claim. Thus, all the facts giving rise to the application of the binding arbitration clause had occurred in their entirety before Bill 48 came into force.</p> <p>117 Since there is nothing in Bill 48 that might lead to the conclusion that it applies retroactively, there is no reason to give it such a scope.</p> <p>119 Second, I find it highly unlikely that the legislature intended that s. 2 should apply to <i>all</i> arbitration clauses in force before December 14, 2006. For example, neither a consumer who is a party to an arbitration that is under way nor a consumer whose claims have already been rejected by an arbitrator should be able to rely on s. 2 and argue that the arbitration clause binding him or her and the merchant is invalid in order to request a stay of proceedings or to have the unfavourable arbitration award set aside. Failing a clear indication to the contrary, when a dispute is submitted for a decision, the decision maker must apply the law as it stands at the time the facts giving rise to the right occurred.</p> <p>120 I accordingly conclude that since the facts triggering the application of the arbitration clause had already occurred before s. 2 of Bill 48 came into force, this provision does not apply to the facts of the case at bar.</p>	<p>les effets sont en cours de déroulement au moment de la modification du droit (p. 192). [...]</p> <p>115 Les faits de l'espèce peuvent-ils être qualifiés de situation juridique en cours? Si c'est le cas, la loi nouvelle s'applique. Si la situation est entièrement survenue, la loi nouvelle ne s'appliquera pas aux faits.</p> <p>116 La seule condition de mise en œuvre de la clause d'arbitrage de Dell est la naissance d'une réclamation, d'un conflit ou d'une controverse contre Dell (clause 13C des Conditions de vente). La situation juridique est donc entièrement survenue lorsque M. Dumoulin a communiqué sa réclamation à Dell. Ainsi, tous les faits donnant lieu à l'application de la clause d'arbitrage obligatoire se sont entièrement produits avant l'entrée en vigueur de la Loi 48.</p> <p>117 Comme la Loi 48 ne comporte aucune indication permettant de conclure qu'elle s'applique de façon rétroactive, il n'y a pas lieu de lui donner une telle portée.</p> <p>119 Deuxièmement, il m'apparaît fort improbable que le législateur ait voulu que l'art. 2 s'applique à <i>toutes</i> les clauses d'arbitrage en vigueur avant le 14 décembre 2006. Par exemple, un consommateur qui serait partie à un arbitrage en cours ou même un consommateur dont les prétentions n'auraient pas été retenues par l'arbitre ne devrait pas être fondé à invoquer l'art. 2 et à prétendre que la clause d'arbitrage le liant au commerçant est invalide, et ainsi à réclamer l'arrêt de l'instance ou obtenir l'annulation de la sentence arbitrale qui lui serait défavorable. À moins d'indication claire à l'effet contraire, lorsqu'un litige est soumis pour décision, le décideur doit se reporter à la loi en vigueur au moment où les faits générateurs de droit se sont produits.</p> <p>120 Par conséquent, j'arrive à la conclusion que, comme les faits entraînant la mise en œuvre de la clause d'arbitrage s'étaient déjà produits avant la date d'entrée en vigueur de l'art. 2 de la Loi 48, cette disposition ne s'applique pas aux faits de l'espèce.</p>
---	---

**Edmonton (City) v. 360Networks Canada Ltd., 2007 FCA 106, [2007] 4 FCR 747**

évolution législative – explication du libellé

règle *ejusdem generis* (catégorie restreinte)

Se fondant sur les articles 42 et 43 de la *Loi sur les télécommunications*, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a déterminé la méthode devant être employée pour calculer les frais que MTS Allstream Inc. (Allstream), une entreprise de télécommunication, doit payer à la ville d'Edmonton pour l'accès aux terrains servant au train léger sur rail (TLR) afin d'y installer des lignes de transmission par fibre optique.

L'une des questions à trancher dans le contrôle judiciaire de cette décision était l'interprétation de l'expression « voie publique ou tout autre lieu public » de l'article 43 de la *Loi*. Cette expression définit les terrains qui font l'objet du droit d'accès accordé aux entreprises de télécommunication pour la construction, l'entretien et l'exploitation de leurs lignes de transmission. La ville d'Edmonton a fait valoir que l'expression devrait être interprétée au sens strict de manière à désigner les lieux qui ont les caractéristiques essentielles d'une voie publique. Elle prétend que le CRTC a commis une erreur de droit en donnant un sens plus large à l'expression « lieu public » et en concluant que l'intérieur d'un immeuble appartenant à une municipalité et les murs des tunnels du TLR pouvaient constituer un « lieu public ».

<p><b>43. (1)</b></p> <p>...</p> <p>(2) Subject to subsections (3) and (4) and section 44, a Canadian carrier or distribution undertaking may enter on and break up any highway or other public place for the purpose of constructing, maintaining or operating its transmission lines and may remain there for as long as is necessary for that purpose, but shall not unduly interfere with the public use and enjoyment of the highway or other public place.</p>	<p><b>43. (1)</b></p> <p>[...]</p> <p>(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4) et de l'article 44, l'entreprise canadienne et l'entreprise de distribution ont accès à toute voie publique ou tout autre lieu public pour la construction, l'exploitation ou l'entretien de leurs lignes de transmission, et peuvent y procéder à des travaux, notamment de creusage, et y demeurer pour la durée nécessaire à ces fins; elles doivent cependant dans tous les cas veiller à éviter toute entrave abusive à la jouissance des lieux par le public.</p>
--	---

Décision - Evans J.A. for the Court

<p>[60] The interpretative problem seems to result from the fact that much of the language of sections 43 and 44 has been borrowed from older legislation, enacted when the transmission lines principally contemplated were telephone or telegraph wires strung on poles along roads or electricity cables buried under roads. Hence, the corresponding phrase in <i>The Railway Act</i>, starting</p>	<p>[60] Ce problème d'interprétation semble découler du fait qu'une grande partie du libellé des articles 43 et 44 a été empruntée à d'anciennes dispositions législatives qui avaient été édictées à l'époque où les lignes de transmissions principalement visées étaient des câbles téléphoniques ou télégraphiques fixés à des poteaux installés sur le bord des routes ou des câbles</p>
---	---

in 1899 [S.C. 1888, c. 29, s. 90 (as am. by S.C. 1899, c. 37, s. 1)], was “highway, square or public place”[emphasis added]. When used as a third item after “highway” and “square”, the meaning of “public place” may well have been coloured by the presence of these more precise words and interpreted *ejusdem generis*.

[61] However, the interpretation of the phrase “other public place” should be informed more by its contemporary setting in the present *Telecommunications Act*, than by its historical antecedents. Thus, the removal of “square” from the current Act seems to me to broaden the meaning of “other public place”. When a more general word or phrase follows a single word, the *ejusdem generis* presumption of statutory interpretation is of little assistance. A list of one does not normally establish a single *genus*: *Ferguson v. MacLean*, [1930] S.C.R. 630, at page 653.

[62] Although counsel could not point to any statutory purpose that would support limiting “other public place” to a “highway-like” place, they noted that a significant contextual consideration was that the statutory provisions deal with the grant of permission for carriers to “enter on and break up” [emphasis added] a highway or other public place. They argued that these words were not apposite for describing access to buildings, such as the LRT tunnels, stations and pedways: in these contexts, “enter in” would be more apt than “enter on”, and “break up” would be largely irrelevant.

[63] The words “enter on and break up” are time-honoured and are derived from earlier legislation governing rights of access for regulated carriers. The verbs “enter”, “break up” and “open”

électriques enfouis sous des routes. C’est ainsi que l’expression correspondante dans la *Loi sur les chemins de fer* a été tour à tour, à partir de 1899, « chemins, places ou autres lieux publics » ou « voie publique, square ou autre lieu public » (« *highway, square or public place* »). La signification de l’expression « lieu public » employée en troisième lieu après « voie publique » ou « chemins » et « place » ou « square » aurait pu être influencée par la présence de ces termes plus précis et être interprétée selon le principe *ejusdem generis*.

[61] Cependant, l’interprétation de l’expression « autre lieu public » doit se fonder davantage sur le contexte contemporain de l’actuelle *Loi sur les télécommunications* plutôt que sur ses versions antérieures. C’est pourquoi il semble que la suppression du mot « place » dans la loi actuelle a pour effet d’élargir la signification de l’expression « autre lieu public ». Lorsqu’un mot ou une expression plus générale suit un mot seul, la présomption *ejusdem generis* d’interprétation législative n’est pas très utile. Une liste comportant un seul élément n’établit pas une catégorie unique : *Ferguson c. MacLean*, [1930] 2 R.C.S. 630, à la page 653.

[62] Même si les avocats n’ont pas été en mesure d’indiquer les objectifs législatifs qui justifieraient de limiter la portée de l’expression « *other public place* » ou « autre lieu public » aux endroits « assimilables à des voies publiques », ils ont souligné que les dispositions législatives visant l’octroi aux entreprises de télécommunication de l’autorisation d’avoir « accès » à toute voie publique ou tout autre lieu public et d’y « procéder à des travaux, notamment de creusage » (« *enter on and break up* ») constituent une considération contextuelle importante. Ils ont fait valoir que ces termes ne sont pas adéquats pour décrire l’accès à des structures telles que les tunnels, les stations et les trottoirs du TRL : dans ces contextes, les mots « *enter in* » dans la version anglaise auraient été plus appropriés que « *enter on* » et les mots « *break up* » seraient non pertinents.

[63] Les mots « *enter on and break up* » (« accès » et « procéder à des travaux ») sont consacrés par l’usage et tirent leur origine des premiers textes de loi régissant les droits d’accès des entreprises de télécommunication

<p>have appeared in the <i>Railway Act</i> since 1899. Their retention in the current legislative scheme should not be taken as an indication that Parliament intended the words “other public place” to have a narrower meaning than that indicated by their ordinary usage and the objects of the current Act.</p> <p>[64] Sections 42 to 44 of the Act appear to have been drafted, in part at least, by “cut and paste.” The history of statutory language should not determine the meaning of words or phrases when used in a relatively new Act if this would thwart the effective administration of the legislation. As already noted, the objects of the <i>Telecommunications Act</i> include encouraging the efficient and orderly development of communications networks by providing a regulatory framework which is responsive to advances in telecommunications technology and to the introduction of a competitive business environment and market forces.</p>	<p>réglementées. Les verbes « <i>enter</i> », « <i>break up</i> » et « <i>open</i> » (« entrer », « creuser » et « ouvrir ») figurent dans la <i>Loi sur les chemins de fer</i> depuis 1899. Le fait que le législateur les ait conservés dans le cadre législatif actuel ne doit pas être considéré comme un indice qu’il voulait que les mots « <i>other public place</i> » (« autre lieu public ») ait un sens plus restreint que celui qui découle de leur sens ordinaire ou des objets de la Loi actuelle.</p> <p>[64] Les articles 42 à 44 de la Loi semblent avoir été rédigés, du moins en partie, par la méthode « couper/coller ». L’historique du libellé législatif ne doit pas déterminer le sens des termes ou expressions employés dans des textes de loi relativement nouveaux si cela a pour effet de faire entrave à l’application efficace de la loi. Ainsi qu’il a déjà été souligné, l’un des objets de la <i>Loi sur les télécommunications</i> est d’encourager le développement efficace et ordonné des réseaux de télécommunications en prévoyant un cadre réglementaire réceptif à l’avancement technologique des télécommunications et à l’entrée en jeu des forces du marché et de la concurrence commerciale.</p>
---	--

## **Engel v. da Costa, 2008 ABCA 152**

droit acquis

délai de prescription

principe de la possibilité de découverte

Le 2 juin 2005 est entrée en vigueur une modification à la *Police Act* de l’Alberta qui établissait un délai de prescription d’un an à l’égard de toute plainte déposée relativement à la conduite des policiers à compter de la date à laquelle se sont produits les événements dont la plainte fait l’objet.

43(11) The chief of police, with respect to a complaint under subsection (1), or the commission, with respect to a complaint under subsection (2) or section 46(1), shall dismiss any complaint that is made more than one year after the events on which it is based occurred.

M. Engel a déposé auprès du chef de police da Costa le 30 juin 2005 une plainte dans laquelle il alléguait l’inconduite de sept policiers entre le 31 octobre 1999 et le 12 février 2004, ainsi que par un huitième policier qui se serait rendu coupable d’une inconduite semblable le 31 juillet

2004. L'inconduite concernait des recherches non autorisées du nom de M. Engel dans la base de données du CIPC.

Question : Le délai de prescription s'applique-t-il à l'inconduite qui ne pouvait pas être connue du plaignant avant l'entrée en vigueur de la modification?

Décision:

[5] Engel contends that he was not aware - and could not have become aware earlier - of the alleged misconduct before the time limitation, if applicable, expired. Engel, therefore, submits that the time limit should not bar his complaints against the other seven officers. He also contends that the time limit in question was not enacted until after the alleged misconduct of those officers and, as a result, should not apply to his complaint in any event.

[15] The appellant argues that s. 43(11) removes a citizen's right to complain about police action and that such removal is a matter of substance not procedure. He therefore asserts that it is not appropriate to consider any presumption of immediate effect of procedural enactments... [w]e find it unnecessary to address the point whether a limitation period like this is a procedural matter *vis-a-vis* a complaint such as by Engel. By comparison, it may be arguable that the limitation in s. 43(11) creates a "substantive right" of police officers not to be "further troubled by any claims": see *Castillo v. Castillo*, 2005 SCC 83 (CanLII), [2005] 3 S.C.R. 870, [2005] S.C.J. No. 68 (QL), 2005 SCC 83 at para. 7. That question also does not have to be decided here. We would observe, however, that it has long been held that a right of appeal is a matter of procedure, not substantive law: *R. v. Howard Smith Paper Mills Ltd.*, 1957 CanLII 11 (SCC), [1957] S.C.R. 403, 26 C.R. 1, [1957] S.C.J. No. 24 (QL). *Bolster* extended that principle to the ability to seek judicial review....

[16] Ultimately, the appellant's argument depends on whether the ability to make a public complaint of police misconduct involves a vested right....

[24] The jurisdiction of the Legislature to fix a limit which overcomes any "vested right" to complain about police misconduct cannot be doubted... [T]here is nothing in the wording or context of s. 43, and specifically in s. 43(11), which suggests that the ability to make a formal complaint was a "vested right" within the meaning of *Dikranian v. Québec*, 2005 SCC 73 (CanLII), [2005] 3 S.C.R. 530, [2005] S.C.J. No. 75 (QL), 2005 SCC 73 at paras. 37 to 40 or *Gustavson Drilling*, *supra* at p. 283. As Dickson J. pointed out in *Gustavson Drilling*, *supra* at p. 282: "No one has a vested right to continuance of the law as it stood in the past: .....". The right to take advantage of a statute that previously existed does not mean the persons who might have used it were possessed of a vested and a tangible, concrete and distinctive *juridical situation*.

[25] *Dikranian* also uses the terms "accrued rights" and "existing status" to refer to situations where it would be unjust to take away the right of the person or an existing status. Fairness in that regard is noted also by *Sullivan and Driedger*, *supra* at pp. 545 to 546. Nonetheless, Parliament or a Legislature may, within their Constitutional jurisdiction, expressly override expectations or even fiduciary duties: *Authorson v. Canada*, 2003 SCC 39 (CanLII), [2003] 2 S.C.R. 40, [2003] S.C.J. No. 40 (QL), 2003 SCC 39 at paras. 38 to 41. The common law principle about "vested rights" does not relate to abstract notions of a citizen's right to complain about government services. It relates to acquired or crystallized rights or status which are meaningful to the possessor thereof in an acquired or held personal rights sense....

[26] The Legislature was not obliged to provide an opportunity to complain about police misconduct. In creating that opportunity or ability, it did not establish a quantifiable vested right

possessed by all citizens which it could not limit or adjust as it saw fit. The Legislature saw the enactment of such an ability as being good social policy. The expression of social policy does not of itself create vested rights.

[27] As regards the application of a discoverability principle to the interpretation of s. 43(11), we note that discoverability is a principle that emerged in tort law. The appellant has not cited cases where discoverability has been related to time limitations on disciplinary procedures or to penal or sanction proceedings. If there is a vested right in these situations, it would arguably lie with the person targeted for penalty or sanction, not with the informant or complainant: see, by analogy, *Castillo*. ...

[Commentaire : Nous avons omis l'analyse de la Cour à propos de l'application rétrospective parce qu'elle est fondée sur des commentaires formulés dans l'ouvrage *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>th</sup> ed., qui ont été jugés erronés dans des décisions subséquentes.]

## ***Evans v. Jensen, 2011 BCCA 279***

compétence inhérente

« may »

En 2008, tandis que la version suivante de la règle 37B(5) était en vigueur, le défendeur Jensen a présenté une offre de règlement que le demandeur a été refusée. À la fin du procès, la cour a accordé au demandeur des dommages-intérêts bien en-deçà du montant prévu dans l'offre de règlement. Le défendeur a demandé des dommages-intérêts simples pour la période suivant l'offre. Le juge de première instance a refusé d'accorder de tels dommages-intérêts au motif qu'il n'avait pas la compétence de le faire.

La règle 37B(5) des Rules of Court de la Colombie-Britannique prescrivait ce qui suit en 2008 :

### **Cost options**

(5) In a proceeding in which an offer to settle has been made, the court may do one or both of the following:

- (a) deprive a party, in whole or in part, of costs to which the party would otherwise be entitled in respect of the steps taken in the proceeding after the date of delivery of the offer to settle;
- (b) award double costs of all or some of the steps taken in the proceeding after the date of delivery of the offer to settle.

### **Considerations of court**

- (6) In making an order under subrule (5), the court may consider the following:
  - (a) whether the offer to settle was one that ought reasonably to have been accepted, either on the date that the offer to settle was delivered or on any later date;

- (b) the relationship between the terms of the settlement offered and the final judgment of the court;
- (c) the relative financial circumstances of the parties;
- (d) any other factor the court considers appropriate.

La version antérieure de la règle prévoyait que si un demandeur recevait moins que le montant offert par le défendeur dans une offre de règlement, “the plaintiff is entitled to costs assessed to the date the offer was delivered, and the defendant is entitled to costs assessed from that date.” Une modification subséquente prévoyait également l’adjudication du double des dépens. Ces dispositions ont été remplacées par les règles 37B(5) et (6) susmentionnées. En 2009, la règle 37B(5) a été modifiée par l’ajout d’une disposition visant les coûts simples et d’autres options relatives aux dépens.

#### Questions :

1. Les règles 37B(5) et (6) constituent-elles un code complet en ce qui concerne les dépens pouvant être accordés dans une instance dans laquelle une offre a été faite, ce qui permet d’écarter la compétence inhérente du tribunal d’adjuger des dépens?
2. La règle 37B(5 )b) autorise-t-elle, par déduction nécessaire, l’adjudication de dépens simples pour les mesures prises après l’offre de règlement?

#### Décision :

La Cour s’est fondée sur une décision antérieure pour conclure que les règles représentent un code complet.

[26] [I]n *Cridge v. Harper Grey Easton*, 2005 BCCA 33 (CanLII), 2005 BCCA 33, leave to appeal to SCC ref’d, [2005] 2 S.C.R. vii, ... the Court stated, at paras. 23-24:

While, subject to abiding by established principles, a Supreme Court judge has a broad discretion in awarding costs, it remains open to the Lieutenant Governor in Council in promulgating the *Rules of Court* to restrict the exercise of that discretion as may be appropriate where it is thought that to do so will achieve a desired objective. The purpose of Rule 37 is to encourage the settlement of litigation through prescribed consequences in costs as in sub-rule (24). Given that the sub-rule provides for the litigants’ *entitlement* to costs while affording no discretionary alternative, I consider it clear that there is no room for judicial discretion where sub-rule (24) applies.

Rule 37 is, as stated in *Brown v. Lowe*, a complete code. It is important that the Rule be uniformly applied to give effect to its purpose. Litigants must be able to make offers of settlement under the Rule with confidence that the Rule will be applied when costs are awarded. [Emphasis in original.]

[34] ... Counsel for the defendant refers to the word “may” [in the chapeau of Rule 37B(5)] as indicating that the court is permitted to make “one or both” of the orders set out in Rule 37B(5), but is not restricted to only those two options. He submits that there is no logic in allowing a court to award a defendant double costs where a plaintiff is awarded less than the amount contained in an offer to settle, but not to permit the court to award single costs. Whereas an express provision for double costs must be included if it is to be awarded, since double costs are a creature of statute, he submits the same cannot be said of single costs, which were available to the court both before and after the enactment of Rule 37B(5)....

[35] ... If the options include single costs, there is no reason they should not include other options. In other words, once this door is opened, there is no principled basis for restricting the trial judge from choosing any option which the trial judge thinks fit in the particular circumstances of the case. To extend the options available in this manner would encourage an individualized approach to costs which is not in keeping with the most obvious and accepted intent of this Rule, namely to promote settlement by providing certainty to the parties as to what to expect if they make, or refuse to accept, an offer to settle.

[36] Nor am I persuaded that the word “may” in Rule 37B(5) imports the permissive approach to the interpretation of the Rule advocated by the defendant. ... While s. 29 of the *Interpretation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 238 provides that the word “may” in an enactment is to be construed as “permissive and empowering”, this is an instance in which the words cannot reasonably be read, in context, to permit three or more options for an award of costs where the precise words used are “one or both”.

[37] In determining whether Rule 37B(5) confers a discretion to make orders for costs beyond those set out in 37B(5)(a) and (b), I find it noteworthy that Rule 37B(6) expressly includes a discretion permitting the court to consider additional matters not delineated in that subrule.

...

[43] What of the fact that the version of Rule 37B(5) in issue was only in effect for one year before it was amended to provide expressly for the addition of single costs as an option available to the court? While it may be tempting to speculate that the Legislators had intended to enact this option in Rule 37B(5), and that its omission was an inadvertent oversight, this would be pure speculation and inconsistent with any rule of statutory interpretation of which I am aware.

...

[45] It is interesting to note that the Legislature subsequently amended Rule 37B(5) to again provide for an option of single costs and that such an option is contained in the current *Supreme Court Civil Rules*. That fact, however, is neutral in the context of statutory interpretation, and cannot be used either as support for the defendant’s submission that the provision was omitted by inadvertence, or as support for the *amicus*’ submission that the new provision was intended to add an option not previously available under the Rule. (See s. 37 of the *Interpretation Act*, *supra*.)

[46] It is apparent from this analysis that my reasons for finding that the trial judge was correct in his interpretation of Rule 37B(5) also dispose of the argument that a provision for single costs may be read into the Rule by necessary implication. This is simply another way of framing the argument that the trial judge erred in his interpretation of the Rule by finding that such a power did not exist. For the reasons I have given, I reject this submission.



***Friesen (Brian Neil) Dental Corp. et al. v. Director of Companies Office (Man.) et al., 2011 MBCA 20***

interprétation d'une loi bilingue

<p>Section 12 of the <i>Business Names Registration Act</i> provides that a business name shall not be registered if it is the same as, liable to be confused with, or closely resembles a name that is already registered. Section 13 of the Act gives the Director the power to direct that a registered name be changed if the name is the same as one already registered or if it is “so similar thereto as to be liable to be confounded therewith, or is otherwise on public grounds objectionable.”</p>	<p>L'article 12 de la <i>Loi sur l'enregistrement des noms commerciaux</i> prévoit qu'un nom commercial ne doit pas être enregistré s'il est identique ou ressemble beaucoup ou à s'y méprendre à un nom commercial qui est déjà enregistré. L'article 13 de la <i>Loi</i> habilite le directeur à donner des directives pour qu'un nom commercial soit modifié s'il est identique à un nom commercial qui est déjà enregistré ou s'il « y ressemble à s'y méprendre ou est inadmissible pour des raisons d'ordre public ».</p>
--	---

L'article 14 prescrit ce qui suit :

<p>Application to Court of Queen's Bench 14(1) A person who feels aggrieved</p> <p>(a) as a result of the acceptance and registration of a declaration under this Act or the refusal to accept and register a declaration under this Act; ...</p> <p>(c) by a direction made by the Director under section 13 or the refusal of the Director to make a direction under section 13; or ...</p> <p>may apply to the Court of Queen's Bench for an order</p> <p>(e) cancelling the registration of any declaration referred to in clause (a) or ... ...</p> <p>(g) changing the name set out in the declaration ... ...</p>	<p>Requête à la Cour du Banc de la Reine 14(1) Quiconque s'estime lésé :</p> <p>a) par suite de l'acceptation et de l'enregistrement d'une déclaration visée par la présente loi ou ... ...</p> <p>c) par les instructions visées à l'article 13 ou le refus de donner de telles instructions ... ...</p> <p>peut en appeler devant la Cour du Banc de la Reine. Celle-ci peut, par ordonnance :</p> <p>e) annuler l'enregistrement de toute déclaration visée à l'alinéa a) ou ... ...</p> <p>g) changer le nom contenu dans la déclaration ... ...</p>
--	--

and the Court may so order and make any further order it thinks fit.	Le tribunal peut également rendre toute autre ordonnance qu'il estime indiquée.
--	---

Question : L'article 14 prévoit-il un appel ou une nouvelle audition?

### Judgment

21 Looking to the language of the specific section, I see that the English version of s. 14 simply states that one “may apply” for an order from the Court of Queen’s Bench.

22 However, the French version of the *BNRA (Loi sur l’enregistrement des noms commerciaux)* clearly indicates that the application is an appeal.

23 The words “peut en appeler” would normally be translated in this context as “may appeal it,” as opposed to “may apply,” which is used in the English version of s. 14 of the *BNRA*. Indeed, a computerized search reveals that the word “appeler” appears in 76 Manitoba statutes, and in almost all of those statutes, when the French word “appeler” is used, the English version uses the word “appeal” (the one other exception besides the *BNRA* is *The Manitoba Water Services Board Act*, C.C.S.M., c. W90 at s. 8(2)). How then does one interpret the relevant provision in light of the discrepancy between the English and French versions of the section?

24 The two fundamental rules of interpretation applying to bilingual legislation are described in The Honourable Mr. Justice Michel Bastarache *et al.*, *The Law of Bilingual Interpretation* (Markham: LexisNexis Canada Inc., 2008) as follows (at p. 15):

The bilingual model is based upon two fundamental principles, which we will discuss in this section. The first principle is the Equal Authenticity Rule. According to this rule, both the English and French versions of a statute are equally authentic statements of legislative intent, and neither one is supreme or paramount over the other. The second principle is the Shared Meaning Rule. This rule provides, in short, that both versions of the statute are expressions of the same legislative intent and that courts interpreting statutes should, as far as possible, attempt to ascertain that intent through a determination of the shared or common meaning of the two versions.

....

25 Thus, it is the duty of the court to read both the French and English version of the *BNRA* together in order to determine the legislative intention. They are of equal validity and one version cannot simply be chosen over the other. However, there is here clearly a discrepancy between the French and English versions, making it difficult to easily ascertain the legislative intention.

26 Consequently, the second fundamental rule of interpretation of bilingual legislation, “the Shared Meaning Rule,” (Bastarache, at p. 15) comes into play. In *R. v. Daoust*, 2004 SCC 6 (CanLII), 2004 SCC 6, [2004] 1 S.C.R. 217, the leading case on bilingual interpretation, Bastarache J. discussed this rule at some length (at paras. 26, 28-30):

The Court has on several occasions discussed how a bilingual statute should be interpreted in cases where there is a discrepancy between the two versions of the same text. For example, in *Schreiber v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 62 (CanLII), [2002] 3 S.C.R. 269, 2002 SCC 62, at para. 56, LeBel J. wrote:

A principle of bilingual statutory interpretation holds that where one version is ambiguous and the other is clear and unequivocal, the common meaning of the two versions would *a priori* be preferred; see: Côté, [*The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. (Scarborough: Carswell, 2000)], at p. 327; and *Tupper v. The Queen*, 1967 CanLII 14 (SCC), [1967] S.C.R. 589. Furthermore, where one of the two versions is broader than the other, the common meaning would favour the more restricted or limited meaning: see Côté, *supra*, at p. 327; *R. v. Dubois*, 1935 CanLII 1 (SCC), [1935] S.C.R. 378; *Maurice Pollack Ltée v. Comité paritaire du commerce de détail à Québec*, [1946] S.C.R. 343; *Pfizer Co. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise*, 1975 CanLII 194 (SCC), [1977] 1 S.C.R. 456, at pp. 464-65; and *Gravel v. City of St-Léonard*, 1977 CanLII 9 (SCC), [1978] 1 S.C.R. 660, at p. 669.

....

- 27 Applying this reasoning to s. 14(1) of the *BNRA*, it is clear that there is a discrepancy between the English and French versions of the section. The English version indicates that an aggrieved person “may apply” for an order, which is ambiguous since it is not clear whether it is an application for appeal, an application for judicial review, or an application for a hearing *de novo*. On the other hand, the French version indicates that the aggrieved person “peut en appeler,” may appeal the decision of the Director. This version is unambiguous and plain. It is an appeal that is contemplated by the French version. It is consequently an appeal that is common to both versions. According to the shared meaning rule, then, s. 14(1) should be interpreted to mean that the application to the court is an application for an appeal, unless this meaning is not consistent with the legislative intent.
- 28 However, the conclusion that the application in s. 14(1) is in the nature of an appeal does not end the discussion. A statutory appeal can still require that a hearing *de novo* take place. For example, *The Court of Queen’s Bench Small Claims Practices Act*, s. 12(5) specifically provides that an appeal “shall be a new trial.”
- 29 In the present case, the appellant argued that the application should have been treated as a hearing *de novo* because the *BNRA* does not indicate that the parties should file with the court a record of the earlier proceedings and because s. 14(1) of the *BNRA* gives the court the power to make “any further order it thinks fit.”

....

- 33 Next, as has been noted, in other Manitoba statutes where the Legislature intended a hearing *de novo*, the intention was explicitly so stated or at least there was an explicit reference to the right to present further evidence. Beside the fact that the provision in question used the word “appeal,” *The Farm Lands Ownership Act* as a whole did not contain any language indicating that a fresh hearing was envisioned or that further evidence could be heard on the appeal. There was nothing that indicated the Legislature intended anything other than an appeal on the record.

[Commentaire : Le présent pourvoi illustre bien la tendance grandissante à s’en remettre à des recherches informatisées pour la préparation d’arguments relatifs à l’interprétation législative]

## **Greater Vancouver Regional District v. British Columbia (Attorney General), 2011 BCCA 345**

mode et forme

La *Musqueam Reconciliation, Settlement and Benefits Agreement Implementation Act* de la Colombie-Britannique (la « *Reconciliation Act* ») visait à mettre en œuvre une entente intervenue avec la première nation Musqueam en cédant certaines terres appartenant au district à deux entreprises désignées par la première nation Musqueam. Le district a prétendu qu'étant donné que la cession a été faite sans préavis ou sans avoir consulté le district, la province avait contrevenu à l'alinéa 3(c) de la *Local Government Act* et que la *Reconciliation Act* était donc invalide.

Le district a soutenu que l'alinéa 3c) créait une exigence « de mode et de forme » à laquelle toute loi subséquente, comme la *Reconciliation Act*, doit se conformer pour qu'elle soit valide.

Question : quelles sont les effets juridiques de l'alinéa 3c)?

B.C.'s *Local Government Act*

### **Principles for Government Relations**

- 3** The relationship between regional districts and the Provincial government in relation to this Act is based on the following principles:
- (a) cooperative relations between the Provincial government and regional districts are to be fostered in order to efficiently and effectively meet the needs of the citizens of British Columbia;
  - (b) regional districts need the powers that allow them to draw on the resources required to fulfill their responsibilities;
  - (c) notice and consultation is needed for Provincial government actions that directly affect regional district interests;
- ...

B.C.'s *Interpretation Act*

### **Power of repeal and amendment**

**15** (1) Every Act must be construed as to reserve to the Legislature the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying a power, privilege or advantage that it vests in or grants to any person.

Décision

La juge Newbury a écrit ce qui suit :

[33] ...The phrase “manner and form” (which originates in colonial legislation) is used to differentiate procedural requirements from restraints on the “content, substance or policy” of legislation (see Hogg,

*supra*, at 12-11). Restraints of the latter kind are not permitted to interfere with the authority of government [i.e. sovereign legislatures] to repeal, amend or pass legislation. On the other hand, laws that prescribe the “manner and form” in which legislation must be enacted have been upheld – albeit mainly in the constitutional or quasi-constitutional context....

[39] I agree that whether or not section 3 of the *Local Government Act* is constitutional or quasi-constitutional legislation may not be determinative.... In this regard, I note Professor Hogg’s opinion that it is “reasonably clear” a legislative body “may be bound by self-imposed [as opposed to constitutional] procedural (or manner and form) restraints on its enactments” (*supra*, at 12-11). The author notes that various federal and provincial laws ‘redefining’ or ‘changing the nature’ of the legislative process have been upheld, or accepted without challenge. For example, he says:

... [T] the federal Parliament could provide that a law to abolish the office of Auditor General must first be approved by a referendum of voters, or a provincial Legislature could provide that a law altering the constituencies for elections must be passed by a two-thirds majority in the legislative assembly. These “manner and form” laws, which purport to re-define the legislative body, either generally or for particular purposes, are binding for the future. A law which purported to disregard these hypothetical examples of manner and form laws, for example, by purporting to abolish the office of Auditor General without a prior referendum, or to alter the provincial electoral law by a simple majority, would be held to be invalid by the courts....

[42] I am not convinced that it is not open to Parliament or a provincial legislature to enact legislation that validly requires government or government officials to consult with a stated person or group before it may legislate in a particular way. At the least, I would say that attempts to enforce such a provision would not be bound to fail as a “renunciation *pro tanto* of the lawmaking power”. ...

[43] The real obstacle in my view to the GVRD’s prospects of success in this case lies in the fact that s. 3(c) does not purport to create any requirement or obligation on the part of the Province. The law seems clear that any manner and form restraint must be imperative – it must not merely state a “principle” or a “need” that underlies a “relationship” as here, but must be sufficiently clear to overcome the right of the legislative body to bind itself as the manner and form of enacting future laws.

[45] ... As the chambers judge noted, s. 3(c) does not specify how much notice is required or to whom it is to be given, nor does it describe what degree and manner of consultation are “needed”. The phrase “Provincial government actions” is also vague – arguably, it may refer to actions of the executive branch of government, rather than to the enactment of laws by Legislature. In any event, it is not, to quote Professor Hogg yet again, “unmistakeably addressed to the future actions of the enacting legislative body”. (*Supra*, at 12-18.) Section 3(c) purports only to state a principle on which the relationship between regional districts and the Province is based (or on which the Province hopes it will be based). It does not state that no action shall be taken by the Province that directly affects “regional district interests” without notice and consultation; nor does it state that the Province shall provide notice and consult before taking any action that directly affects regional district interests. It is plain and obvious that s. 3(c) creates no legally enforceable obligation on the part of the Province that could result in the invalidity of the statute....

## **Hayward v. Hayward, 2011 NSCA 118**

### **application rétrospective**

En 1995, GH a fait un testament dans lequel il désignait son épouse comme unique exécutrice testamentaire et unique bénéficiaire. Lorsque le testament a été fait, l'article 19 de la *Wills Act* était ainsi rédigé:

19 No will ... is revoked otherwise than by ... another will ... or the destruction of the will with the intention to revoke it.

Le couple a divorcé en 2004. GH est décédé en 2008, soit quelques semaines après l'entrée en vigueur de la modification suivante à la *Wills Act*.

19A Notwithstanding section 19, ... where, after the testator makes a will, the testator's marriage is terminated by a judgment absolute of divorce or is declared a nullity,

... the will shall be construed as if the former spouse had predeceased the testator.

GH n'avait pas fait de nouveau testament ni n'avait révoqué le testament de 1995. En faisant valoir la modification apportée, son fils a demandé et obtenu l'administration de la succession. L'ancienne femme a alors demandé le retrait du fils et sa propre nomination comme exécutrice testamentaire unique. Elle a également demandé d'être déclarée bénéficiaire de la succession.

La demande a été accueillie en première instance. Le juge a refusé d'appliquer l'article 19A parce qu'il donnerait ainsi un effet rétrospectif à la disposition.

**Question :** L'application de l'article 19A à ces faits constituerait-il une application rétrospective et, dans l'affirmative, l'application rétrospective était-elle souhaitée par le législateur.

### **Décision :**

À partir du paragraphe 32, la Cour examine les décisions rendues par divers tribunaux d'appel relativement à l'application dans le temps de dispositions semblables à l'article 19A. À l'issue de son examen, elle adopte le raisonnement de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Page Estate v. Sachs*, [1993] O.J. No.269 (C.A.).

[33] Blair, J.A., writing for the Ontario Court of Appeal [in *Page Estate v. Sachs*], stated:

6 Section 17(2) of the Act is a classic example of retrospective legislation which alters the legal effect of a previous Act, the making of a will, after it has occurred. It fits the definition of a retrospective statute by Professor Driedger in *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983) at p. 186, as one that

. . . changes the law only for the future, but it looks to the past and attaches new prejudicial consequences to a completed transaction. . . .

[34] With regard to s. 43, [which makes section 17(2) applicable to wills made before, on or after March 31, 1978], he stated:

10 The effect of s. 43 is to attach new and prejudicial consequences from the standpoint of a spouse to a will made at a time in the past before a marriage is terminated....

[43] The conclusion in *Page Estate* did not hang on the existence of s. 43. Even before referring to that provision, the Ontario Court of Appeal had already determined that s. 17(2) was retrospective [i.e. intended to have retrospective application]. Accordingly, the decision was not distinguishable on the basis that there is no equivalent provision in our *Wills Act*.

[47] Section 19A satisfies the test established by Professor Driedger and set out in para 56 of the *Nova Scotia Pharmaceutical Society* decision quoted earlier, namely:

... is there anything in the statute to indicate that the consequences of a prior event are changed, not for a time before its enactment, but henceforth from the time of the enactment, or from the time of its commencement if that should be later?

In my view, the wording of s. 19A clearly shows that the consequences of divorce (a prior event) are a change from the time that provision took effect. The absence of any transitional provision makes no difference to the analysis.

[48] Where, as here, the words are clear, the text of the enactment itself is sufficient to determine legislative intent. It is not necessary to search for guidance in the presumptions which assist statutory interpretation, nor in materials surrounding the enactment that might throw some light in the search for legislative intent.

[49] Here the presumption against retrospectivity which applies to prejudicial statutes such as s. 19A is fully answered by the clear wording of that text. The presumption against inference with vested rights is not applicable because, as the Supreme Court of Canada explained in *Dikranian*, in order to have a vested right, an individual's legal situation must be tangible and concrete and this legal situation must have been sufficiently constituted at the commencement of the new statute. Nancy Hayward's entitlement under the will was no more than an expectancy; it did not become a reality until George's passing. Accordingly, she did not have a vested right which would bring that presumption into play.

[Commentaire : Cette décision est intéressante du fait qu'elle laisse entendre que l'application d'une nouvelle disposition législative à des faits qui n'avaient pas déjà produit un droit juridique ou eu une incidence sur la situation juridique d'une personne peut néanmoins être rétrospective. Cette analyse semble ne pas être compatible à l'application rétrospective qui est examinée dans l'arrêt *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division "Econogros" c. Collin.*]

### ***Idle-O Apartments Inc. v. Charlyn Investments Ltd.*, 2010 BCCA 460**

application rétrospective

La *Land Title Act* de la Colombie-Britannique renferme les dispositions suivantes :

73(1) Except on compliance with this Part, a person must not subdivide land into smaller parcels than those of which the person is the owner for the purpose of

- (a) transferring it, or
  - (b) leasing it, for a life, or for a term exceeding 3 years.
- (6) An instrument executed by a person in contravention of this section does not confer on the party claiming under it a right to registration of the instrument.

En 1974, après l'entrée en vigueur de l'article 73, les parties ont signé un bail d'une durée de 99 ans portant sur une parcelle de terrain non lotie, en contravention du paragraphe 73(1). Quelques années plus tard, à la suite d'un différend, le bailleur a avisé le preneur à bail que le bail était invalide et inexécutoire, et a demandé de reprendre possession du terrain loué. Lorsque le preneur a refusé, le bailleur a intenté en 2004 une action visant à faire déclarer que le bail était illégal et inexécutoire.

Le bailleur a invoqué deux décisions de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Dans *International Paper Industries Ltd. c. Top Line Industries Inc.* (1996), 20 B.C.L.R. (3d) 41 (C.A.), la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué que [traduction] « l'article 73 avait pour effet de rendre illégal et inexécutoire un bail d'une durée de plus de trois ans portant sur une parcelle de terrain non lotie et de ne pas créer de droits personnels entre les parties ». Dans *Top Line Industries Inc. c. International Paper Industries Ltd.*, 2000 BCCA 23, la Cour d'appel a statué qu'un bail accordé en violation de l'interdiction prévue par l'article 73 était nul *ab initio*.

Idle-O a intenté son action le 27 mai 2004. Après des retards et des remises pour des raisons de procédure, un procès par voie sommaire a été instruit les 22 et 23 juin 2006. Le jugement a été mis en délibéré. En mai 2007, la *Land Title Act* a été modifiée par adjonction de l'article 73.1 (*Miscellaneous Statutes Amendment Act (No. 2)* :

- 73.1 A lease for a parcel of land is not unenforceable between the parties to the lease by reason only that
- (a) the lease does not comply with this Part, or
  - (b) an application for the registration of the lease may be refused or rejected.

Les parties ont demandé au juge de première instance de présenter des observations en ce qui concerne l'application de l'article 73.1 et ont été entendues en février 2008. Un jugement a finalement été rendu quelques mois plus tard.

Question : Quelles sont les effets de l'article 73.1 sur la demande de déclaration d'invalidité et d'inopposabilité du bailleur?

#### Décision

La Cour suprême de la Colombie-Britannique a conclu que, comme l'article 73.1 est [traduction] « manifestement une disposition législative réparatrice [...] adoptée pour rendre une situation comme celle-ci juste et équitable », elle devrait s'appliquer au bail de 1974. Cette conclusion reposait également sur le raisonnement suivant :



I adopt the observation by Professor Côté in *The Interpretation of Legislation in Canada*, “... the statute applying immediately in the present does not allow for the survival of previous legislation.” This case is still before the courts. The former legislation is not. The recent amendment is. The recent amendment governs the rights and obligations between these parties.

En appel, la Cour d’appel de la Colombie-Britannique a conclu ce qui suit : [traduction] « Aucune règle de droit ne permet de conclure que le législateur avait l’intention de donner à l’article 73.1 un effet rétroactif. » La juge Levine s’est exprimée en ces termes :

[22] The trial judge set out the background to the enactment of s. 73.1, as provided to her in the respondent’s submissions (at paras. 72-77):

The defence points to the concerns that the *Top Line* case caused. In July 2005, the British Columbia Law Institute issued a report, “Report on Leases of Unsubdivided Land and the Top Line Case”. ...[a]fter setting out its summary and criticism of the *Top Line* case, and detailing its consultation process, the BCLI recommended legislative reform to the B.C. Provincial Legislature. In faulting *Top Line*, the report stated at page 5, “The Land Title Act does not dictate the harsh result of invalidity; it only provides that such leases cannot be registered.” Further at page 5, the report stated:

Other criticisms of *Top Line* have focussed on the effect that the decision could have on commercial leasing. The court touched on these concerns when it referred to “... the desirability of holding parties to their contractual obligations...” A Declaration that an agreement is void *ab initio* can cause a disaster for one party and a windfall for the other. Even in the absence of a windfall, parties to leases similar to the one in *Top Line* may have an incentive to litigate. ...

[Emphasis added]

At page 10 of its report, the BCLI recommended that the legislature enact legislation to address the difficulties created by the *Top Line* case. Their recommendation was an amendment to the *Land Title Act*.

The suggested draft legislation by the BCLI was as follows:

*1 The Land Title Act, R.S.B.C. 1996, c. 250 is amended by adding the following section:*

73.1 (1) A purported lease executed in contravention of section 73 must take effect as a licence for the purpose of creating personal rights and obligations among the parties to it.

(2) Nothing in subsection (1) affects the right of the purported lessee to claim damages for breach of contract.

(3) Subsection (1) applies to purported leases executed before or after the subsection comes into force, unless the purported lease is the subject of a proceeding commenced before the subsection comes into force.

When Bill 35 was put forward last year, that being the *Miscellaneous Statutes Amendment Act (No. 2)*, by the Attorney General, the explanatory note issued by the legislature stated as follows:

Section 25: [Land Title Act, section 73.1] provides that a lease or an agreement for lease of part of a parcel of land is not unenforceable for specified reasons only, abrogating a 1996 ruling of the British Columbia Court of Appeal in *International Paper Industries Ltd. v. Top Line Industries Inc.*

Counsel for the defendant then produced the Official Report of the Debates of the Legislative Assembly for May 14, 2007, when the Attorney General moved the enactment of Bill 35. The Attorney General stated as follows:

Amendments to the Land Title Act will also create new opportunities for farmers by ensuring they can enter into valid, enforceable long-term leases for unused portions of agricultural land. The amendment addresses side effects of a 1996 decision, a court case that interpreted the act's requirements on leases on unsubdivided land. The decision has resulted in confusion, extra costs for farmers and an unintended burden on local governments. The amendments will enhance farmers' abilities to affordably access unused farmland and set out requirements for leases with terms exceeding three years. The change will promote certainty for land agreements and reduce unnecessary litigation.

[26] The starting point for the analysis of the effect of s. 73.1 is that there is nothing in its wording that expressly provides for retrospective application. In the absence of any express intent to apply legislation retroactively or retrospectively, legislation is construed as so applying only "by necessary implication required by the language of the Act": see *Gustavson Drilling (1964) Ltd. v. Canada (Minister of National Revenue)*,

[29] The evidence of legislative intent – the BCLI Report, the explanatory note when the amendment was introduced in the Legislature, and the excerpt from Hansard – do not support the decision. While they provide some evidence that s. 73.1 was enacted in response to *Top Line*, there is no specific evidence that the Legislature intended the amendment to be applied retrospectively. If anything, the rejection of the expressly retrospective draft provision suggested by the BCLI would tend to indicate that the Legislature considered and decided against s. 73.1 having retrospective effect.

[30] Nor can the amendment properly be characterized as procedural. Section 73.1 has the effect of granting substantive rights in respect of a previously otherwise unenforceable lease.

[35] In this case, the "operative event" to which s. 73.1 would apply was either the creation of the lease in 1978 or the commencement of the proceedings in 2004, both of which occurred long before the amendment was enacted. There is no procedural basis, as in *Acme Village* and *CAIMAW*, to apply s. 73.1 to the lease, other than on the basis that it is retrospective in effect, and there is no basis in law to give the lease [sic] retrospective effect.

[36] The trial judge's conclusion that s. 73.1 must be given retrospective effect on the basis that it is remedial legislation is not supported by the well-established legal principles that govern the interpretation of statutes and their applicability. It follows that the lease is invalid and unenforceable, as dictated by the decision in *Top Line*.

[37] There is no question that this result creates what the BCLI referred to in its report on the implications of *Top Line*: "A Declaration that an agreement is void *ab initio* can cause a disaster for one

party and a windfall for the other.” These parties carried on for 26 years on the basis that they had entered into a valid lease. However, unless and until this Court decides that *Top Line* was wrongly decided, or the Legislature makes it clear that s. 73.1 is to be given retrospective effect, leases entered into before the enactment of s. 73.1 on May 31, 2007 are invalid and unenforceable.

## **Jackson v. Vaughan (City), 2010 ONCA 118**

imprécision

« motifs raisonnables de croire »

subdélégation

L'article 81 de la *Loi sur les élections municipales* de l'Ontario prévoit que la personne qui a le droit de voter à une élection municipale et qui a des motifs raisonnables de croire qu'un candidat a contrevenu à une disposition de la *Loi* peut demander au conseil municipal de faire une vérification du financement de la campagne électorale du candidat. Une demande déclenche l'application du paragraphe 83(3) et probablement des autres dispositions énoncées ci-après.

Dans la présente affaire, le conseil municipal a reçu une demande, a nommé un vérificateur, a reçu et examiné le rapport du vérificateur. Il a également adopté une résolution visant à intenter une poursuite, a nommé W afin qu'il agisse en leur nom et lui a donné instruction de déposer des accusations « pour lesquelles il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise, tel que déterminé selon l'avis juridique de Timothy J. Wilkin »;

<p><b>81. (3)</b> Within 30 days after receiving the application, the council or local board, as the case may be, shall consider the application and decide whether it should be granted or rejected.</p> <p><b>Appointment of auditor</b> (4) If it is decided to grant the application under subsection (3), the appropriate council or local board shall, by resolution, appoint an auditor to conduct a compliance audit of the candidate's election campaign finances.</p> <p><b>Duty of auditor</b> (6) An auditor appointed under subsection (4) shall promptly conduct an audit of the candidate's election campaign finances to determine whether he or she has complied with the provisions of this Act relating to election campaign finances and prepare a report outlining any apparent contravention by the candidate.</p>	<p><b>81. (3)</b> Dans les 30 jours qui suivent sa réception, le conseil municipal ou le conseil local, selon le cas, examine la demande et décide s'il y a lieu d'y accéder ou de la rejeter.</p> <p><b>Nomination d'un vérificateur</b> (4) S'il est décidé d'accéder à la demande aux termes du paragraphe (3), le conseil municipal ou le conseil local pertinent nomme, par voie de résolution, un vérificateur afin de procéder à une vérification de conformité du financement de la campagne électorale du candidat.</p> <p><b>Fonctions du vérificateur</b> (6) Le vérificateur nommé en vertu du paragraphe (4) procède promptement à la vérification du financement de la campagne électorale du candidat en vue de déterminer si celui-ci s'est conformé aux dispositions de la présente loi se rapportant au financement des campagnes électorales et rédige promptement un rapport exposant les contraventions apparentes commises par le</p>
--	---

<p><b>Consideration of report, legal proceeding</b>  (10) The council or local board shall consider the report within 30 days after receiving it and may commence a legal proceeding against the candidate for any apparent contravention of a provision of this Act relating to election campaign finances.</p>	<p>candidat.  <b>Examen du rapport, instance</b>  (10) Le conseil municipal ou le conseil local examine le rapport dans les 30 jours qui suivent sa réception et peut introduire une instance judiciaire contre le candidat à l'égard des contraventions apparentes à une disposition de la présente loi portant sur le financement des campagnes électorales.</p>
--	--

Question : L'article 81 est-il nul pour cause d'imprécision? Confère-t-il un pouvoir discrétionnaire excessif?

Décision :

[24] The appellant submits that ... [s]ection 81 of the Act ... grants discretion but fails to give direction on how it should be exercised, thereby permitting its arbitrary exercise. Examples of the alleged vagueness in s. 81 include: the creation of an ill-defined power given to an auditor to determine whether there has been a contravention of the *Act*; lack of guidance on what constitutes “reasonable grounds”, a “compliance audit” or an “apparent contravention”; and, no articulation of the factors that a council is to take into consideration in determining whether to grant or refuse an application for a compliance audit or commence a legal proceeding pursuant to s. 81.

...

[29] The application judge reviewed the relevant jurisprudence and noted the governing legal principles set out in *Nova Scotia Pharmaceutical Society* at pp. 639-40, 642.[4] ...A statutory provision is not impermissibly vague if it sets out boundaries of permissible and impermissible conduct so as to provide a basis for legal debate. ... Legislation must not give unfettered discretion to a decision maker because doing so will deprive the judiciary of the means of controlling the exercise of the discretion. The provision must give a sufficient indication as to how decisions are to be reached and the determinative factors or elements that are to be considered.

[30] With respect to the specific examples of vagueness alleged by the appellant and set out above, the application judge found that in carrying out the audit, the auditor is not exercising discretion in the legal sense of the word. The auditor will need to interpret the *Act* and may be incorrect in that interpretation. However, any errors in that regard are subject to judicial oversight through the prosecution process.

[31] The nature of a compliance audit emerges from s. 81(6) of the *Act*. The word “compliance” refers to compliance with a provision of the *Act* relating to election campaign finances. There is nothing vague or ambiguous in the word “compliance”. It is not for the auditor to determine whether an apparent contravention is a real contravention. That determination is made by the judge of the Ontario Court of Justice hearing the prosecution. Thus, there is no impermissibly broad delegation of power to the auditor.

[32] The phrase “reasonable grounds” is not impermissibly vague. The law is replete with provisions using the standard of “reasonable grounds” and courts have had little difficulty in applying the term to specific fact situations....

[33] The fact that terms such as “compliance audit” and “apparent contravention” are not defined does not render s. 81 impermissibly vague....

[34] The failure to articulate factors that a council is to take into consideration when determining whether to commence legal proceedings does not lead to the conclusion that the council may exercise that power arbitrarily. As the application judge explains at paras. 99 -101 of his reasons, there is no “unfettered discretion” in a municipal body:...

...

[36] I would dismiss this ground of appeal because, as the application judge explained, s. 81 is not impermissibly vague. A law will not be struck down for vagueness simply because reasonable people might disagree as to its application to particular facts: see *Nova Scotia Pharmaceutical Society* at p. 640; *Cochrane* at paras. 43-44. ...When the words of s. 81 are given their ordinary meaning and read grammatically, in the context of the legislation as a whole including sections 66-82.1, they ... set out the boundaries of permissible and impermissible campaign finance activities which give fair notice and operate to limit enforcement discretion. As well, the administrative law principles that apply to municipalities and the terms of the City’s by-laws limit Council’s enforcement discretion. And, ultimately, whether a candidate has contravened the *Act* is a determination made by a judge, thereby ensuring judicial oversight of the auditor’s conclusion of an apparent contravention.

### *Merck Frosst Canada & Co. v. Apotex Inc.*, 2011 FCA 329

(La demande d’autorisation de pourvoi devant la CSC a été rejetée.)

loi déclaratoire

application rétroactive

appel en cours

présomption de validité

note explicative

Au début des années 1990, Apotex désirait mettre en marché une version générique d’un médicament dont Merck détenait le brevet. Comme l’exigeait le *Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité)*, Apotex a demandé un « avis de conformité » au ministre de la Santé. Merck a réagi en présentant une demande à la Cour fédérale en vertu du paragraphe 6(1) du *Règlement* pour obtenir une ordonnance interdisant au ministre de délivrer un avis de conformité. L’ordonnance d’interdiction a été accordée. Apotex a alors interjeté appel pour faire annuler l’ordonnance d’interdiction, d’abord devant la Cour d’appel fédérale, où elle a été déboutée, puis devant la Cour suprême du Canada, qui a fait droit à sa demande. Le ministre a alors délivré un avis de conformité et Apotex a demandé un dédommagement en vertu de l’article 8 du *Règlement*, tel qu’il a été modifié en 1998.

<p><b>8. (1)</b> If an application made under subsection 6(1) is withdrawn or discontinued by the first person or is dismissed by the court hearing the application or if an order preventing the Minister from issuing a notice of compliance, made pursuant to that subsection, is reversed on appeal, the first person is liable to the second person for any loss</p>	<p><b>8. (1)</b> Si la demande présentée aux termes du paragraphe 6(1) est retirée ou fait l’objet d’un désistement par la première personne ou est rejetée par le tribunal qui en est saisi, ou si l’ordonnance interdisant au ministre de délivrer un avis de conformité, rendue aux termes de ce paragraphe, est annulée lors d’un appel, la première personne est responsable envers la seconde personne de toute</p>
---	---

<p>suffered during the period</p> <p>(a) beginning on the date, as certified by the Minister, on which a notice of compliance would have been issued in the absence of these Regulations, unless the court concludes that</p> <p>(i) the certified date was, by the operation of <i>An Act to amend the Patent Act and the Food and Drugs Act (The Jean Chrétien Pledge to Africa)</i>, chapter 23 of the Statutes of Canada, 2004, earlier than it would otherwise have been and therefore a date later than the certified date is more appropriate, or</p> <p>(ii) a date other than the certified date is more appropriate; and</p> <p>(b) ending on the date of the withdrawal, the discontinuance, the dismissal or the reversal.</p>	<p>perte subie au cours de la période :</p> <p>a) débutant à la date, attestée par le ministre, à laquelle un avis de conformité aurait été délivré en l'absence du présent règlement, sauf si le tribunal conclut :</p> <p>(i) soit que la date attestée est devancée en raison de l'application de la <i>Loi modifiant la Loi sur les brevets et la Loi sur les aliments et drogues (engagement de Jean Chrétien envers l'Afrique)</i>, chapitre 23 des Lois du Canada (2004), et qu'en conséquence une date postérieure à celle-ci est plus appropriée,</p> <p>(ii) soit qu'une date autre que la date attestée est plus appropriée;</p> <p>b) se terminant à la date du retrait, du désistement ou du rejet de la demande ou de l'annulation de l'ordonnance.</p>
--	---

Cette version de l'article 8 est entrée en vigueur quatre mois avant la décision de la Cour suprême du Canada selon laquelle Merck n'avait pas droit à son ordonnance d'interdiction. La règle transitoire insérée dans le *Règlement de 1998* (le paragraphe 9(6)) énonçait que l'article modifié prévoyant réparation (à savoir l'article 8) s'applique aux demandes qui étaient « pendantes » à la date d'entrée en vigueur du nouveau *Règlement*. La première question sur laquelle la Cour s'est penchée était de savoir si la demande d'avis de conformité déposée par Apotex bien avant 1998 était toujours « pendante » lorsque le nouvel article 8 est entré en vigueur. Le juge Stratas a écrit ce qui suit :

<p>[17] I agree with the result reached by the Federal Court. Merck's prohibition application was pending when the 1998 Regulations came into force. I also agree with the Federal Court that the correct test for determining whether an application is "pending" is whether the application remains alive either at first instance, or on appeal.</p> <p>[25] Despite the above, Merck nevertheless submits that the 1993 Regulations apply. It says that the 1998 Regulations are invalid and, thus, must be disregarded by this Court.</p> <p>[26] It urges this result upon us because the transitional provision, as interpreted above, means that the 1998 Regulations have retroactive or retrospective effects and interfere with vested rights. Merck notes that the <i>Patent Act</i> does not authorize the making of regulations that have any of those effects or interfere with vested rights</p>	<p>[17] Je souscris à la conclusion de la Cour fédérale. La demande d'interdiction de Merck était « pendante » lorsque le Règlement de 1998 est entré en vigueur. Je suis également d'accord avec la Cour fédérale que, pour déterminer si une demande est « pendante », il faut se demander si elle est encore actuelle, que ce soit en première instance ou en appel.</p> <p>[25] En dépit de ce qui précède, Merck allègue que le Règlement de 1993 s'applique. La société soutient en effet que le Règlement de 1998 est invalide et doit donc être écarté par la Cour.</p> <p>[26] Elle fait valoir que, selon l'interprétation donnée plus haut à la disposition transitoire, le Règlement de 1998 produit des effets rétroactifs ou rétrospectifs et porte atteinte à des droits acquis. Merck fait remarquer que la <i>Loi sur les brevets</i> n'autorise pas la prise de règlements qui produisent de tels effets ou portent atteinte à des droits acquis.</p>
--	---

<p>...</p> <p>[30] Merck is correct that the making of retroactive or retrospective regulations or regulations that interfere with vested rights on substantive matters must be authorized by the regulations' enabling provisions.</p> <p>...</p> <p>[35] Merck submits that applying section 8 of the 1998 Regulations to it in this case would create retroactive or retrospective effects or interfere with its vested rights. It says that on May 31, 1993 it applied for an order of prohibition and received an automatic stay, knowing that there was a risk that it would be liable to Apotex for any damage suffered by it by reason of the Minister delaying issuance of an NOC. But it says that risk was defined and framed by the rules set out in section 8 of the 1993 Regulations, the provision that was in force at the time it applied for prohibition. In effect, Merck submits that on May 31, 1993 it acquired a vested right to the benefit and burden of the rules set out in section 8 of the 1993 Regulations.</p> <p>[36] Putting the submission somewhat differently and colloquially, Merck says that applying section 8 of the 1998 Regulations to it in effect "pulls the rug out from under it." Section 8 of the 1998 Regulations imposes upon it, long after it made its decision to apply for prohibition, a set of rules that is fundamentally different from the rules around which it planned its affairs. Thus, in its view, section 8 of the 1998 Regulations has a retrospective effect upon it.</p> <p>...</p> <p>[40] There is a rebuttable presumption of validity that applies in cases where regulations are alleged to exceed the scope of the law-making power set out in the parent statute: .... In this case, this means that the burden is on Merck to demonstrate that the application of the 1998 Regulations creates retroactive or retrospective effects, or interferes with a vested right. As is evident from this section of my reasons, I find that Merck has not discharged that burden.</p> <p>[41] Merck submits that this case is similar to <i>Thiessen v. Manitoba Public Insurance Corp.</i> reflex, (1990), 66 D.L.R. (4th) 366 (Man. C.A.). In that case, a regulation contained an express limit on damages, but</p>	<p>[...]</p> <p>[30] Merck a raison de dire que la prise de règlements rétroactifs ou rétrospectifs ou qui portent atteinte à des droits acquis sur des questions de fond doit être valablement autorisée par les dispositions habilitantes du Règlement.</p> <p>[...]</p> <p>[35] Merck soutient qu'en l'espèce, l'application de l'article 8 du Règlement de 1998 produirait à son égard des effets rétroactifs ou rétrospectifs ou porterait atteinte à ses droits acquis. Elle affirme que le 31 mai 1993, lorsqu'elle a déposé sa demande d'interdiction et obtenu un sursis automatique, elle savait qu'elle courait le risque d'être tenue responsable des dommages-intérêts subis par Apotex parce que le ministre devait retarder la délivrance de l'avis de conformité. Merck mentionne toutefois que ce risque était défini et encadré par les règles énoncées à l'article 8 du Règlement de 1993, qui était en vigueur à la date où elle a déposé sa demande d'interdiction. En fait, Merck soutient qu'elle a acquis, le 31 mai 1993, le droit d'invoquer les avantages et contraintes des règles prévues à l'article 8 du Règlement de 1993.</p> <p>[36] Formulant sa prétention de manière différente et quelque peu familière, Merck affirme que l'application de l'article 8 du Règlement de 1998 [TRADUCTION] « lui coupe l'herbe sous le pied ». L'article 8 du Règlement de 1998 lui impose, longtemps après qu'elle ait décidé de déposer sa demande d'interdiction, une série de règles fondamentalement différentes de celles sur lesquelles elle s'était fondée pour planifier ses affaires. Elle prétend donc que l'article 8 du Règlement de 1998 a sur elle un effet rétroactif.</p> <p>[...]</p> <p>[40] Une présomption réfutable de validité s'applique lorsqu'il est allégué qu'un règlement outrepassé la portée du pouvoir de légiférer conféré par la loi habilitante [...]. En l'espèce, il appartient donc à Merck de démontrer que l'application du Règlement de 1998 produit des effets rétroactifs ou rétrospectifs, ou porte atteinte à des droits acquis. Comme il ressort clairement de la présente partie de mes motifs, j'estime que Merck ne s'est pas acquittée de ce fardeau.</p> <p>[41] Merck soutient que la présente affaire ressemble à l'affaire <i>Thiessen c. Manitoba Public Insurance Corp.</i> (1990), 66 D.L.R. (4th) 366 (C.A. Man.), dans laquelle</p>
---	---

the regulation was later repealed. The Manitoba Court of Appeal held that the defendant had a vested right in the limit on damages under the old regulation. Therefore, in its view, the new regulation, which purported to remove that limit, was retrospective.

[42] *Thiessen* is different from the case at bar. When Merck decided to apply for prohibition, it knew that it was potentially subject to an action for damages. When Merck made that decision, section 8 of the 1993 Regulations did not give Merck any rights, such as an affirmative defence or liability cap, that were repealed by the 1998 Regulations. *Thiessen* is a case where, unlike this case, such a right – a liability cap – was repealed by later legislation.

[43] Merck submits that section 8 of the 1998 Regulations greatly expanded liability for damages and created new rights for “second persons” such as Apotex.

[44] ... Merck’s submission in this case overshoots the mark.

[45] Accompanying the 1998 Regulations was a Regulatory Impact Analysis Statement: Canada Gazette Part II, vol. 132, no. 7 at page 1056. It is appropriate to take into account this Statement as an aid to determining the meaning of the 1998 Regulations: ...

**Specifying circumstances in which damages or costs can be awarded.** A clearer indication is given to the court as to the circumstances in which damages could be awarded to a generic manufacturer to compensate for loss suffered by reason of delayed market entry of its drug, and the factors that may be taken into account in calculating damages. The court may also award costs to either a generic manufacturer or a patentee, including solicitor and client costs, as appropriate, consistent with Federal Court Rules.

un règlement qui imposait expressément une limite au montant des dommages-intérêts pouvant être octroyés avait été par la suite abrogé. La Cour d’appel du Manitoba a statué que la partie défenderesse avait un droit acquis à la limite imposée au montant des dommages-intérêts par l’ancien règlement. C’est pourquoi elle a conclu que le nouveau règlement, qui visait à supprimer cette limite, était rétroactif.

[42] Une distinction doit être établie entre l’affaire *Thiessen* et celle qui nous occupe. Lorsque Merck a décidé de présenter sa demande d’interdiction, elle savait qu’elle s’exposait à une action en dommages-intérêts. Au moment où elle a pris cette décision, l’article 8 du Règlement de 1993 ne lui conférait aucun droit, comme celui à une défense affirmative ou à une limite de responsabilité, qu’aurait abrogé le Règlement de 1998. *Thiessen* est une affaire où, contrairement à la présente espèce, un tel droit – une limite de responsabilité – avait été abrogé par une loi ultérieure.

[43] Merck soutient que l’article 8 du Règlement de 1998 a eu pour effet d’augmenter substantiellement la responsabilité en matière de dommages-intérêts et de conférer de nouveaux droits à la « seconde personne » comme Apotex.

[44] [...] [L]’argument de Merck est exagéré.

[45] Un Résumé de l’étude d’impact de la réglementation accompagnait le Règlement de 1998 : Gazette du Canada Partie II, vol. 132, n° 7, p. 1056. Il convient de tenir compte de ce Résumé afin de déterminer le sens du Règlement de 1998 [...]. En voici un extrait :

**Préciser les circonstances où des dommages-intérêts peuvent être accordés :** De plus grandes précisions sont données aux tribunaux en ce qui concerne les circonstances où des dommages-intérêts pourront être accordés à un fabricant afin de le dédommager des pertes subies à cause du report de la mise en marché de son médicament générique; par ailleurs, des précisions sont aussi données sur les facteurs dont on peut tenir compte pour calculer les dommages-intérêts. Les tribunaux peuvent également accorder les dépens à l’une ou l’autre des parties (fabricant de médicaments génériques ou titulaire de brevet), y compris les



<p>[46] This passage in the Regulatory Impact Analysis Statement suggests that the 1998 Regulations did not work a revolution in the substantive content of section 8 of the 1993 Regulations. Instead, it was aimed at providing a “clearer indication” of the circumstances in which damages could be awarded.</p> <p>[47] In this way, the 1998 Regulations, for the most part, made aspects of the section 8 of the 1993 Regulations clearer by declaring, with greater specificity, the bases of liability for damages. Legislation that largely declares the state of an earlier, uncertain law is not retrospective.</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>[50] Declaratory or clarifying legislation, which corrects defects in the earlier legislation, does not implicate the concerns associated with retrospective or retroactive legislation and may even bolster the known purposes of the earlier legislation.</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>[55] ... it would be unfair and would trigger the concern about retroactive or retrospective laws if Merck planned its affairs in reasonable reliance upon a definite, concrete set of rules set out in section 8 of the 1993 Regulations, and then the 1998 Regulations purported to change those rules. If that were the case, one might conclude that the 1998 Regulations unfairly “pulled the rug out” from under Merck. But is that what happened here?</p> <p>[56] In my view, no. When Merck applied for prohibition and made itself potentially subject to an action for damages, it acquired for itself a “black box” of potential liability. I offer three reasons for that conclusion.</p> <p>[57] First, under subsection 8(2) of the 1993 Regulations, the Court had a broad discretion to make “such order for relief by way of damages or profits as the circumstances require.” Evidently, the rules and</p>	<p>honoraires professionnels, le cas échéant, conformément aux Règles de la Cour fédérale.</p> <p>[46] Cet extrait du Résumé de l’étude d’impact de la réglementation laisse entendre que le Règlement de 1998 n’a pas eu pour effet de révolutionner le contenu essentiel de l’article 8 du Règlement de 1993. Il visait plutôt à apporter des « précisions » sur les circonstances dans lesquelles des dommages-intérêts pourraient être accordés.</p> <p>[47] Ainsi, le Règlement de 1998 a surtout eu pour effet de rendre plus clairs certains aspects de l’article 8 du Règlement de 1993 en établissant, de manière plus précise, les fondements de la responsabilité relative aux dommages-intérêts. Un texte législatif qui, pour l’essentiel, déclare l’état d’une règle de droit antérieure et ambiguë n’est pas pour autant rétroactif.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>[50] Un texte législatif déclaratoire (ou qui apporte des précisions), qui corrige les lacunes du texte antérieur, ne fait pas intervenir la question de l’effet rétroactif ou rétrospectif et peut même renforcer l’objectif connu de l’ancien texte.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>[55] ... il serait injuste, sans compter que cela soulèverait la question des lois rétroactives ou rétrospectives, que Merck ait raisonnablement planifié ses affaires en fonction d’un ensemble défini et concret de règles établies à l’article 8 du Règlement de 1993, et que ces règles aient par la suite été modifiées par le Règlement de 1998. Si c’était le cas, on pourrait conclure que le Règlement de 1998 a injustement [TRADUCTION] « coupé l’herbe sous le pied » de Merck. Mais est-ce vraiment ce qui s’est produit en l’espèce?</p> <p>[56] À mon avis, non. Lorsque Merck a présenté sa demande d’interdiction, s’exposant ainsi à une action en dommages-intérêts, elle a alors engagé « à l’aveuglette » sa responsabilité. Trois raisons justifient cette conclusion.</p> <p>[57] Premièrement, en vertu du paragraphe 8 (2) du Règlement de 1993, la Cour détenait un vaste pouvoir discrétionnaire de « rendre l’ordonnance qu’[elle] juge indiquée pour accorder réparation par</p>
---	--

<p>bases for the calculation of damage under section 8 remained to be worked out through judicial clarification. When it brought its prohibition application, Merck would have reasonably expected that there would be future clarifications in the law, at least by courts interpreting the provision.</p> <p>[58] Second, Merck applied for prohibition on May 31, 1993, at an early time in the history of the 1993 Regulations. At that time, no significant cases interpreting section 8 of the 1993 Regulations had been decided. It is fair to assume, given the complexity of the wording of section 8 of the 1993 Regulations and the 1993 Regulations themselves, that any decision by Merck to launch an application for prohibition and accept the potential of section 8 liability on May 31, 1993 was pregnant with risk. At that time, Merck should have reasonably expected that there would be clarification in the law later, at least by courts interpreting the provision, if not by the Governor in Council through amending regulations.</p> <p>[59] Third, it is fair to say that section 8 of the 1993 Regulations is notorious in judicial circles for its obscurity of meaning. There are many judicial statements to that effect.</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>[68] Therefore, I conclude that the 1998 Regulations cannot be said to be retroactive or retrospective or interfere with any vested rights of Merck. Accordingly, I agree with the Federal Court judge that the 1998 Regulations are authorized by subsection 55.2(4) of the <i>Patent Act</i>, are valid, and apply in this case.</p>	<p>recouvrement de dommages-intérêts ou de profits ». De toute évidence, les règles régissant le calcul des dommages-intérêts en vertu de l'article 8 restaient encore à préciser par les tribunaux. Lorsqu'elle a présenté sa demande d'interdiction, Merck devait raisonnablement s'attendre à ce que des précisions soient apportées à la loi, à tout le moins par les tribunaux chargés d'interpréter la disposition.</p> <p>[58] Deuxièmement, Merck a déposé sa demande d'interdiction le 31 mai 1993, soit peu de temps après l'entrée en vigueur du Règlement de 1993. À l'époque, il n'existait aucune décision importante interprétant l'article 8 du Règlement de 1993. Il est juste de supposer, compte tenu de la complexité du libellé de l'article 8 du Règlement de 1993 et du Règlement de 1993 dans son ensemble, que la décision de Merck de présenter une demande d'interdiction, le 31 mai 1993, et d'engager potentiellement sa responsabilité selon l'article 8 comportait des risques sérieux. À l'époque, Merck devait raisonnablement s'attendre à ce que des précisions soient plus tard apportées à la loi, à tout le moins par les tribunaux chargés d'interpréter la disposition, si ce n'est par le gouverneur en conseil au moyen d'une modification au règlement.</p> <p>[59] Troisièmement, il est juste de dire que l'article 8 du Règlement de 1993 est reconnu dans le milieu judiciaire pour son sens obscur. Les tribunaux l'ont maintes fois déclaré.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>[68] C'est pourquoi j'estime qu'il est impossible d'affirmer que le Règlement de 1998 est rétroactif ou rétrospectif ou qu'il porte atteinte aux droits acquis de Merck. En conséquence, je suis d'accord avec le juge de la Cour fédérale que le Règlement de 1998 est autorisé par le paragraphe 55.2(4) de la <i>Loi sur les brevets</i>, qu'il est valide et s'applique en l'espèce.</p>
---	--

[Commentaire : La présente décision est intéressante parce qu'elle s'attarde aux valeurs qui sous-tendent les règles transitoires plutôt qu'aux règles elles-mêmes. Elle confirme également que l'application d'un nouveau texte législatif déclaratoire à des faits passés n'a pas d'effet rétroactif.]

## **Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health), 2012 SCC 3**

**interprétation administrative**

**lois in pari materia – lois connexes**

**recours aux conventions internationales**

**dérogation aux précédents**

**termes techniques propres au domaine juridique dans les lois fédérales**

Santé Canada a reçu des demandes d'accès à l'information visant des présentations de drogues déposées par Merck. Le ministère a communiqué des renseignements qui, de l'avis de Merck, constituaient un secret industriel.

### **Questions :**

- le sens de secrets industriels/trade secrets de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*
- le sens de « risquerait vraisemblablement de causer / could reasonably be expected to result in » de l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*

<p>20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains</p> <p>(a) trade secrets of a third party;</p> <p>...</p> <p>(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party.</p> <p>...</p>	<p>20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :</p> <p>a) des secrets industriels de tiers;</p> <p>...</p> <p>c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité.</p> <p>[...]</p>
--	---

### **Décision :**

**« secret industriel »**

Concernant la première question, le juge Cromwell a d'abord souligné qu'il doit se pencher sur un terme technique propre au domaine juridique qui peut avoir un sens différent dans les provinces et territoires de common law et au Québec :

<p>[104] ... there is no definition of "trade secrets" in the Act. Given that fact and that the term is a familiar legal term which has only a technical meaning, I infer that Parliament intended that the technical legal definition should apply....</p> <p>[105] I turn next to the broad legal context of the term as understood in the civil and common law. In Quebec</p>	<p>[104] [...] [L]a Loi ne définit pas en quoi consistent les « secrets industriels ». Compte tenu de ce fait, et comme il s'agit d'un terme juridique familier dont le sens est purement technique, je conclus que le législateur voulait que la définition juridique technique de ce terme s'applique [...].</p> <p>[105] J'examinerai maintenant le contexte juridique général du terme au sens du droit civil et de la common</p>
--	---

<p>civil law, two expressions are used to convey the notion of trade secret: "secret industriel" and "secret commercial". While these are technical legal terms, as they are in the common law, they do not have comprehensive definitions. Raymond Doray and François Charette, in <i>Accès à l'information: Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires</i> (loose-leaf), at p. II/22-4, in fact suggest that "secret industriel" is a common law notion. [...].</p>	<p>law. En droit civil québécois, deux expressions sont utilisées pour transmettre l'idée de secret industriel : « secret industriel » et « secret commercial ». Bien qu'il s'agisse de termes techniques propres au domaine juridique, comme c'est le cas en common law, ils ne sont pas l'objet de définitions exhaustives. En fait, Raymond Doray et François Charrette affirment dans l'ouvrage intitulé <i>Accès à l'information : Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires</i> (feuilles mobiles), à la p. II/22-4, que le « secret industriel » est une notion de common law [...].</p>
--	---

Le juge Cromwell a examiné la jurisprudence de la Cour fédérale portant sur l'interprétation des « secrets industriels / trade secrets » de l'alinéa 20(1)a) et a souscrit à l'approche décrite par le juge Phelan dans *AstraZeneca* relativement à l'adoption par Santé Canada de *Lignes directrices opérationnelles concernant la Loi sur l'accès à l'information et l'information portant sur des tiers*, qui prévoient quatre critères à satisfaire pour que le renseignement visé constitue un secret industriel :

1. l'information doit être secrète dans un sens absolu ou relatif (c'est-à-dire qu'elle est connue seulement d'une ou de quelques personnes);
2. le détenteur de l'information doit démontrer qu'il a agi avec l'intention de traiter l'information comme si elle était secrète;
3. l'information doit avoir une application pratique dans le secteur industriel ou commercial;
4. le détenteur doit avoir un intérêt (par exemple, un intérêt économique) digne d'être protégé par la loi.

Le juge Cromwell a statué que cette interprétation était « compatible avec » le sens traditionnel en common law de « secret industriel » et avec l'utilisation du terme « secrets industriels » dans la version française de la *Loi*. Il a rejeté l'affirmation de Merck selon laquelle il convient de se fonder sur la définition de ces termes figurant dans la *Loi sur la protection de l'information* et l'ALÉNA :

<p>[116] ... we cannot simply incorporate into the <i>Access to Information Act</i>, which contains no definition of the term "trade secrets", definitions adopted in different contexts. The <i>Official Secrets Act</i> was amended in the wake of the September 11, 2001 attacks as part of the <i>Anti-Terrorism Act</i>, S.C. 2001, c. 41.... The purposes of the <i>Access to Information Act</i> and the <i>Security of Information Act</i> are significantly different. ... it would not be appropriate to import into the access to information context the definition of "trade secret" set out under the heading Economic Espionage in the <i>Security of Information Act</i>.</p> <p>[117] As for the appellant's reliance on article 1711 of the NAFTA.... I accept, of course, that to the extent possible domestic legislation should be interpreted so that it is consistent with Canada's international obligations [...]. However, Canada is not necessarily</p>	<p>[116] [...] [N]ous ne pouvons pas introduire tout bonnement dans la <i>Loi</i> — qui ne contient aucune définition du terme « secrets industriels » — des définitions élaborées dans d'autres contextes. La <i>Loi sur les secrets officiels</i> a été modifiée dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001 par la <i>Loi antiterroriste</i>, L.C. 2001, ch. 41[...]. Les objets que visent la <i>Loi</i>, d'une part, et la <i>Loi sur la protection de l'information</i>, d'autre part, diffèrent grandement. [...] [I]l ne conviendrait pas d'introduire dans le contexte de l'accès à l'information la définition de « secret industriel » qui figure dans la <i>Loi sur la protection de l'information</i> sous la rubrique qui traite de l'espionnage économique.</p> <p>[117] Quant à l'argument de l'appelante fondé sur l'article 1711 de l'ALÉNA, [...] [j]'accepte évidemment que, dans la mesure du possible, les lois internes devraient être interprétées de façon à être compatibles avec les obligations internationales du Canada [...]. Toutefois, le Canada ne doit pas nécessairement</p>
--	--

<p>required to adopt the treaty definition of "trade secrets" into its access to information law in order to fulfill its treaty obligations. These obligations could be fulfilled in other ways.</p>	<p>reprendre dans sa loi sur l'accès à l'information la définition des secrets industriels qui figure dans les traités afin de remplir ses obligations issues de traités. En effet, il existe d'autres moyens de remplir ces obligations.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>
--	--

***“could reasonably be expected to result in/ risquerait vraisemblablement de causer”***

Pendant 20 ans, les cours ont interprété que ce libellé exigeait de démontrer « une attente raisonnable d'un préjudice probable ». Merck a soutenu que la notion de « probable » devrait être écartée. Cet argument a été rejeté.

<p>[195] I am not persuaded that we should change the way this test has been expressed by the Federal Courts for such an extended period of time. Such a change would also affect other provisions because similar language to that in s. 20(1)(c) is employed in several other exemptions under the Act... In addition, as the respondent points out, the "reasonable expectation of probable harm" test has been followed with respect to a number of similarly worded provincial access to information statutes.</p>	<p>[195] Je ne suis pas convaincu que nous devrions modifier la façon dont les cours fédérales formulent ce critère depuis si longtemps. En effet, une telle modification aurait également une incidence sur d'autres dispositions, car plusieurs autres exceptions prévues par la Loi sont formulées d'une façon semblable à l'al. 20(1)c) [...]. De plus, comme le souligne l'intimé, le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » a été appliqué relativement à un certain nombre de lois provinciales en matière d'accès à l'information libellées en des termes similaires [...].</p>
---	--

Le juge Cromwell a fourni la justification suivante pour expliquer l'application de la norme bien établie.

<p>[201] I begin with the English text of the provision. The words "could reasonably be expected to result" seem to avoid either the standard of mere possibility or the standard of probability. We must assume, I think, that both of those standards would clearly have been known to the drafters. This suggests that some middle ground was intended: something cannot reasonably be expected to occur if it is a mere possibility; but something may be reasonably expected even if it is not more likely than not to occur. ...</p>	<p>[201] Je vais d'abord examiner la version anglaise de la disposition. Les mots « <i>could reasonably be expected to result</i> » (« risquerait vraisemblablement de causer ») semblent éviter soit la norme de la simple possibilité, soit celle de la probabilité. Il faut, selon moi, présumer que ces deux normes étaient bien connues des rédacteurs. Cela tend à indiquer qu'on entendait établir une solution mitoyenne : on ne saurait raisonnablement s'attendre à ce qu'une chose se produise si elle ne constitue qu'une simple possibilité; en revanche, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une chose se produise même s'il n'est pas plus probable qu'elle se produise que l'inverse [...].</p>
<p>[202] Turning to the French text of s. 20(1)(c), the phrase "<i>risquerait vraisemblablement de causer</i>" is a challenging one to interpret. The conditional "<i>risquerait de causer</i>" might be rendered into English by either "could" or "would" cause. The drafter here chose the less definite "could." The word "<i>vraisemblablement</i>" is capable of meaning "probably" or "likely": see, for example, <i>Kwiatkowsky v. Minister of Employment and Immigration</i>, [1982] 2 S.C.R. 856, at pp. 863-64. However, it is often used in federal statutes as the equivalent of the English words "likely" or "reasonably" or to convey the sense of risk of something happening or</p>	<p>[202] Je vais maintenant examiner la version française de l'al. 20(1)c). Le passage « risquerait vraisemblablement de causer » n'est pas facile à interpréter. Le conditionnel « risquerait de causer » peut être exprimé de deux façons en anglais, à savoir par « <i>could</i> » ou « <i>would</i> ». En l'occurrence, le rédacteur a choisi d'employer celui des deux mots qui exprime le moins de certitude, c'est-à-dire « <i>could</i> ». Par ailleurs, le mot « vraisemblablement » peut avoir le sens de « <i>probably</i> » ou de « <i>likely</i> » : voir, p.ex., <i>Kwiatkowsky c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration</i>, [1982] 2 R.C.S. 856, aux pp. 863-864. Toutefois, il est souvent</p>

not happening. Some examples follow. In the *Competition Act*, R.S.C. 1985, c. C-34, s. 11(1), "*qu'une personne détient ou détient vraisemblablement des renseignements pertinents à l'enquête en question*" was drafted in English as "that a person has or is likely to have information that is relevant to the inquiry", and in s. 74.11(4) "*s'il est convaincu que le paragraphe (3) ne peut vraisemblablement pas être observé*" is drafted in English as "where it is satisfied that subsection (3) cannot reasonably be complied with". In the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 25.1(9), "*qui entraînerait vraisemblablement la perte de biens ou des dommages importants à ceux-ci*" is drafted in English as "that would be likely to result in loss of or serious damage to property", and in s. 382.1(2) "*sachant qu'ils seront vraisemblablement utilisés pour acheter ou vendre, même indirectement, les valeurs mobilières en cause ou qu'elle les communiquera vraisemblablement à d'autres personnes qui pourront en acheter ou en vendre*" was drafted in English as "knowing that there is a risk that the person will use the information to buy or sell, directly or indirectly, a security to which the information relates, or that they may convey the information to another person who may buy or sell such a security". In the *Insurance Companies Act*, S.C. 1991, c. 47, s. 294(6), "*provoquerait vraisemblablement une modification sensible du prix des valeurs mobilières de la société*" was drafted in English as "might reasonably be expected to materially affect the value of any of the securities of the company".

[203] As noted earlier, the word "likely" is a good fit with the statute's text of "could reasonably be expected to". The shared meaning rule for the interpretation of bilingual legislation dictates that the common meaning between the English and French legislative texts should be accepted.

utilisé dans les lois fédérales comme équivalent des mots anglais « *likely* » ou « *reasonably* » ou pour évoquer le risque qu'une chose se produise ou ne se produise pas. Voici quelques exemples. Au paragraphe 11(1) de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C., 1985, ch. C-34, le passage « qu'une personne détient ou détient vraisemblablement des renseignements pertinents à l'enquête en question » est rendu en anglais par « *that a person has or is likely to have information that is relevant to the inquiry* », et, au par. 74.11(4), le passage « s'il est convaincu que le paragraphe (3) ne peut vraisemblablement pas être observé » est rendu par « *where it is satisfied that subsection (3) cannot reasonably be complied with* ». Au paragraphe 25.1(9) du *Code criminel*, L.R.C., 1985, ch. C-46, le passage « qui entraînerait vraisemblablement la perte de biens ou des dommages importants à ceux-ci » est rendu par « *that would be likely to result in loss of or serious damage to property* » et, au par. 382.1(2), les mots « sachant qu'ils seront vraisemblablement utilisés pour acheter ou vendre, même indirectement, les valeurs mobilières en cause ou qu'elle les communiquera vraisemblablement à d'autres personnes qui pourront en acheter ou en vendre » sont rendus par « *knowing that there is a risk that the person will use the information to buy or sell, directly or indirectly, a security to which the information relates, or that they may convey the information to another person who may buy or sell such a security* ». Enfin, au par. 294(6) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, L.C. 1991, ch. 47, les mots « provoquerait vraisemblablement une modification sensible du prix des valeurs mobilières de la société » sont rendus par « *might reasonably be expected to materially affect the value of any of the securities of the company* ».

[203] Comme je l'ai déjà mentionné, le mot « *likely* » est tout à fait compatible avec le passage « *could reasonably be expected to* ». Or, il existe une règle d'interprétation des lois bilingues selon laquelle il faut retenir le sens commun à la version anglaise et à la version française .

## Németh v. Canada (Justice), 2010 SCC 56, [2010] 3 SCR 281

### recours à l'interprétation administrative

N a obtenu l'asile en tant que réfugié lorsqu'il est arrivé au Canada au motif qu'il craignait avec raison d'être persécuté dans son pays d'origine, la Hongrie. Des années plus tard, la Hongrie a demandé au Canada de l'extrader. En vertu de la *Loi sur l'extradition*, le ministre de la Justice a ordonné sa remise en vue de son extradition. N soutient qu'en raison des obligations du

Canada en matière de *non-refoulement* il ne peut pas être renvoyé tant qu'il conserve sa qualité de réfugié au Canada.

**Question : L'article 115 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* interdit-il l'extradition de N?**

**Décision :** Le juge Cromwell s'est exprimé ainsi au nom de la Cour :

<p>[18] At the heart of the protections accorded to refugees under the Refugee Convention are the provisions relating to expulsion and return. Most relevant to the appeal is Article 33 which addresses the return of refugees to places where they may face persecution. This article embodies in refugee law the principle of <i>non-refoulement</i> which has been described as the cornerstone of the international refugee protection regime: United Nations High Commissioner for Refugees, <i>Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection</i> (April 2008). Underlining the centrality of this provision is the fact that, by virtue of Article 42 of the Refugee Convention, ratifying states may not make reservations to the <i>non-refoulement</i> protections afforded by Article 33.</p> <p style="text-align: center;"><i>Principle of Non-refoulement</i></p> <p><b>115.</b> (1) A protected person or a person who is recognized as a Convention refugee by another country to which the person may be returned shall not be removed from Canada to a country where they would be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion or at risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment.</p> <p>(2) Subsection (1) does not apply in the case of a person</p> <p>(a) who is inadmissible on grounds of serious criminality and who constitutes, in the opinion of the Minister, a danger to the public in Canada; or</p> <p>(b) who is inadmissible on grounds of security, violating human or international rights or organized criminality if, in the opinion of the Minister, the person should not be allowed to remain in Canada on the basis of the nature and severity of acts committed or of danger to the security of Canada.</p>	<p>[18] Les dispositions de la Convention relative aux réfugiés traitant de l'expulsion et du refoulement forment le noyau de la protection accordée aux réfugiés. La disposition la plus pertinente en l'occurrence est l'art. 33 portant sur le refoulement des réfugiés vers des endroits où ils risquent la persécution. Cet article donne corps, en droit des réfugiés, au principe du non-refoulement, considéré comme la pierre angulaire du régime international de protection des réfugiés : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, <i>Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés</i> (avril 2008). L'article 42 de la Convention relative aux réfugiés souligne le caractère essentiel de cette disposition, en énonçant que les États ayant ratifié la Convention ne peuvent formuler de réserves au sujet de la protection contre le refoulement prévue à l'art. 33.</p> <p style="text-align: center;"><i>Principe du non-refoulement</i></p> <p><b>115.</b> (1) Ne peut être renvoyée dans un pays où elle risque la persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, la torture ou des traitements ou peines cruels et inusités, la personne protégée ou la personne dont il est statué que la qualité de réfugié lui a été reconnue par un autre pays vers lequel elle peut être renvoyée.</p> <p>(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'interdit de territoire :</p> <p>a) pour grande criminalité qui, selon le ministre, constitue un danger pour le public au Canada;</p> <p>b) pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux ou criminalité organisée si, selon le ministre, il ne devrait pas être présent au Canada en raison soit de la nature et de la gravité de ses actes passés, soit du danger qu'il constitue pour la sécurité du Canada.</p>
---	---

[26] The appellants emphasize the ordinary meaning of the words “removed from Canada” in s. 115(1) and that extradition is a form of “removal”. I agree, of course, that the ordinary meaning of these words is broad enough to include removal by any means including extradition. However, according to the often repeated “modern principle” of statutory interpretation, the words used in the *IRPA* must be read in their entire context....

[27] Section 115 must be considered in the context of the other provisions of the statute which also deal with the subject of removal. Division 5 of Part I of the *IRPA* addresses “Loss of Status and Removal”. The term “removal” is used in connection with the term “removal order” which is a specific order authorized by the *IRPA* in particular circumstances set out in detail therein: see, e.g., ss. 44(2), 45(d) and 48. “Removed” and “removal”, therefore, are words used in relation to particular procedures under the *IRPA*. This view is reinforced by the *Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2002-277. Section 53 of the *IRPA* provides that the regulations made under the *IRPA* may include provisions respecting “the circumstances in which a removal order shall be made or confirmed against a permanent resident or a foreign national”: s. 53(b). Part 13 of the Regulations, addresses removal. Section 223 specifies that there are three types of removal orders: departure orders, exclusion orders and deportation orders. Surrender orders under the *EA* are not included. The linking of removal to these three types of orders further reinforces the view that the words “removed” and “removal” refer to particular processes under the *IRPA*.

[26] Les appelants mettent l’accent sur le sens ordinaire du mot « renvoyée » au par. 115(1) et soutiennent que l’extradition est une forme de « renvoi ». Il est certain que le sens ordinaire de ces mots est assez large pour englober tout type de renvoi, y compris l’extradition. Toutefois, suivant le « principe moderne » d’interprétation des lois maintes fois répété, les termes de la *LIPR* doivent s’interpréter dans leur contexte global [...].

[27] Il faut examiner l’art. 115 dans le contexte des autres dispositions de la Loi qui traitent aussi du renvoi. La section 5 de la partie I de la *LIPR* porte sur la « Perte de statut et [le] renvoi ». Le mot « renvoi » y est employé en rapport avec la « mesure de renvoi », une mesure particulière autorisée par la *LIPR* dans des circonstances déterminées qui sont définies de façon détaillée : voir, p. ex., le par. 44(2), l’al. 45d) et l’art. 48. Les termes « renvoyée » et « renvoi » sont donc employés en relation avec des procédures particulières établies par la *LIPR*, ce que confirme le *Règlement sur l’immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227. L’article 53 de la *LIPR* énonce que les règlements d’application de la Loi peuvent notamment régir « les cas de prise ou de maintien des mesures de renvoi » : al. 53b). La partie 13 du Règlement traite du renvoi. L’article 223 du Règlement précise que les mesures de renvoi sont de trois types : l’interdiction de séjour, l’exclusion et l’expulsion. L’arrêté d’extradition pris en vertu de la *LE* n’y est pas mentionné. Le lien établi entre le renvoi et ces trois types de mesure renforce l’opinion que les mots « renvoyée » et « renvoi » concernent des procédures particulières prévues par la *LIPR*.



## ***Newfoundland and Labrador (Office of the Citizens' Representative) v. Newfoundland and Labrador Housing Corp., 2012 NLCA 4***

### **recours à la jurisprudence pour l'interprétation législative**

Un employé de la Housing Corporation (société du logement) a été suspendu pendant 10 mois parce qu'il a été reconnu coupable d'une agression sexuelle survenue en dehors des heures de travail. Agissant au nom de l'employé, le syndicat a contesté la décision et a accepté un règlement lorsque la suspension a été réduite à six mois. À son retour au travail, l'employé a porté plainte auprès du Citizens' Representative (représentant des citoyens) et a demandé que l'on enquête sur sa suspension. La société du logement a conclu que le représentant n'avait pas compétence pour mener une enquête en vertu de la *Citizens' Representative Act* parce que l'employé n'avait pas été « lésé » au sens de l'article 15 de la *Loi*.

**Question :** Une partie à un règlement volontaire peut-elle avoir été « lésée »?

[15]. The Citizens' Representative may, on a written complaint or on his or her own initiative, investigate a decision or recommendation made, including a recommendation made to a minister, or an act done or omitted, relating to a matter of administration in or by a department or agency of the government, or by an officer, employee or member of the department or agency, where a person is or may be aggrieved.

### **Décision :**

Pour conclure qu'une partie à un règlement volontaire ne peut pas avoir été « lésée », le juge des requêtes s'est fondé sur la décision *Harrup c. Bayley* (1856), 6 E1. & B1, 218 (B.R. Ang.). La décision portait sur l'interprétation d'une loi sur l'aménagement municipal qui donnait un droit d'appel pour une ordonnance d'aménagement municipal à toute personne qui s'estimait « lésée » par une ordonnance prise en vertu de la *Loi*. Lord Campbell a précisé ce qui suit aux paragraphes 223 et 224 :

In the present case, the Act ... gives an appeal to any person who may think himself aggrieved.... Now how can such a provision apply to a person who wished to complain of the act which he himself has authorized, and expressly required to be done ... Volenti non fit injuria. According to every principle of justice he cannot complain of what was his own act.

La Cour d'appel a conclu qu'il n'était pas adéquat de se fonder sur cette affaire.

**57** With great respect, I agree with the submission of the Citizens' Representative that *Harrup v. Bayley* does not reflect a comparable circumstance from which to draw guidance in interpreting a modern piece of "ombudsman" type legislation. ... In *Harrup v. Bayley* the jurisdiction was to hear and decide an appeal against a municipal decision. As noted above, the jurisdiction of the Citizens' Representative is entirely different. It is simply to consider and report to the appropriate minister or department of government whether, in the view of the Citizens' Representative, a decision by an agency of government might be contrary to law, unreasonable, unjust, oppressive, improperly discriminatory, etc. In that context,

a person who could not be described as "aggrieved" in law for purposes of asserting a legal right, could nevertheless, still be aggrieved in the general sense of that word as it is used in s. 15 of the Act.

58 The applications judge, having referred to [*British Columbia Development Corp. v. Friedman (Ombudsman)*], [1984] 2 S.C.R. 447], ought to have applied the principles expressed therein as being more appropriate, if not indeed binding, for the purpose of determining the meaning of "aggrieved" in the context of ombudsman type legislation. Bearing in mind: (i) the observation of Justice Dickson that "This appeal may affect Canadian jurisdictions beyond British Columbia"; (ii) the observation of the applications judge here that " ... much guidance can and should be taken from that case"; and (iii) the similarity of purpose and language in the two statutes, I would consider the interpretation Justice Dickson gave to "aggrieved", used in that legislative context, to be binding on this Court.

## ***Oberg et al. v. Canada (Attorney General)*, 2012 MBQB 64**

disposition de forme

D'anciens membres de la Commission canadienne du blé (CCB) ont demandé une ordonnance interlocutoire visant à suspendre l'application de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* (LLCPGC) à compter de la sanction royale, en attendant une décision sur la validité de la *Loi*.

[14] The plaintiffs argue that the New Act is invalid for breaching the rule of law. But, the rule of law is an overarching principle guiding the application of other rights. This principle requires everyone, including government officials, to comply with the law, including the Constitution (*Reference re Secession of Quebec*, 1998 CanLII 793 (SCC), [1998] 2 S.C.R. 217, para. 72). But, again, it does not establish a remedy unless one can point to the law with which the government action conflicts. There is no case of which I am aware where the rule of law *simpliciter* formed the basis for declaring legislation invalid.

[15] The only substantive basis relied upon by the plaintiffs for declaring the New Act invalid is that it was enacted in violation of s. 47.1 of the CWB Act. However, it is my view that s. 47.1 is not addressing the revamping of the single desk. The wording of s. 47.1 refers to the addition or subtraction of particular grains or types of grains from the marketing regime established in Parts III and IV of the CWB Act. The Bill (and the New Act) does not remove a particular type of wheat or barley from the application of Part IV of the CWB Act. As such, it is my view that s. 47.1 did not apply to the Bill.

[9] ... The plaintiffs argue that because s. 47.1 is a manner and form provision, non-compliance with s. 47.1 results in the New Act being invalid.

[10] The plaintiffs draw a comparison to *R. v. Mercure*, 1988 CanLII 107 (SCC), [1988] 1 S.C.R. 234, where there was a challenge to legislation passed in Saskatchewan in English only. In determining that Saskatchewan statutes must be enacted in both English and French, the Supreme Court of Canada relied on a manner and form provision. The Court stated that (at p. 277):

... A basic provision regarding the manner in which a legislature must enact laws cannot be ignored. I cannot accept that such a provision can be impliedly repealed by statutes enacted in a manner contrary to its requirements ... Since the manner and form of enactment (in English and French) was not entrenched, however, the provision may be modified or repealed, but such repeal or modification must be made in the manner and form required by law at the time of the amendment.

...

[17] ... [I]n my view, s. 47.1 is not a manner and form provision. In *Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.)*, 1991 CanLII 74 (SCC), [1991] 2 S.C.R. 525, the Supreme Court of Canada discussed what is necessary in order to impose an effective manner and form requirement. (See also, *Canadian Taxpayers Federation v. Ontario (Minister of Finance)* 2004 CanLII 48177 (ON SC), (2004), 73 O.R. (3d) 621, para. 49.)

[18] First, the Court referred to s. 42(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, which provides:

<p><b>42. (1)</b> Every Act shall be so construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person.</p>	<p><b>42. (1)</b> Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi</p>
--	---

...

[19] Sopinka J. stated “This provision requires that federal statutes ordinarily be interpreted to accord with the doctrine of parliamentary sovereignty” (p. 562). This provision also applies to the case at bar.

[20] Sopinka J. indicated that it would have to be shown that Parliament intended, in the face of s. 42(1), to bind itself or restrict the legislative powers of those of its members who are also members of the executive (p. 562).

[21] Section 47.1 does not use language showing that Parliament intended, in the face of s. 42(1) of the *Interpretation Act*, to bind itself or restrict the legislative powers of its members with respect to revamping the single desk or repealing the CWB Act.

[22] Second, the Supreme Court of Canada noted that when it has found “manner and form” restrictions, the instrument creating the restrictions has not been an ordinary statute. The Court cited as an example the *Canadian Bill of Rights* and the section at issue in *Mercure* which was of a constitutional nature. Sopinka J. stated at p. 563:

... It may be that where a statute is of a constitutional nature and governs legislation generally, rather than dealing with a specific statute, it can impose requirements as to manner and form. But where a statute has no constitutional nature, it will be very unlikely to evidence an intention of the legislative body to bind itself in the future. [Emphasis added]

[23] In my view, the CWB Act is not of a constitutional or quasi-constitutional nature such as the *Canadian Bill of Rights*.

[24] The Court explained the third qualification on manner and form provisions as follows (at pp. 563-64):

... It is clear that parliamentary sovereignty prevents a legislative body from binding itself as to the substance of its future legislation. The claim that is made in a "manner and form" argument is that the body has restrained itself, not in respect of substance, but in respect of the procedure which must be followed to enact future legislation of some sort, or the form which such legislation must take. In *West Lakes Ltd. v. South Australia*, *supra*, a "manner and form" argument was rejected. King C.J. said (at pp. 397-98):

Even if I could construe the statute according to the plaintiff's argument, I could not regard the provision as prescribing the manner or form of future legislation. A provision requiring the consent to legislation of a certain kind, of an entity not forming part of the legislative structure ... does not, to my mind, prescribe a

manner or form of lawmaking, but rather amounts to a renunciation *pro tanto* of the lawmaking power. [Emphasis added]

[25] In the present case, a requirement for consent from an entity that does not form part of the legislative structure (the producers) amounts to a substantive constraint on Parliament’s legislative capacity and does not relate to the manner or form of its exercise.

[26] Therefore, in my view, s. 47.1 cannot be used by the plaintiffs as a basis for challenging the validity of the New Act.

## **Ontario (Travel Industry Council of Ontario) v. Gray, 2010 ONCA 518**

### **interpretation administrative – règlement invoqué pour interpréter la loi**

M. Gray a été accusé d’avoir agi en qualité d’agent de voyages sans s’être inscrit à ce titre, ce qui contrevient à l’alinéa 4(1)a) de la *Loi de 2002 sur le secteur du voyage* de l’Ontario. M. Gray gagnait sa vie en réservant des chambres d’hôtel pour des équipes de sport, réservations pour lesquelles les hôtels lui versaient une commmission.

Question : M. Gray était-il un agent de voyages?

<p><b>1.</b> (1) In this Act, “travel agent” means a person who sells, to consumers, travel services rovided by another person. “travel services” means transportation, sleeping accommodation or other services for the use of a traveler, tourist or sightseer.</p>	<p><b>1.</b> (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi. «agent de voyages» Personne qui fournit moyennant contrepartie, à des consommateurs, des services de voyage assurés par une autre personne. «service de voyage» Transport ou hébergement pour la nuit offert à un voyageur, un touriste ou un excursionniste, ou tout autre service compris.</p>
---	---

Les deux tribunaux inférieurs ont supposé que pour être agent de voyages, une personne devait vendre des services de voyage à titre de mandant. La Cour d’appel a estimé que cette interprétation de la définition était trop restrictive étant donné que l’objet de la *Loi* était de protéger le consommateur. Elle s’est également fondée sur la définition de « chiffre d’affaires en Ontario » qui figure dans le *Règlement* pris en vertu de la *Loi*. Le juge Goudge a écrit ce qui suit :

[23] Finally, the task of statutory interpretation can be assisted by examining O.Reg 26/05, which was made pursuant to the Act. The Regulation complements the legislative regime by, for example, detailing the kind of information that must be supplied to a customer before payment for travel services can be accepted. The Act and the Regulation form an integrated scheme for the regulation of the travel industry in the interests of the travelling public. In such circumstances, the Regulation can assist in ascertaining the legislature’s intention with regard to a particular matter: see *Monsanto Canada Inc. v. Ontario (Superintendent of Financial Services)*, 2004 SCC 54 (CanLII), [2004] 3 S.C.R. 152, at para. 35. In this case, that matter is what is meant by “selling travel services”.

[24] Section 1 of the Regulation defines “sales in Ontario” of travel services by a registered travel agent as “the amount paid or to be paid through the travel agent for all travel services sold in Ontario.” This clearly includes both sales where the travel agent sells as a principal and receives

payment from the consumer in return, and sales where the travel agent effects the sale on behalf of a service provider, where payment is made later to the service provider. The broader interpretation of the statutory definition of “travel agent” ensures conformity between the legislation and the regulation that together form this integrated regulatory scheme.

[25] I therefore conclude that the proper interpretation of “travel agent” in the Act includes a person who sells travel services to consumers as agent for the provider of those services.

## ***Pacific Abrasives & Supply, Inc. v. British Columbia (Revenue)*, 2010 BCCA 369**

### **« means ... and includes » noscitur a sociis (mots associés)**

La définition de « mineral » (substance minérale) dans la *Mineral Tax Act* de la Colombie-Britannique est importée de la définition du même terme qui figure à l'article 1 de la *Mineral Tenure Act*, qui prescrit ce qui suit :

“mineral” means an ore of metal, or a natural substance that can be mined, that is in the place or position in which it was originally formed or deposited or is in talus rock, and includes

- (a) rock and other materials from mine tailings, dumps and previously mined deposits of minerals,
  - (b) dimension stone, and
  - (c) rock or a natural substance prescribed under section 2 (1),
- but does not include
- (d) coal, petroleum, natural gas, marl, earth, soil, peat, sand or gravel,
  - (e) rock or a natural substance that is used for a construction purpose on land that is not within a mineral title or group of mineral titles from which the rock or natural substance is mined,
  - (f) rock or a natural substance on private land that is used for a construction purpose, or
  - (g) rock or a natural substance prescribed under section 2 (2);

[Je souligne.]

Le gouvernement a soutenu que le passage « other materials ... from previously mined deposits » (autres matières ... provenant de dépôts déjà extraits) englobait *toutes* les autres matières provenant de dépôts déjà extraits, ce qui visait les résidus qui sont produits au cours du raffinage, y compris le laitier ou la scorie. Le contribuable a fait valoir que le passage est modifié par les termes qui l'entourent, ce qui limite les « autres matières » à celles qui sont produites naturellement, ce qui a pour effet d'exclure les matières non naturelles comme le laitier ou la scorie.

**Question :** Le juge en chambre a-t-il commis une erreur en interprétant l’alinéa a) de la définition de « substance minérale » comme étant limitée à « un minerai de métal ou une substance naturelle », ce qui excluait le laitier et la scorie.

**Décision :**

La juge Levine a écrit ce qui suit au nom de la Cour :

[18] I agree generally with the appellant that the chambers judge erred in his interpretation and application of the word “includes”. There is no basis in law to limit the effect of “includes” to describing a subset of a “whole” in the manner applied by the chambers judge.

[24] The respondent’s second argument is that ... the word “rock” in the phrase “rock and other materials” operates to confine “other materials” to other rock-like materials. The characteristic of “rock” identified by the respondent as defining the substance, and thus colouring the meaning of “other materials”, is that rocks are “natural” substances. ...

[25] Rocks have many characteristics, only one of which is that they are natural substances. It seems arbitrary to choose one characteristic and use that to limit the meaning of “other materials”. Even if, as the respondent argues, “other materials” must be “rock-like”, this is hardly a clear basis to exclude slag....

**R. v. A. D., 2005 SKCA 21**

**application rétrospective : les règles de corroboration sont de nature procédurale disposition transitoire dans une loi modificative – non fusion**

En 2002, AD a été accusé d’avoir commis un inceste avec un enfant en 1982. Après une enquête préliminaire, il a été cité à procès malgré l’absence de corroboration. En 1982, le *Code criminel* comprenait la disposition suivante :

139(1) No accused shall be convicted of an offence under ... section 150 (incest) ... upon the evidence of only one witness unless the evidence of the witness is corroborated in a material particular by evidence that implicates the accused.	139(1) Aucun prévenu ne doit être déclaré coupable d’une infraction visée par l’article ... 150 (inceste) ... sur la déposition d’un seul témoin, sauf si cette déposition est corroborée sous un rapport essentiel par une preuve qui implique l’accusé.
--	---

En 1983, la *Loi modifiant le Code criminel*, qui renfermait les dispositions suivantes, est entrée en vigueur :

<p><b>5. Section 139 of the Act is repealed.</b> ... <b>19. Sections 244 to 246 of the Act are repealed and the following substituted therefor:</b> ... <b>246.4</b> Where an accused is charged with an offence under section 150 (incest) ..., no corroboration is required for a conviction....  <b>33. An offence committed prior to the coming</b></p>	<p><b>5. L’article 139 de ladite lois est abrogé.</b>  <b>19. Les articles 244 à 246 de ladite loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit :</b> ... <b>246.4</b> La corroboration n’est pas nécessaire pour déclarer coupable une personne accusée d’une infraction prévue aux articles 150 (inceste) ....  <b>33. La présente loi ne s’applique pas aux</b></p>
---	---

<b>into force of this Act against any provision of law affected by this Act shall be dealt with in all respects as if this Act had not come into force.</b>	<b>infractions commises avant son entrée en vigueur.</b>
---	--

En 1988, la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada*, qui comportait la disposition suivante, est entrée en vigueur :

<b>11. Sections 246.4 and 246.5 of the Act are repealed and the following substituted therefor:</b>	<b>11. Les articles 246.4 et 246.5 de la même loi son abrogés et remplacés par ce qui suit :</b>
<b>246.4</b> Where an accused is charged with an offence under section 140, 141, 146, 150 (incest)..., no corroboration is required for a conviction....	<b>246.4</b> La corroboration n'est pas nécessaire pour déclarer coupable une personne accusée d'une infraction prévue aux articles 140, 141, 146, 150 (inceste)....

Il est à noter que l'article 11 de la *Loi* de 1988 remet en vigueur l'article 246.4 du *Code* et ajoute de nouvelles infractions pour lesquelles la corroboration n'est pas exigée.

**Question :** En 1988, le législateur entendait-il supprimer l'exigence de corroboration des infractions survenues avant 1983?

**Décision :** La juge Jackson s'est exprimée ainsi au nom de la Cour :

[9] The learned Queen's Bench judge noted that a number of cases have held that the presumption against retrospective construction has no application to amendments that relate to procedural or evidentiary matters such as corroboration..She found, however, that it was not necessary to enter into the debate regarding whether this was a procedural or substantive matter because section 33 is an express direction that the amendments are not retrospective.

...

[16] I agree with these cases insofar as they hold that (i) corroboration is a matter of evidence; and (ii) a legislative change with respect to the requirement of corroboration will apply retrospectively in the absence of Parliament's expression to the contrary.

...

23] ... [In *R. v. Batte*, the Ontario Court of Appeal] holds that section 33 recognized "that the Crown could prosecute crimes, like rape and indecent assault, that had occurred prior to the 1983 amendments, even though the *Criminal Code* sections creating those offences had been repealed: see *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 43." [28] Thus, he attributes no more meaning to section 33 than would be given to clause 43(d) of the *Interpretation Act*. However, as Lamer C.J. stated in *R. v. Proulx* [30] "[i]t is a well accepted principle of statutory interpretation that no legislative provision should be interpreted so as to render it mere surplusage." ...

[24] I prefer, instead, the reasoning of the Queen's Bench judge whose decision is under appeal with respect to her interpretation of section 33. She interprets section 33 as an expression of Parliament's intention to maintain the requirement for corroboration at the moment of its enactment for those alleged offences committed before January 4, 1983.

[25] The meaning of section 33 seems plain on its face. To use the words of section 33, an offence is not “dealt with in all respects” like another offence if corroboration is required for one offence and not the other.

[26] Support for this interpretation is found in David Watt's text wherein he treats section 33 as unequivocally applying to both procedural and substantive rights: ...

...

[29] For three reasons, I conclude that the *1988 Act* modifies the procedural rules for pre-1983 offences such that section 33 does not apply to those matters that come to trial after January 1, 1988.

[30] First, the actual wording of section 33 does not purport to extend beyond its terms. The phrase “this Act” in section 33 refers only to the *1983 Act* itself. Section 33 is not an amendment to the *Criminal Code*, but is a transitional provision contained in the *1983 Act* only. The *1983 Act*, which includes section 33, is an expression of Parliament's intention as of January 4, 1983. The *1988 Act* is an expression of Parliament's intention as of January 1, 1988.

[31] Second, even if section 33 purported to extend beyond its terms, it is questionable whether one piece of legislation can bind future legislative action in such a manner. Just as Parliament would have been able in 1983 to remove the requirement of corroboration and apply the rule retrospectively, it had the same powers to do so in 1988. The procedural law for sexual offences was not “frozen” as of January 4, 1983.

[32] Third, unlike section 33 of the *1983 Act*, the *1988 Act* does amend the *Criminal Code*. The *1988 Act* does not contain a transitional provision, and expressly repeals *and replaces* section 246.4 as contained in the *1983 Act*. To use the words of section 33, at the moment when section 246.4 was repealed by the *1988 Act* the criminal law became “as if (the prior version of section 246.4) had not come into force.” The newly-enacted section 246.4 thus becomes the governing standard without the presence of section 33. It expands the list of sexual offences for which corroboration is not required and states again that corroboration is not required for incest.

[33] If I were to interpret the *1988 Act* otherwise, Parliament's choice not to include a transitional provision in the *1988 Act* would have no effect. Such a conclusion was soundly rejected in *Bickford* and the ensuing cases. In my view, Parliament deliberately did not include a transitional provision in the *1988 Act* as it did in passing the *1983 Act*. This choice must in turn govern the application of section 246.4.

La juge Jackson a souligné que les attitudes sociales à l'égard des agressions sexuelles contre des enfants ont grandement évolué entre 1983 et 1988. Elle a aussi fait référence au rapport de la Commission Bageley publié en 1984, dans lequel on recommandait d'éliminer l'exigence de la corroboration pour les infractions d'agression sexuelle contre des enfants. Elle a conclu comme suit :

[39] It is against this backdrop that the *1988 Act* must be considered. The *1983 Act* was a significant, but cautious, step forward in society's and Parliament's thinking regarding sexual offences. By 1988, Parliament saw no need for such caution, and implemented evidentiary changes which had retrospective effect....



## ***R. v. Buena Vista Kennels 1979 Inc., 2010 SKQB 19***

### **subdélégation**

#### **caractère imprécis**

Le défendeur exploite un chenil sur sa propriété depuis 1979. En 1982, la municipalité rurale de Corman Park (MR) a modifié le zonage de la propriété qui est passée de « résidentielle rurale » à « agricole ». Même s'il y a eu un changement dans le zonage, le chenil était protégé par des droits acquis puisqu'il s'agissait d'un usage non conforme. En 2006, la MR a adopté la *Noise Bylaw, 2006* (Règlement sur le bruit), qui limitait certains bruits. L'annexe A qui est jointe au règlement fixe les heures pendant lesquelles il est autorisé de faire du bruit. L'annexe A vise expressément les chenils et autorise le bruit relatif à cet usage de 8 h à 20 h, du lundi au samedi, et de 9 h à 20 h le dimanche et les jours fériés.

**Question** : Le règlement sur le bruit est-il rendu nul parce qu'il est imprécis ou qu'il s'agit d'une subdélégation inadéquate?

Règlement sur le bruit

#### **Purpose**

2. This Bylaw is enacted to protect, preserve and promote the safety, health, welfare, peace and quiet of the citizens of The Rural Municipality of Corman Park through the reduction, control, and prevention of loud and excessive noise, or any noise which unreasonably disturbs, injures, or endangers the comfort, repose, health, peace or safety of reasonable persons of ordinary sensitivity.

#### **Definitions**

3. In this Bylaw,...
  - m) "noise" means any sound which in the opinion of a Municipal Development Officer, having regard for all circumstances, including the time of day and the nature of the activity generating the sound, is likely to unreasonably annoy or disturb persons or to injure, endanger or detract from the comfort, repose, health, peace, or safety of Persons within the Municipality.
  - n) "Municipal Development Officer" means the Municipal Administrator or an individual appointed by the Municipal Administrator to enforce the Municipality's bylaws.

#### **General Prohibition**

4. (1) No person shall make, continue, or cause to be made or continued, or suffer or permit to be made or continued any noise which is unreasonably loud or excessive.
  - (2) For the purpose of this Bylaw, a noise will be considered to be unreasonably loud or excessive if it unreasonably disturbs, injures or endangers the comfort, repose, health, peace or safety of reasonable persons of ordinary sensitivity in the vicinity.
  - (3) Factors for determining whether a sound is unreasonably loud or excessive include, but are not limited to, the following:

- a) the proximity of the sound to sleeping facilities, whether residential or commercial;
- b) the land use, nature and zoning of the area from which the sound emanates and the area where it is received or perceived;
- c) the time of day or night the sound occurs;
- d) the duration of the sound;
- e) the volume of the sound;
- f) the nature of the sound;
- g) whether the sound is recurrent, intermittent or constant; and the nature of the event or activity from which the sound emanates.

## Décision

### Imprécision

[12] A vague law violates the principles of fundamental justice, which causes a breach of s. 7 if the law is a deprivation of life, liberty or security of the person. A vague law offends two values that are fundamental to the legal system. First, the law does not provide fair notice to persons of what is prohibited, which makes it difficult for them to comply with the law. Secondly, the law does not provide clear standards for those entrusted with enforcement, which may lead to arbitrary enforcement.

[13] A trilogy of Supreme Court of Canada cases are often referred to as the touchstones for courts when the issue of vagueness in legislation is raised. They are *Reference re ss. 193 and 195.1 of the Criminal Code (Man.)*, 1990 CanLII 105 (SCC), [1990] 1 S.C.R. 1123; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, 1992 CanLII 72 (SCC), [1992] 2 S.C.R. 606; and *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, 1995 CanLII 112 (SCC), [1995] 2 S.C.R. 1031. In the *Nova Scotia Pharmaceutical* case, Justice Gonthier referred to the legal debate test for vagueness as to whether the legislation is sufficient to provide for legal debate. He stated at pages 639-40:

A vague provision does not provide an adequate basis for legal debate, that is for reaching a conclusion as to its meaning by reasoned analysis applying legal criteria. It does not sufficiently delineate any area of risk, and thus can provide neither fair notice to the citizen nor a limitation of enforcement discretion. Such a provision is not intelligible; to use the terminology of previous decisions of this Court, and therefore it fails to give sufficient indications that could fuel a legal debate. It offers no grasp to the judiciary. This is an exacting standard, going beyond semantics. The term “legal debate” is used here not to express a new standard or one departing from that previously outlined by this Court. It is rather intended to reflect and encompass the same standard and criteria of fair notice and limitation of enforcement discretion viewed in the fuller context of an analysis of the quality and limits of human knowledge and understanding in the operation of the law.

14] In the *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.* case, *supra*, Justice Gonthier provided further direction as to how a court should determine whether a law is vague and stated at para. 47:

...Vagueness must not be considered *in abstracto*, but instead must be assessed within a larger interpretive context developed through an analysis of considerations such as the purpose, subject matter and nature of the impugned provision, societal values, related legislative provisions, and prior judicial interpretations of the provision. Only after exhausting its interpretive role will a court then be in a position to determine whether an impugned provision affords sufficient guidance for legal debate.

[17] Counsel for the defendant submits that in order to be valid a noise bylaw should have an objective measurement such as a certain decibel level which could then be measured by a decibel meter. However, setting such a decibel criteria is not likely to resolve uncertainty because, regardless of the decibel level, other factors such as the distance from the noise, the type of weather or atmospheric conditions, other intervening structures and the nature of the noise would also affect the amount of the disturbance of others and the health or safety issues resulting therefrom. The concept of reasonableness, as referred to in the noise bylaw, is one which courts often interpret and is a concept which provides legal guidance for the delineation of the offence. Furthermore, the factors listed in s. 4(3) of the noise bylaw provide further definition such that an objective standard can be applied.

[18] I am satisfied that the noise bylaw provides fair notice of clear standards which are subject to judicial interpretation rather than arbitrary administrative enforcement. I therefore find that the noise bylaw in question meets the criteria set by the Supreme Court of Canada and is not unconstitutionally vague.

### **Subdélégation**

[19] The defendant's position is that pursuant to s. 3(m) of the noise bylaw, a "sound" does not become a "noise" within the meaning of the noise bylaw unless, in the "opinion" of the municipal development officer, the sound satisfies certain criteria. Counsel for the defendant submits that if such a determination is left to a third party, this is an improper subdelegation especially when, as here, it requires the subjective opinion of the person who is making the decision.

[22] *The Municipalities Act, supra*, which provides the power for the RM to pass bylaws, also allows for delegation by the RM in certain circumstances. Section 126(2) provides as follows:

#### **126 ...**

(2) A council may delegate any of its powers or duties to an employee, agent or committee appointed by it, except those powers or duties set out in section 127.

(Section 127 does not include the powers or duties at issue here.)

[23] Section 3(n) of the noise bylaw defines a "municipal development officer" as the municipal administrator or an individual appointed by the municipal administrator to enforce the RM's bylaws. Section 110 of *The Municipalities Act* gives council the power to delegate certain functions as follows:

**110(1)** Every council shall establish a position of administrator of the municipality.

...

(3) The administrator shall perform the duties and exercise the powers and functions that are assigned to an administrator:

(a) by this and other Acts; and

(b) by the council.

(4) Subject to the approval of the council, an administrator may delegate any of his or her powers, duties or functions to any employee of the municipality. [Emphasis added.]

...

[24] As can be seen, therefore, pursuant to *The Municipalities Act*, it is permissible for the council of the RM to delegate to the administrator and, in turn, for the administrator to further subdelegate functions, including the enforcement of the *The Noise Bylaw, 2006*. However, the discretion given to the administrator or his designate is clearly limited in the noise bylaw by the requirement that in order to constitute a noise, the sound must unreasonably annoy or disturb persons within the municipality. This limitation provides guidance as to the appropriate use of the power delegated. Obviously, the exercise of the power delegated is further limited by the fact that any action taken by the enforcement officer, which can lead to enforcement proceedings, must be proven in a court of competent jurisdiction.

[25] Accordingly, I find that the noise bylaw is not void for improper delegation.

### ***R. c. Loiseau, 2010 QCCA 2224***

Au moment où a été commise l'infraction de conduite avec un taux d'alcoolémie excessif, le paragraphe 258(1) du *Code criminel* prévoyait que si le résultat le plus faible des deux prélèvements d'haleine faits sur un accusé excédait la limite légale, son taux d'alcoolémie au moment de l'infraction alléguée était présumé être au même niveau. Il a été possible de réfuter cette présomption au moyen d'une preuve permettant de soulever un doute raisonnable, notamment une preuve de ce que l'accusé a effectivement consommé avant de conduire ainsi qu'une preuve d'un toxicologue révélant qu'en présumant de la véracité de la preuve, le taux d'alcoolémie aurait été inférieur à la limite légale.

La loi a été modifiée après que D a été accusé, mais avant la tenue de son procès. La nouvelle disposition prévoyait que le résultat du test d'alcoolémie le plus bas d'un accusé constitue une preuve concluante de son taux d'alcoolémie au moment de l'infraction, en l'absence de preuve tendant à établir que, à la fois :

- l'instrument approuvé fonctionnait mal ou était mal utilisé;
- le défaut de fonctionnement ou l'erreur s'est traduit par un résultat de concentration excessive;
- le taux d'alcoolémie de l'accusé n'aurait pas excédé la limite légale au moment pertinent.

La nouvelle disposition interdisait également tout témoignage au sujet de la consommation d'alcool d'un accusé et interdisait de faire valoir le taux d'élimination comme preuve servant à établir l'existence d'un problème avec le matériel d'alcootest ou la procédure de test.

Lors du procès de L, la juge a refusé d'appliquer ces modifications au motif qu'elles apportaient des changements importants et qu'elles étaient visées par la présomption contre l'application rétrospective des dispositions législatives.

**Question :** s'agit-il d'une modification de nature procédurale ou d'une modification de fond?

**Décision :**

La Cour a d'abord souligné que les tribunaux du pays étaient partagés sur la question de savoir si la modification était de nature procédurale ou une modification de fond.

[25] Les nouvelles dispositions du *Code criminel* sont certainement moins avantageuses pour les accusés. Mais à mon avis cela n'empêche pas fatalement leur applicabilité rétrospectivement. S'exprimant au sujet de ce dilemme, l'auteure Paule Biron écrit[16] :

Certaines modifications législatives dans le domaine de la preuve entraînent effectivement des conséquences très sérieuses pour les causes en litige. On pense alors tout naturellement à des dispositions modifiant les règles de corroboration ou renversant le fardeau de la preuve, qui signifient parfois la différence entre une condamnation et le rejet de l'action ou un acquittement. La survie de la loi ancienne devient l'alternative proposée par les procureurs qui contestent l'autorité de la loi nouvelle dont l'application bouleverserait considérablement les prévisions des parties.

En grande majorité, les tribunaux ont refusé toutefois d'admettre une telle survie, même dans les cas où la modification désavantageait nettement la position de l'accusé ou du défendeur :

... the presumption against a retrospective construction has no

[25] The new provisions of the *Criminal Code* are certainly less advantageous for accused persons. But in my opinion that does not deal a fatal blow to their retrospectivity. Writing about this dilemma, the author Paule Biron remarked:[16]

[TRANSLATION]

Indeed, certain legislative amendments regarding evidence have very serious consequences for cases at issue. One thinks quite naturally of provisions amending rules of corroboration or reversing the burden of proof, which sometimes mean the difference between a conviction and a dismissal of the action or an acquittal. The survival of the old law becomes the alternative proposed by attorneys who contest the authority of the new law whose application would considerably disrupt the parties' expectations.

The great majority of the courts have refused, however, to allow such survival, even in those cases where the amendment would clearly be disadvantageous to the position of the accused or of the defendant:

... the presumption against a retrospective construction has no application to enactments which affect only the

application to enactment which affect only the procedure and practice of the Court, even where the alteration which the statute makes has been disadvantageous to one of the parties.

[Références omises]

[26] Les divergents points de vue révélés par la jurisprudence contradictoire et la doctrine citées de part et d'autre démontrent clairement que les deux thèses qui s'affrontent se défendent bien et sont à maints égards persuasives. Cependant, j'estime que la meilleure approche consiste à qualifier les amendements du *Code criminel* comme étant de nature procédurale, avec pour conséquence que leur application est immédiate à compter de 2 juillet 2008.

[27] En effet, le nouvel article 258 *C.cr.*, s'il peut frustrer les attentes de certains accusés par rapport à l'ancienne formulation, n'a certes pas pour effet de les priver d'un droit substantiel[17]. Or, le concept des droits acquis ne trouve pas application en matière de procédure[18]. Contrairement à ce qu'on a pu prétendre, il ne s'agit pas ici de l'abolition d'un moyen de défense. La présomption d'identité entre les résultats des alcootests et le taux d'alcoolémie existait déjà et demeure; ce sont les possibilités, pour un accusé, de renverser cette présomption qui se sont vues restreintes. Cette restriction, si elle n'est pas sans compliquer la tâche des avocats de la défense, ne saurait toutefois être considérée comme les privant de toute forme de preuve contraire : le législateur entrevoit toujours la possibilité de renverser la présomption d'identité des résultats, bien qu'il ajuste le fardeau de présentation requis pour ce faire en fonction de la fiabilité qu'il accorde désormais aux appareils modernes.

[28] Sans être lié par l'arrêt de la Cour d'appel d'Ontario dans *Dineley*[19], et sans vouloir présumer du sort de la demande en autorisation de pourvoi à la Cour suprême, je suis d'avis qu'il est dans l'intérêt du public canadien que le droit criminel pour une infraction de cette nature soit appliqué de manière uniforme au pays.

[29] Cela dit, il y a lieu de préciser qu'un accusé

procedure and practice of the Court, even where the alteration which the statute makes has been disadvantageous to one of the parties.

[References omitted]

[26] The diverging points of view apparent in the contradictory case law and commentary cited by both sides clearly show that the two opposing theses can be defended and are in many respects persuasive. I believe, however, that the best approach is to characterize the amendments to the *Criminal Code* as procedural in nature, with the consequence that their application is immediate, starting on July 2, 2008.

[27] Indeed, while the new section 258 *Cr. C.*, compared to the previous wording, may frustrate the expectations of some accused, it does not deprive them of a substantive right.[17] The concept of acquired rights does not find application in procedural matters.[18] Contrary to what has been argued, it is not a matter here of abolishing a means of defence. The presumption of identity between the breathalyzer results and the blood alcohol concentration already existed and remains; the possibility for an accused to reverse this presumption, however, has been restricted. This restriction complicates the tasks of counsel for the defence but should not be considered to deprive them of any form of evidence to the contrary: the legislator still provides for the possibility of reversing the presumption of identity of the results, although it adjusts the burden of presentation required to do so in proportion to the reliability it henceforth ascribes to modern instruments.

[28] Without being bound by the ruling of the Court of Appeal for Ontario in *Dineley*,[19] and without wanting to presume the fate of the application for leave to appeal to the Supreme Court, I am of the opinion that it is in the interest of the Canadian public that the criminal law applicable to an offence of this nature be applied uniformly across the country.

[29] That being said, it must be pointed out that it

qui subit un procès dans les mêmes circonstances que celles de M. Loiseau doit impérativement avoir la possibilité, dans les faits, de faire valoir la défense que la loi actuelle lui accorde. Les enseignements de la Cour suprême du Canada dans *Wildman c. La Reine*, sous la plume du juge Lamer, alors juge puîné, demeurent d'actualité :

Cette disposition [l'article 36 d) de la *Loi d'interprétation*] énonce la règle de *common law* selon laquelle il n'existe pas de droit acquis en procédure, pour autant que la mise en oeuvre de la nouvelle procédure soit, en pratique, possible.

[Je souligne]

[30] Il appartiendra au juge qui présidera le nouveau procès de M. Loiseau de s'assurer que l'écoulement du temps ou toute autre raison semblable entre les événements en litige (le 17 janvier 2007) et la date du nouveau procès ne l'ont pas privé de cette possibilité. S'il n'est pas dans les faits possible pour M. Loiseau, pour les raisons de cette nature, de faire valoir une défense que la loi actuelle lui accorde, le ministère public devra en subir les conséquences.

is imperative for an accused undergoing a trial in the same circumstances as those of Mr. Loiseau to have the opportunity, in practice, to mount the defence that the law currently affords him. The teachings of the Supreme Court of Canada in *Wildman v. R.*, per Lamer J., as he then was, are still current:

This provision [section 36 (d) of the *Interpretation Act*[20]], is an enactment of the common law rule that there is no vested right in procedure along with a limitation to the effect that the following of the new procedure must be feasible.

[Emphasis added]

[30] It will be up to the judge presiding at Mr. Loiseau's new trial to ensure that the time elapsed or any other similar reason between the events at issue (January 17, 2007) and the date of the new trial have not deprived him of this opportunity. If, for reasons of this nature, it is not actually possible for Mr. Loiseau to mount a defence that the current law affords him, the Crown will have to suffer the consequences.

## ***Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd., 2011 QCCA 1518***

Note : L'autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada a été accordée. (Date provisoire : 17 avril 2013.)

Il s'agit de la plus récente décision d'une série d'appels et de contrôles judiciaires de deux décisions de la Régie des rentes du Québec concernant les effets juridiques d'un déficit de financement d'un régime de retraite. Dans la première série, la Cour d'appel du Québec a conclu en avril 2008 que la Régie avait commis une erreur en interprétant la loi pertinente et a renvoyé l'affaire à la Régie afin qu'elle tranche les questions conformément à l'interprétation de la Cour d'appel. La Régie a demandé l'autorisation de se pourvoir devant la Cour suprême du Canada.

Par pure coïncidence, en avril 2008, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale a déposé devant l'Assemblée nationale un projet de loi visant à modifier plusieurs lois du Québec

relatives aux régimes de retraite. En juin, le ministre a proposé des amendements au projet de loi qui visaient à contrer la décision rendue par la Cour d'appel en avril. Selon le ministre, la Cour a mal interprété la loi et un amendement était nécessaire pour corriger cette erreur; il n'était pas nécessaire d'attendre la décision de la Cour suprême du Canada. Le projet de loi, comprenant les trois amendements visant contrer la décision erronée rendue en avril, a été adopté à la fin de juin. Les deux premiers amendements visaient à ajouter les articles 14.1 et 228.1 à *La Loi sur les régimes complémentaires de retraite*; ils précisent l'interprétation que privilégie l'Assemblée nationale. Le troisième amendement visait à ajouter l'article 319.1 :

«319.1. Les articles 14.1 et 228.1 sont déclaratoires. ».	319.1. Sections 14.1 and 228.1 are declaratory.
---	---

En août 2009, se fondant sur l'article 319.1, la Régie n'a pas tenu compte de la décision rendue par la Cour d'appel en 2008 et a confirmé sa décision initiale. Elle a soutenu que, comme l'appel devant la Cour suprême du Canada était pendante lorsque les amendements de 2008 sont entrés en vigueur, elle était tenue d'appliquer la loi telle qu'adoptée par le législateur dans ces amendements. Cette décision a mené à une deuxième série d'appels et de contrôles judiciaires.

En octobre 2010, la Cour suprême du Canada a rejeté la demande d'autorisation de pourvoi présentée par la Régie relativement à la décision rendue en avril 2008 par la cour d'appel.

En 2011, la Cour d'appel a été saisie de la question suivante.

**Question :**

- Une loi déclaratoire s'applique-t-elle à une cause qui fait l'objet d'une demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada ?

**Décision :** S'exprimant au nom de la Cour, la juge FRANCE THIBAUT a écrit ce qui suit :

**La loi déclaratoire**

[39] Selon la Régie, une cause est pendante tant qu'un jugement n'est pas définitif et irrévocable. Elle soutient que l'existence d'une demande d'autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada faisait en sorte que, lorsque la loi déclaratoire a été sanctionnée, les parties étaient en présence d'une cause pendante. Par conséquent, la loi déclaratoire, en raison de sa portée rétroactive, s'appliquait au dossier qui était pendante devant la Cour suprême.

[40] La Régie plaide aussi que le raisonnement de la juge d'instance, selon lequel l'arrêt de la Cour d'appel est devenu un jugement définitif et irrévocable après le rejet par la Cour suprême de la requête pour permission d'appeler, ne peut être retenu. La juge d'instance aurait enfin erré en concluant que, une fois l'arrêt de la Cour rendu, seule la Cour suprême aurait pu appliquer la loi déclaratoire.

[41] En résumé, la Régie soutient que la cause étant pendante lors de l'entrée en vigueur de la loi déclaratoire le 20 juin 2008, celle-ci s'appliquait nécessairement au dossier en cours.

[...]



[44] Lorsqu'un texte de loi édicte qu'elle est « déclaratoire », cela signifie que le législateur se saisit du pouvoir normalement dévolu au pouvoir judiciaire et qu'il interprète sa propre loi pour dissiper les doutes quant à son sens ou sa portée. Le législateur dicte alors son interprétation de la loi.

[45] Une loi déclaratoire a un effet rétroactif. Cela entraîne qu'elle change le régime législatif applicable à un fait accompli et qu'elle prescrit la conduite des personnes chargées d'appliquer la loi. Dès que la loi déclaratoire prend effet, le tribunal doit l'appliquer aux affaires qui se présentent devant lui même si les faits qui les ont entraînées sont antérieurs à la promulgation de la loi. En revanche, la loi déclaratoire ne porte pas atteinte à un jugement passé en force de chose jugée à moins d'un texte formel à cet effet.

[...]

[52] Dans ce dossier, ainsi que l'énonce très clairement la juge de première instance, la Cour suprême aurait été tenue d'appliquer la loi déclaratoire si elle avait décidé d'entendre l'affaire. Pendant la période où la requête pour permission d'appeler était pendante devant la Cour suprême, l'arrêt de notre Cour n'était pas passé en force de chose jugée; il n'était pas irrévocable. À compter du rejet par la Cour suprême de la requête pour permission d'appeler, l'arrêt de notre Cour est passé en force de chose jugée; il est devenu irrévocable et donc, il mettait fin à toute contestation sur ce qui en faisait l'objet.

[55] Avant de passer à l'analyse de la question suivante et, à titre pédagogique, je reproduis les énoncés suivants rédigés par la juge d'instance. Ils livrent l'essence des règles entourant l'interprétation et l'application de la loi déclaratoire. Ce condensé est précis, clair et complet :

- 1) Une loi déclaratoire est par essence déclarative et interprétative de l'état du droit. Elle a un effet rétroactif.
- 2) Une loi déclaratoire ne modifie pas la loi. Elle établit le sens actuel et passé de la loi, c'est-à-dire le sens que cette loi a toujours eu.
- 3) Une loi déclaratoire s'assimile à une décision de justice.
- 4) La raison qui justifie habituellement l'adoption d'une loi déclaratoire est la correction d'une erreur judiciaire.
- 5) Les tribunaux ont reconnu que la loi déclaratoire s'applique aux causes pendantes et que les causes portées en appel constituent des causes pendantes.
- 6) Les causes pendantes sont celles dont on attend le jugement ainsi que celles où un jugement est porté en appel de sorte que le litige demeure toujours pendant devant les tribunaux dans l'attente d'un jugement final, définitif et irrévocable.
- 7) Un jugement final est un jugement qui statue sur l'objet même de la demande en justice et qui, disposant des droits des parties, dessaisit le juge de la contestation.
- 8) Un jugement définitif est un jugement qui met fin à un litige ou à une contestation pour des motifs de fond ou de procédure et qui a l'autorité de la chose jugée.
- 9) Une loi déclaratoire n'emporte pas ouverture des affaires décidées.
- 10) Une cause décidée est une cause qui n'est plus pendante.
- 11) Une cause décidée est celle qui est tranchée par un jugement définitif et irrévocable qui ne peut plus être contesté en appel et qui met définitivement fin au litige.
- 12) Un jugement passé en force de chose jugée échappe à l'application d'une la loi déclaratoire.

13) Pour qu'une loi déclaratoire s'applique à un jugement (an entered judgment) avant sa mise en vigueur ou à un jugement ayant acquis la force de la chose jugée, le législateur doit manifester son intention de renverser ces jugements (unless the legislature has clearly directed its intention to reversing the decided cases).

[56] Comme moyen subsidiaire, la Régie prétend que la juge d'instance a commis une erreur en omettant de tenir compte de l'intention du législateur quant à l'objet de la loi déclaratoire qui, selon elle, a été clairement exprimée lors des débats parlementaires. ...

[57] Les débats parlementaires sont parfois utilisés pour interpréter une loi. ...

[58] Dans le présent litige, l'interprétation de la loi déclaratoire n'est pas en cause. Seule sa portée l'est. Les nouvelles dispositions sont claires ...

[59] Ici, la loi dispose qu'elle est déclaratoire[26]. Cela emporte, selon les principes déjà énoncés, que ses dispositions ont une portée rétroactive.

[60] Durant les débats parlementaires, le ministre a affirmé que les nouvelles dispositions auraient un effet sur l'affaire qui nous occupe. Une déclaration ministérielle ne permet pas, en l'absence d'une disposition claire à cet égard dans la loi, de réformer ou de mettre de côté un jugement ou un arrêt définitif, qui n'est pas assujéti à la loi déclaratoire. Le fait que le ministre se soit trompé quant à la portée de la loi n'autorise pas les tribunaux à modifier ou ignorer les règles applicables ni à donner préséance au vœu exprimé par un parlementaire.

[Commentaire : Bien que l'explication des dispositions déclaratoires offertes dans la décision constitue la norme, il convient de souligner la contradiction entre l'affirmation selon laquelle des dispositions déclaratoires ont un effet rétroactif et que celles-ci n'affectent pas la loi, mais confirment simplement ce que la loi a toujours été. À comparer avec l'analyse de la Cour d'appel fédérale dans *Merck Frosst Canada c. Apotex Inc.*, 2011 CAF 329, aux paragraphes 47 et 50 (pages 71 et 72 du présent sommaire).]

## ***Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia, 2012 NSCA 1***

### **limite présumée du pouvoir conféré par la loi – droit d'exploiter librement son commerce**

En Nouvelle-Écosse, la production laitière est régie par un système de gestion de l'offre prévu par la loi, ce qui signifie que seules les personnes ayant un quota de lait peuvent produire du lait en vue de le commercialiser. Les producteurs ont la possibilité de vendre leur quota à d'autres producteurs ou à des personnes qui souhaitent devenir producteurs. Toutefois, un règlement pris en vertu du sous-alinéa 14(1)e)(iii) de la *Nova Scotia's Dairy Industry Act* (Loi sur l'industrie laitière en Nouvelle-Écosse) fixait un prix plafond pour la vente de quota de lait. Le règlement visait à encourager l'entrée de nouveaux producteurs et l'expansion de la production par les producteurs existants.

**Question** : validité du prix plafond

**Décision** :

14(1) The Council may delegate the following powers to the Board, including the power to make regulations:

...

- (e) providing for the regulation of the supply of milk by producers to processors, including the marketing or production milk on a quota basis, and for that purpose
  - (i) fixing and allotting quota for marketing or production,

- (iii) ... transferring quota among producers supplying milk and setting the terms and conditions on which the transfer may take place,

[47] The appellants submit that the legislative objective, and s. 14(1)(e)(iii) in particular, should be interpreted to avoid interference with the appellants’ freedom to operate their business. ... The appellants’ factum puts it this way:

52. For farmers, such as the Appellants, the restriction on their *ability to operate their business freely* and the financial impact that comes with it is serious. The freedom to carry on business was recognized as important in *Prince Edward Island Retail Gasoline Dealers Assn. v. Prince Edward Island Public Utilities Commission*, [(1981), 37 Nfld & PEIR 46]:

9. It is always open to the legislative authority to restrict that general common law principle by statutory enactment where it considers it appropriate to do so, and thus restrict that *individual liberty* of action. However, any statute which purports to modify what was hitherto part of the common law, such as *the right to trade freely*, must be clear and distinct in its intention so to do, and in the absence of a concise and ambiguous declaration of intention in the statute, there is no presumption, whether by inference or otherwise, that the common law is to be altered. ... [emphasis added]

[48] The appellants plea for “the right to trade freely” as an interpretive canon is a wayward interloper in this case. If producers had the right to trade raw milk (as opposed to quota) freely, there would be no restrictions on the “right to supply”, meaning no quota and no quota value. Mr. Taylor’s 33.74 kgs of saleable quota, jointly held with another individual, would be worth about \$843,500 at \$25,000 per kilogram under Regulation 21. Similarly Bacon Farms’ 48.31 kgs of saleable quota would be worth about \$1,207,750. If producers had the right to trade (raw milk) freely, their quota value would be zero. The appellants’ quota value - the *raison d’être* for this litigation - stems from the supply management system that pre-empts the right to trade freely.

## ***Teva Canada Limited v. Canada (Health), 2012 FCA 106***

### **présomption de respect des obligations internationales du Canada**

<p>[2] In 2007, the Minister of Health placed S-A Co.’s drug, Eloxatin, on a register of “innovative drugs” maintained under C.08.004.1(9) of the federal <i>Food and Drug Regulations</i>, which had the effect of preventing Teva from marketing its own version of Eloxatin.</p>	<p>[2] En 2007, le ministre de la Santé a inscrit l'Eloxatine, un médicament fabriqué par Sanofi-Aventis Canada Inc., au registre des « drogues innovantes » qu'il est chargé de tenir en vertu du paragraphe C.08.004.1(9) du <i>Règlement sur les aliments et drogues</i>. Comme nous le verrons, la présence de l'Eloxatine au registre empêchait Teva de commercialiser sa propre version de ce médicament.</p> <p>[3] En 2010, Teva a demandé au ministre de</p>
---	---

<p>[3] In 2010, Teva requested that the Minister remove Eloxatin from the register because it did not meet the definition of an “innovative drug”. That definition requires that an “innovative drug” contain “a medicinal ingredient not previously approved in a drug by the Minister.” In Teva’s view, because the Minister had since 1999 authorized thousands of uses of Eloxatin on a case by case basis under an emergency Special Access Program, it must be considered to have been previously approved.</p>	<p>retirer l'Eloxatine du registre parce que ce médicament ne satisfaisait pas à la définition de « drogue innovante » qui figure au paragraphe C.08.004.1(1) du Règlement. Selon cette définition, pour être une « drogue innovante », l'Eloxatine doit contenir « un ingrédient médicinal [l'oxaliplatine] non déjà approuvé dans une drogue par le ministre ». De l'avis de Teva, le ministre l'a « déjà approuvé » : depuis 1999, il a autorisé des milliers de fois l'utilisation de l'Eloxatine à titre de traitement d'urgence en vertu du Programme d'accès spécial établi en application du Règlement.</p>
---	---

**Question :** L’ingrédient médicinal de l’Eloxatine avait-il été approuvé au sens de la définition énoncée au paragraphe C.08.004.1(1)?

**C.08.004.1.** (1) The following definitions apply in this section

...  
 “innovative drug” means a drug that contains a medicinal ingredient not previously approved in a drug by the Minister and that is not a variation of a previously approved medicinal ingredient such as a salt, ester, enantiomer, solvate or polymorph. (*drogue innovante*)

(2) Where a new drug submission or abbreviated new drug submission or a supplement to either submission does not comply with section C.08.002, C.08.002.1 or C.08.003, as the case may be, or section C.08.005.1, the manufacturer who filed the submission or supplement may amend the submission or supplement by filing additional information or material.

**C.08.004.1.** (1) Les définitions qui suivent s’appliquent au présent article.

...  
 « drogue innovante » S’entend de toute drogue qui contient un ingrédient médicinal non déjà approuvé dans une drogue par le ministre et qui ne constitue pas une variante d’un ingrédient médicinal déjà approuvé tel un changement de sel, d’ester, d’énantiomère, de solvate ou de polymorphe. (*innovative drug*)

(2) Lorsqu’une présentation de drogue nouvelle, une présentation abrégée de drogue nouvelle ou un supplément à l’une de ces présentations n’est pas conforme aux articles C.08.002, C.08.002.1 ou C.08.003, selon le cas, ou à l’article C.08.005.1, le fabricant qui l’a déposé peut le modifier en déposant des renseignements ou du matériel supplémentaires.

**Judgment:** Stratas J.A. for the Court

<p>[13] Teva says that “previously approved” must be interpreted to include mass authorizations under the Special Access Programme. To hold otherwise is to give Sanofi-Aventis an inordinate and unjustifiable monopoly for a number of years. ...</p> <p>...</p> <p>[34] ... Subsection C.08.004.1(1) of the <i>Regulations</i> is a limited, special purpose section. It is designed to implement certain specific treaty obligations undertaken by Canada: subsection</p>	<p>[13] Teva affirme que les mots « déjà approuvé » doivent être interprétés de manière à englober les autorisations accordées massivement en vertu du Programme d'accès spécial. Soutenir qu’il en va autrement reviendrait à accorder à Sanofi-Aventis un monopole excessif et injustifiable durant de nombreuses années. [...]</p> <p>[...]</p> <p>[34] [...] Le paragraphe C.08.004.1(1) du Règlement est une disposition dont l’objet est limité et particulier. Il est conçu pour permettre la mise en oeuvre de certaines obligations que le Canada a</p>
---	--

C.08.004.1(2) of the *Regulations*. These obligations are found in three treaty provisions: paragraphs 5 and 6 of Article 1711 of the *North American Free Trade Agreement* and paragraph 3 of Article 39 of the *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement*, both *supra*.

...

[37] Of ... relevance to the meaning of “previously approved” is the repeated mention in these treaty provisions of the concept of marketing approval .... Article 1171, paragraphs 5 and 6 of the *North American Free Trade Agreement* obligate Canada to protect data necessary for “approving of marketing” of pharmaceutical products for at least five years from when Canada granted “approval to the person that produced the data for approval to market its product.” Article 39, paragraph 3 of the *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement* similarly refers to data required “as a condition of approving the marketing of pharmaceutical” products. In Canada, market approval under the *Regulations* means the issuance of a notice of compliance and a drug information number.

[38] Given that the definition of “innovative drug” in subsection C.08.004.1(1) of the *Regulations* was intended to implement these treaty provisions, “previously approved” in subsection C.08.004.1(1) must mean a previous marketing approval, *i.e.*, the previous issuance of a notice of compliance and a drug information number....

[39] Accepting Teva’s interpretation – interpreting “previously approved” in subsection C.08.004.1(1) of the *Regulations* to include authorizations granted under the Special Access Program – would undercut the treaty provisions.

contractées par traité : paragraphe C.08.004.1(2) du Règlement. Ces obligations sont prévues dans les trois dispositions suivantes : les paragraphes 5 et 6 de l'article 1711 de l'*Accord de libre-échange nord-américain*, précité, et le paragraphe 3 de l'article 39 de l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, précité.

[...]

[37] À cet égard, le fait que les dispositions des traités renvoient à plusieurs reprises à la notion d'approbation de la commercialisation [...] est plus révélateur. En vertu des paragraphes 5 et 6 de l'article 1711 de l'*Accord de libre-échange nord-américain*, le Canada a l'obligation de protéger les données nécessaires à l'appui d'une demande d'« approbation de la commercialisation » de produits pharmaceutiques pendant une période d'au moins cinq années à partir du moment où le Canada a donné « son autorisation à la personne ayant produit les données destinées à faire approuver la commercialisation de son produit ». De la même manière, le paragraphe 3 de l'article 39 de l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* renvoie aux données auxquelles les pays membres « subordonnent l'approbation de la commercialisation de produits pharmaceutiques ». Au Canada, l'approbation de la commercialisation sous le régime du Règlement se traduit par la délivrance d'un avis de conformité et l'attribution d'une identification numérique de drogue.

[38] Compte tenu du fait que la définition du terme « drogue innovante » énoncée au paragraphe C.08.004.1(1) du Règlement a pour objet de mettre en oeuvre les dispositions susmentionnées, les mots « déjà approuvé » au paragraphe C.08.004.1(1) doivent se rapporter à une approbation antérieure de commercialisation, à savoir la délivrance d'un avis de conformité et l'attribution d'une identification numérique de drogue [...]

[39] En acceptant l'interprétation de Teva, à savoir que le terme « déjà approuvé » figurant au paragraphe C.08.004.1(1) du Règlement vise notamment les autorisations accordées en vertu du Programme d'accès spécial, on contrecarrerait l'effet des dispositions pertinentes des traités.

## **Toussaint v. Canada (Citizenship and Immigration), 2011 FCA 146**

### **chevauchement de pouvoirs**

Le paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* autorise le ministre à octroyer le statut de résident permanent à un étranger ou à lever tout ou partie des critères et obligations applicables pour des motifs d'ordre humanitaire.

<p>25. (1) The Minister shall, upon request of a foreign national in Canada who is inadmissible or who does not meet the requirements of this Act, and may, on the Minister's own initiative or on request of a foreign national outside Canada, examine the circumstances concerning the foreign national and may grant the foreign national permanent resident status or an exemption from <u>any applicable criteria or obligation of this Act</u> if the Minister is of the opinion that it is justified by humanitarian and compassionate considerations relating to them, taking into account the best interests of a child directly affected, or by public policy considerations.</p>	<p>25. (1) Le ministre doit, sur demande d'un étranger se trouvant au Canada qui est interdit de territoire ou qui ne se conforme pas à la présente loi, et peut, de sa propre initiative ou sur demande d'un étranger se trouvant hors du Canada, étudier le cas de cet étranger et peut lui octroyer le statut de résident permanent ou lever <u>tout ou partie des critères et obligations applicables</u>, s'il estime que des circonstances d'ordre humanitaire relatives à l'étranger — compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant directement touché — ou l'intérêt public le justifient.</p>
--	--

Le règlement qui régit les demandes visées au paragraphe 25(1) exige la preuve du paiement de frais de 550 \$. En attirant l'attention sur ce règlement, la juge Sharlow a souligné ce qui suit dans une remarque incidente :

<p>[14] Paragraph 26(b) of the <i>IRPA</i> permits regulations to be made regarding “permanent resident status”, including “the acquisition of that status”. That would include regulations stipulating the procedural requirements for a subsection 25(1) application.</p>	<p>[14] L'alinéa 26b) de la <i>LIPR</i> permet la prise de règlements portant sur « le statut de résident permanent », notamment « l'acquisition du statut », ce qui comprend des règlements établissant les exigences procédurales des demandes présentées au titre du paragraphe 25(1).</p>
---	---

Les frais de traitement de la demande visée au paragraphe 25(1) ont été établis en vertu de l'article 89 de la *Loi*, qui autorise la prise de règlements concernant les droits et les dispenses accordées par le ministre.

<p>89. The regulations may govern fees for services provided in the administration of this Act, and cases in which fees may be waived by the Minister or otherwise, individually or by class.</p>	<p>89. Les règlements peuvent prévoir les frais pour les services offerts dans la mise en œuvre de la présente loi, ainsi que les cas de dispense, individuellement ou par catégorie, de paiement de ces frais.</p>
---	---

Jusqu'à maintenant, aucun règlement n'a été pris concernant une dispense de frais pouvant être accordée par le ministre.

En l'espèce, lorsque les demandeurs ont présenté une demande de résidence permanente en vertu du paragraphe 25(1), au lieu d'y inclure une preuve de paiement des frais, ils ont présenté une preuve de leur situation de pauvreté et une demande de dispense de paiement des frais. Le ministre a refusé d'examiner la demande tant que les frais n'étaient pas payés.

**Question :** Le paragraphe 25(1) autorise-t-il le ministre à accorder une dispense de paiement des frais pour une demande présentée au titre du paragraphe 25(1)?

**Décision :**

En concluant que la disposition autorise une telle dispense, la juge Sharlow a pris en compte une gamme de facteurs contextuels fondés sur les observations des parties, qu'elle a résumés comme suit au paragraphe 37 :

“(a) the general principle that immigration is a privilege, not a right; (b) the statutory objectives of the <i>IRPA</i> as stated in section 3; (c) whether the existence of section 89 of the <i>IRPA</i> implies that the question of fee waivers was intended to be solely a matter for regulation by the Governor in Council; (d) the fact that the criteria used to assess a subsection 25(1) application include financial self sufficiency in Canada; and (e) whether requiring fee waivers to be considered with a subsection 25(1) application is absurd because it would be unduly cumbersome.”	a) le principe général voulant que l'immigration soit un privilège, et non un droit; b) l'objet énoncé à l'article 3 de la LIPR; c) la question de savoir si, du fait de l'article 89 de la LIPR, la dispense du paiement des frais était censée uniquement faire l'objet d'un règlement pris par le gouverneur en conseil; d) le fait que l'autonomie financière au Canada compte parmi les critères servant à évaluer une demande présentée au titre du paragraphe 25(1); e) la question de savoir si le fait d'exiger que la dispense du paiement des frais soit considérée en même temps que la demande présentée au titre du paragraphe 25(1) est absurde parce que cela serait trop compliqué.
--	--

En ce qui concerne l'effet de l'article 89 sur la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre en application du paragraphe 25(1), la juge Sharlow a écrit ce qui suit :

[47] The Minister argues that the existence of section 89 is an indication that Parliament intended the Minister to have no discretion to waive fees except as permitted by a regulation enacted by the Governor in Council. According to the Minister, to find a fee waiving authority within subsection 25(1) would suggest that Parliament has provided for competing authorities. I see no reason to read that much into section 89. In my view, section 89 and subsection 25(1) are capable of standing together no matter which interpretation of subsection 25(1) is adopted.

[48] I see no reason in principle why Parliament would not see fit to authorize the Minister to waive the fee for a subsection 25(1) application on humanitarian and compassionate grounds or public policy grounds, necessarily on a case by case basis, while at the same time authorizing the Governor in Council to enact regulations governing when a fee may be waived “by the Minister or otherwise, individually or by class.” The scope of the regulation making authority in section 89 is plenary – it permits regulations to be made for the waiver of any of the dozens of fees imposed in Part 19 of the *Regulations*, most of which have nothing to do with subsection 25(1). In my view, there is ample scope for the enactment of regulations relating to fee waivers without encroaching on the authority given to the Minister under subsection 25(1).

...

[55] In my view, there is nothing in the scheme of the *IRPA* or the statutory context to compel the conclusion that the obligation under paragraph 10(1)(d) of the *Regulations* to pay a fee for a subsection 25(1) application is not within the scope of the phrase “any applicable criteria or obligation of this Act” in subsection 25(1) of the *IRPA*.

[47] Le ministre soutient que l'article 89 est une indication que le législateur voulait que le ministre ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour dispenser du paiement des frais sauf dans la mesure autorisée par un règlement pris par le gouverneur en conseil. Selon le ministre, conclure à l'existence d'un pouvoir de dispenser du paiement des frais au paragraphe 25(1) donnerait à entendre que le législateur a prévu des pouvoirs concurrents. Je ne vois aucune raison d'interpréter ainsi l'article 89. À mon avis, l'article 89 et le paragraphe 25(1) peuvent coexister, peu importe l'interprétation adoptée à l'égard du paragraphe 25(1).

[48] Je ne vois en principe aucune raison pour laquelle le législateur n'aurait pas jugé approprié d'autoriser le ministre à accorder une dispense du paiement des frais à l'égard d'une demande fondée sur des motifs d'ordre humanitaire ou d'intérêt public en application du paragraphe 25(1), nécessairement au cas par cas, tout en autorisant en même temps le gouverneur en conseil à prendre des règlements régissant les cas de dispense, par le ministre ou autrement, « individuellement ou par catégorie ». La portée du pouvoir de réglementation à l'article 89 est absolue – il permet la prise de règlements prévoyant les cas de dispense à l'égard de la douzaine de frais imposés dans la partie 19 du Règlement, dont la plupart n'ont rien à voir avec le paragraphe 25(1). À mon avis, il laisse amplement de latitude pour la prise de règlements concernant la dispense du paiement des frais sans empiéter sur le pouvoir conféré au ministre en vertu du paragraphe 25(1).

[...]

[55] À mon avis, rien dans le régime de la LIPR ou le contexte législatif n'oblige à conclure que l'obligation, prévue à l'alinéa 10(1)d) du Règlement, de payer des frais relativement à une demande fondée sur le paragraphe 25(1) ne fait pas partie de « tout ou partie des critères et obligations applicables ».

## Wallot c. Québec (Ville de), 2011 QCCA 1165

### chevauchement de dispositions

### atteinte au droit de propriété

La Ville de Québec a adopté un règlement municipal visant à protéger l'eau potable du Lac Saint-Charles, la principale source d'approvisionnement en eau de la ville. L'une des stratégies adoptées était la prévention de l'érosion des berges. Le règlement municipal obligeait les



propriétaires riverains à aménager et à entretenir une bande de végétation permanente composée d'un amalgame d'arbres, d'arbustes et de plantes herbacées sur une largeur de 10 à 15 mètres de la rive selon la configuration des lieux. Certains propriétaires ont demandé que ces dispositions soient annulées au motif que leur adoption n'était pas autorisée par la *Loi sur les compétences municipales*.

**Questions :** Le pouvoir général d'adopter des règlements conféré par l'article 19 de la *Loi sur les compétences municipales* est-il limité par la disposition concernant les mesures de protection de l'eau potable figurant dans la *Charte de la Ville de Québec*? L'article 19 autorise-t-il une atteinte aussi extrême au droit de propriété?

<p><i>Loi sur les compétences municipales</i></p> <p><b>4.</b> En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants :</p> <p style="padding-left: 40px;">[...]</p> <p style="padding-left: 40px;">4° l'environnement;</p> <p><b>19.</b> Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement</p> <p><i>Charte de la Ville de Québec</i></p> <p><b>147.</b> Dans un règlement adopté en vertu de l'article 19 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1), le conseil de la ville peut régir ou prohiber, même à l'extérieur du territoire de la ville, toute construction ou toute activité susceptible de contaminer une source d'alimentation de l'aqueduc de la ville ou d'en affecter le débit.</p>	<p><i>Municipal Powers Act</i></p> <p>4. In addition to the areas of jurisdiction conferred on it by other Acts, a local municipality has jurisdiction in the following fields:</p> <p>...</p> <p>(4) the environment;</p> <p>19. A local municipality may adopt by-laws on environmental matters.</p> <p><i>Charter of Ville de Québec</i></p> <p><b>147.</b> In a by-law under section 19 of the Municipal Powers Act(chapter C-47.1), the city council may regulate or prohibit, even outside the city limits, any construction or any activity liable to contaminate the supply for the city waterworks system or affect its flow.</p>
---	--

**Décision :**

[35] Les appelants ... avancent de plus, en restreignant la portée du pouvoir de prohiber à celui énoncé à l'article 147 de sa charte, que le législateur n'a pas voulu par une loi générale (*Loi sur les compétences municipales*) donner à l'intimée le droit de réglementer au-delà d'une loi spéciale (*Charte de la Ville de Québec*).

[36] Contrairement à ce que plaident les appelants, l'article 147 ne limite pas l'activité réglementaire de l'intimée. Cette disposition, portant sur un objet plus spécifique, ne la met pas en opposition avec les dispositions plus étendues que contient la *Loi sur les compétences municipales*. L'article 147 accorde simplement le pouvoir exprès à la Ville de protéger sa source

d'alimentation en eau potable, et ce, même si la source de la contamination est située à l'extérieur de son territoire. Les articles 4.4, 6.1 et 19 de la *Loi sur les compétences municipales* sont à l'évidence des dispositions de portée plus générale et viennent compléter les pouvoirs de l'intimée afin de lui permettre de s'acquitter avec efficacité de ses obligations en matière environnementale.

[41] En l'espèce, les appelants affirment que les contraintes imposées par le règlement sont prohibitives au point de constituer une expropriation déguisée. Selon eux, son effet premier est de leur retirer la jouissance de leur droit de propriété tout en leur laissant seulement les obligations liées à l'exercice de ce droit. ...

[45] Dans *R. c. Tener*, la Cour suprême réfère à la notion de « négation absolue » du droit d'accéder à un bien-fonds avant de pouvoir déduire qu'il y a expropriation. ...

[46] Plus récemment, notre Cour dans l'affaire 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton* s'en remettait à une norme semblable en énonçant que :

[49] En conséquence, à moins que la réglementation n'équivaille à une véritable confiscation de la propriété privée, le seul préjudice économique résultant de l'imposition de restrictions à l'exploitation ne peut affecter la validité de la réglementation. [références omises]

[47] Les tribunaux ont donc reconnu que, pour être considérée illégale, une restriction réglementaire doit équivaloir à une « négation absolue » de l'exercice du droit de propriété ou encore à « une véritable confiscation » de l'immeuble. Les limitations qui tendent à ne stériliser qu'une partie de ce droit sans toutefois priver son titulaire de l'utilisation raisonnable de sa propriété ne seront pas jugées abusives.

L'appel a été rejeté.

## ***Yugraneft Corp. v. Rexx Management Corp., 2010 SCC 19***

### **interaction entre les lois internes et les lois internationales**

#### **recours à la Convention de Vienne pour interpréter les traités qui sont incorporés dans une loi interne**

Yugraneft a présenté à la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta une demande de reconnaissance et d'exécution d'une sentence arbitrale plus de trois ans après que la sentence a été rendue. En vertu de la *Limitations Act* (Loi sur la prescription) de l'Alberta, la demande était prescrite.

En Alberta, la reconnaissance et l'exécution d'une sentence arbitrale étrangère est régie par l'*International Commercial Arbitration Act*, laquelle incorpore dans le droit albertain la *Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères* ainsi que

la *Loi type de la CNUDCI sur l'arbitrage commercial international*. La Convention et la Loi type sont toutes deux muettes en ce qui concerne le délai de prescription.

### *International Commercial Arbitration Act*

#### Interpretation

1(1) In this Act,

(a) “Convention” means the Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards adopted by the United Nations Conference on International Commercial Arbitration in New York on June 10, 1958, as set out in Schedule 1;

(b) “International Law” means the Model Law on International Commercial Arbitration adopted by the United Nations Commission on International Trade Law on June 21, 1985, as set out in Schedule 2.

(2) Words and expressions used in this Act have the same meaning as the corresponding words and expressions in the Convention or the International Law, as the case may be.

#### Application of Convention

2(1) Subject to this Act, the Convention applies in the Province.

...

#### Application of International Law

4(1) Subject to this Act, the International Law applies in the Province.

...

#### Aids in interpretation

12(1) This Act shall be interpreted in good faith, in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the Act in their context and in the light of its objects and purposes.

(2) In applying subsection (1) to the International Law, recourse may be had to

(a) the Report of the United Nations Commission on International Trade Law on the Work of its Eighteenth Session (June 3-21, 1985), and

(b) the International Commercial Arbitration Analytical Commentary on Draft Text of a Model Law on International Commercial Arbitration,

**Question** : Le délai de prescription prévu dans la *Limitations Act* s'applique-t-il à une sentence arbitrale étrangère?

**Décision** du juge Rothstein :

<p>[14] As neither the Convention nor the Model Law expressly imposes a limitation period on recognition and enforcement, a threshold question is whether <i>any</i> limitation period can apply. Article V of the Convention and art. 36 of the Model Law</p>	<p>[14] Comme ni la Convention ni la Loi type n'imposent expressément un délai de prescription pour la reconnaissance et l'exécution, il faut d'abord se demander si <i>un</i> délai de prescription s'applique. L'article V de la Convention et l'art.</p>
--	---

purport to set out an exhaustive list of the grounds on which the recognition and enforcement of an award may be refused, but make no mention of local limitation periods. This omission might be taken to mean that a Contracting State cannot refuse to recognize and enforce a foreign arbitral award on the grounds that the application was brought after the expiration of a local limitation period.

[15] However, art. III of the Convention stipulates that recognition and enforcement shall be “in accordance with the rules of procedure of the territory where the award is relied upon”. Thus, the “rules of procedure” of the jurisdiction in which enforcement is sought will apply, insofar as they do not conflict with the express requirements of the Convention. The question then is whether limitation periods fall under the rubric of “rules of procedure”, as that term is used in the Convention.

[16] This question arises because not all legal systems treat limitation periods — or extinctive prescription, as it is known in civil law jurisdictions — alike. Those built on the common law tradition have tended to conceive of them as a procedural matter, while those following the civil law tradition generally consider them to be a question of substantive law (*Tolofson v. Jensen*, [1994] 3 S.C.R. 1022, at pp. 1068-70).

...

[19] ... The Convention’s text was designed to be applied in a large number of States and thus across a multitude of legal systems ....The text of the Convention must therefore be construed in a manner that takes into account the fact that it was intended to interface with a variety of legal traditions.

[20] ... When the Convention was drafted, it was well known that various States characterized limitation periods in different ways, and that States in the common law tradition generally treated them as being procedural in nature. All else being equal, if the Convention were applied in a common law State, the term “rules of procedure” found in art. III would *prima facie* include any local limitation

36 de la Loi type sont censés établir une liste exhaustive des motifs pour lesquels la reconnaissance et l’exécution d’une sentence peuvent être refusées, mais ils ne mentionnent aucunement les délais de prescription prévus dans la législation locale. Du fait de cette omission, on pourrait conclure qu’un État contractant ne peut refuser de reconnaître et d’exécuter une sentence arbitrale étrangère au motif que la demande a été présentée après l’expiration d’un délai de prescription prévu dans la législation locale.

[15] Toutefois, l’art. III de la Convention prévoit que la reconnaissance et l’exécution se font « conformément aux règles de procédure suivies dans le territoire où la sentence est invoquée ». Ainsi, les « règles de procédure » du ressort où l’exécution est demandée s’appliqueront, dans la mesure où elles ne vont pas à l’encontre des exigences expresses de la Convention. Il s’agit donc de savoir si les délais de prescription sont des « règles de procédure » au sens que la Convention donne à ce terme.

[16] Cette question se pose parce que tous les systèmes juridiques ne considèrent pas les délais de prescription — ou la prescription extinctive, comme on l’appelle dans les systèmes de droit civil — de la même manière. Les systèmes de common law ont eu tendance à considérer la prescription comme une question de procédure, alors que les systèmes de droit civil la considèrent généralement comme une question de fond (*Tolofson c. Jensen*, [1994] 3 R.C.S. 1022, p. 1068-1070).

[...]

[19] [...] Le texte de la Convention a été conçu pour être appliqué dans de nombreux États et, par conséquent, dans une multitude de systèmes juridiques. [...] Le texte de la Convention doit donc être interprété en tenant compte du fait qu’il visait à composer avec une variété de systèmes juridiques.

[20] [...] Lors de la rédaction de la Convention, ses auteurs savaient fort bien que les différents États considéraient les délais de prescription de différentes façons, et que les États de common law les considéraient généralement comme étant de nature procédurale. Toutes choses étant par ailleurs égales, si la Convention était appliquée dans un État de common law, le terme « règles de

periods applicable to the recognition and enforcement of foreign arbitral awards by virtue of local law. It is therefore significant that the Convention's drafters did not include any restriction on a State's ability to impose time limits on recognition and enforcement proceedings. Such an omission implies that the drafters intended to take a permissive approach.

[21] The second reason why art. III should be viewed as permitting the application of local limitation periods is that this reflects the practice of the Contracting States. In interpreting a treaty, courts must take into account "any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation" (*Vienna Convention on the Law of Treaties*, art. 31(3)). A recent study indicates that at least 53 Contracting States, including both common law and civil law States, subject (or would be likely to subject, should the issue arise) the recognition and enforcement of foreign arbitral awards to some kind of time limit.

...

[25] The CAC argues that Alberta limitations law cannot apply to the recognition and enforcement of foreign arbitral awards because Canadian common law considers such rules to be substantive in nature. The *Limitations Act* or any other statute imposing a general limitation period therefore does not qualify as a "rule of procedure" under art. III.

[27] It is true that the majority in *Tolofson* held that, in a conflict of laws context, limitation periods should, as a general matter, be treated as substantive in nature, so that a claim will be subject to the limitation period of the *lex loci delicti* (or, in this case, the *lex loci contractus*). However, the question in this case is not whether *Canadian law* considers limitation periods to be "substantive" or "procedural" in nature. Rather, the question is whether local time limits intended to apply to recognition and enforcement fall within the ambit of "rules of procedure" as that term is used in art.

procédure » que l'on trouve à l'art. III inclurait à première vue tout délai de prescription applicable, suivant la loi nationale, à la reconnaissance et à l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Le fait que les rédacteurs de la Convention n'aient pas restreint la possibilité, pour les États, d'assujettir les demandes de reconnaissance et d'exécution à des délais est donc révélateur. Une telle omission suppose que les rédacteurs voulaient conserver une approche permissive.

[21] La deuxième raison pour laquelle l'art. III devrait être interprété comme permettant l'application des délais prévus dans la législation locale est que cela reflète la pratique des États contractants. Lorsqu'ils interprètent un traité, les tribunaux doivent tenir compte « de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité » (*Convention de Vienne sur le droit des traités*, par. 31(3)). Selon une étude récente, au moins 53 États contractants, y compris des États de common law et de droit civil, assujettissent (ou assujettiraient vraisemblablement, si la question devait se poser) la reconnaissance et l'exécution de sentences arbitrales étrangères à un délai de prescription.

[...]

[25] Le CAC prétend que les règles de prescription albertaines ne peuvent s'appliquer à la reconnaissance et à l'exécution des sentences arbitrales étrangères parce que, selon la common law canadienne, il s'agit de règles de fond. La *Limitations Act* ou toute autre loi qui impose un délai de prescription général ne peut pas constituer une « règle de procédure » au sens de l'art. III.

[...]

[27] Dans *Tolofson*, les juges majoritaires ont effectivement conclu que, en cas de conflit de lois, les délais de prescription devraient, de façon générale, être considérés comme ayant un caractère substantiel, de sorte qu'une demande sera assujettie au délai de prescription du droit du lieu du délit (ou, en l'instance, le droit du lieu du contrat). Toutefois, la question en l'espèce n'est pas de savoir si le *droit canadien* considère que les délais de prescription ont un caractère « substantiel » ou « procédural ». Il s'agit plutôt de savoir si les délais

<p>III of the <i>Convention</i>.</p> <p>[28] The answer to this must be yes. As noted above, the Convention takes a permissive approach to the applicability of local limitation periods. The only material question is whether or not the competent legislature intended to subject recognition and enforcement proceedings to a limitation period. If it did, the limitation period in question will be construed as a “rule of procedure” as that term is understood under the Convention. How domestic law might choose to characterize such a time limit, either in the abstract or in a conflict of laws context, is immaterial. The question at issue in <i>Tolofson</i> is not relevant to the matter at hand.</p> <p>[29] The CAC’s contention is therefore misplaced. Even if this Court were to characterize a given statutory limitation period, such as the one found in s. 3 of the <i>Limitations Act</i>, as “substantive” in nature, that would not in and of itself prevent the limitation period in question from being applicable to the recognition and enforcement of foreign arbitral awards. Instead, the Court must determine whether a potentially applicable limitation period was intended to apply to the recognition and enforcement of foreign arbitral awards. If it was, then it may properly be applied as a local “rule of procedure” pursuant to art. III.</p>	<p>prévus dans la législation locale et censés s’appliquer à la reconnaissance et à l’exécution sont des « règles de procédure » au sens que l’art. III de la <i>Convention</i> donne à ce terme.</p> <p>[28] Une réponse affirmative s’impose. Je le répète, la Convention conserve une approche permissive relativement à l’applicabilité des délais de prescription prévus dans la législation locale. La seule question importante est celle de savoir si la législature compétente avait l’intention d’assujettir la procédure de reconnaissance et d’exécution à un délai de prescription. Si elle en avait l’intention, le délai en question sera interprété comme une « règle de procédure » au sens de la Convention. La façon dont le droit interne caractérise un tel délai de prescription, que ce soit dans un contexte abstrait ou de conflit de lois, importe peu. La question en litige dans <i>Tolofson</i> n’est pas pertinente en l’espèce.</p> <p>[29] La prétention du CAC est donc sans fondement. Même si notre Cour devait considérer un délai de prescription donné, comme celui prévu à l’art. 3 de la <i>Limitations Act</i>, comme ayant un caractère « substantiel », cela n’empêcherait pas l’application du délai de prescription à la reconnaissance et à l’exécution des sentences arbitrales étrangères. La Cour doit plutôt déterminer si un délai de prescription potentiellement applicable devait s’appliquer à la reconnaissance et l’exécution des sentences arbitrales étrangères. Si tel était le cas, le délai peut alors être correctement appliqué comme une « règle de procédure » locale au sens de l’art. III.</p>
--	--

### **Zen v. Canada (National Revenue), 2010 FCA 180**

« avec les adaptations nécessaires »

En vertu de l’article 227.1 de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, Z était solidairement (jointly and severally) responsable de la dette fiscale de la société dont il était l’un des administrateurs. Au Québec, on aurait employé le terme anglais « solidarily liable ».

<p><b>227.1</b> (1) Where a corporation has failed to deduct or withhold an amount ... the directors of the corporation at the time ... are jointly and severally,</p>	<p><b>227.1</b> (1) Lorsqu’une société a omis de déduire ou de retenir une somme, ... les administrateurs de la société, au moment où celle-ci était tenue de</p>
--	---

or solidarily, liable, together with the corporation, to pay that amount and any interest or penalties relating to it.	retenir la somme, sont solidairement responsables, avec la société, du paiement de cette somme, y compris les intérêts et les pénalités s’y rapportant.
--	---

Le ministre a établi un avis de cotisation pour la dette fiscale (y compris les intérêts accumulés et les pénalités) due au moment de la cotisation. De nombreuses années plus tard, Z a payé le montant de la cotisation, mais a refusé de verser les intérêts accumulés par la suite au motif qu’il n’était pas tenu de payer ces intérêts sans avoir reçu un nouvel avis de cotisation, lequel avis pouvait être contesté et porté en appel. La question à trancher dans le présent appel était celle de savoir si Z était tenu de payer les intérêts qui se sont accumulés après que le ministre a établi l’avis de cotisation sans avoir reçu d’autre avis de cotisation. La disposition applicable était le paragraphe 227(10).

<p><b>227.</b>(10) The Minister may at any time assess any amount payable under</p> <p>(a) ... <u>section 227.1</u> or 235 by a person, ...</p> <p>and, where the Minister sends a notice of assessment to that person or partnership, Divisions I and J of Part I apply <u>with any modifications that the circumstances require.</u></p>	<p><b>227.</b> (10) Le ministre peut, en tout temps, établir une cotisation pour les montants suivants :</p> <p>a) un montant payable par une personne en vertu ... <u>des articles 227.1</u> ou 235 ;</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>Les sections I et J de la partie I s’appliquent, <u>avec les modifications nécessaires</u>, à tout avis de cotisation que le ministre envoie à la personne ou à la personne ou à la société de personnes</p>
--	---

Le paragraphe 161(1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu* (dans la section I) oblige le contribuable à verser des intérêts sur une dette fiscale établie qui est impayée si certaines conditions sont respectées, et notamment que « le total des impôts payables par le contribuable / the total of the taxpayer’s taxes payable » doit excéder un autre total.

Z n’avait plus de dette fiscale, mais en raison des intérêts qu’il devait payer, il était visé par le paragraphe 161(1) si la disposition pouvait être modifiée pour s’appliquer aux intérêts.

**Question :** La Cour pouvait-elle se fonder sur les termes soulignés du paragraphe 227(1) pour que le paragraphe 161(1) s’applique aux intérêts?

**Décision :**

Le juge Evans a examiné la jurisprudence de la Cour de l’impôt qui laisse entendre que le remplacement de l’expression « *mutatis mutandis* » par des expressions française et anglaise a apporté une modification importante :

[50] The current legislative phrase, “with any modifications that the circumstances require”, has been considered in *Lord Rothermere Donation v. Her Majesty The Queen*, 2009 TCC 70, 2009 DTC 312 at para. 21 (*Rothermere*). In that case, Justice Archambault held that the current phrase (in the French text « *avec les modifications nécessaires* ») enables more extensive changes to be made to a statutory provision than were permitted by *mutatis mutandis*: no longer are they limited to points of detail.

[51] Justice Archambault also noted (at para. 21) that when the words *mutatis mutandis* were first replaced, the English version referred to “such modifications as circumstances require”. The English version of the text, but not the French, was subsequently changed again, and “any” was substituted for “such”. Justice Archambault observed that if Parliament had intended to preserve the narrow scope that the courts had given to *mutatis mutandis*, it could easily have expressly limited permitted modifications to points of detail, rather than permitting any modifications that circumstances require.

[52] Whether the changes to the statutory text also changed the law is not an easy question. The words *mutatis mutandis* in subsection 227(10) seem first to have been replaced with English and French words in 1983 by the *Income Tax Act (No. 2)*, 29-30-31-32 Elizabeth II, 1980-81-82-83, c. 40, subsection 123(2). The English text of subsection 227(10) was amended again by the *Income Tax Amendments Act, 1997*, c. 19, subsection 226(3), which changed “such modifications” to “any modifications” in the English version; no corresponding change was made to the French text.

[53] It is reasonable to conclude that when Parliament in 1983 replaced the Latin phrase in subsection 227(10) with “plain” English and French words it merely intended to make the provision more accessible. This suggests that the change was in the nature of a consolidation of the law. There is a strong presumption that consolidations are not intended to

[50] L’expression que l’on trouve dans la version actuelle de la loi, « avec les modifications nécessaires » (en anglais « *with any modifications that the circumstances require* »), a été examinée dans *Lord Rothermere Donation c. Sa Majesté la Reine*, 2009 CCI 70, 2009 DTC 312, au paragraphe 21 (*Rothermere*). Dans cette affaire, le juge Archambault a conclu que l’expression susmentionnée que l’on trouve dans la version anglaise actuelle permet d’apporter des changements plus importants à une disposition législative que ne le permettait l’expression latine *mutatis mutandis*. À son avis, les modifications ne se limitent plus à des points de détail.

[51] Le juge Archambault a également fait observer (au paragraphe 21) que l’expression latine *mutatis mutandis* qui se trouvait dans la version anglaise a d’abord été remplacée par l’expression « *with such modifications as the circumstances require* ». Le juge Archambault a fait observer que, si le législateur avait eu l’intention que l’on continue d’appliquer l’interprétation restrictive adoptée par les tribunaux à l’expression *mutatis mutandis*, il lui aurait été facile de permettre les adaptations nécessaires aux points de détail au lieu de permettre toutes les « modifications nécessaires ».

[52] Il n’est pas facile de savoir si les modifications apportées à un texte de loi ont également pour effet de changer le droit. Il semble que l’expression *mutatis mutandis* au paragraphe 227(10) ait été remplacée pour la première fois en 1983, tant dans la version française que dans la version anglaise, par la *Loi de l’impôt sur le revenu (n° 2)*, 29-30-31-32 Elizabeth II, 1980-81-82-83, ch. 40, paragraphe 123(2). La version anglaise du paragraphe 227(10) a été modifiée de nouveau par la *Loi de 1997 modifiant l’impôt sur le revenu*, ch. 19, paragraphe 226(3), qui a remplacé les mots « *such modifications* » par « *any modifications* »; aucune modification correspondante n’a été apportée à la version française.

[53] On peut raisonnablement conclure que, lorsqu’il a remplacé en 1983 l’expression latine qui se trouvait au paragraphe 227(10) par des mots « courants » tant dans la version française que dans la version anglaise, le législateur souhaitait simplement rendre cette disposition plus accessible, ce qui permet de penser que cette modification se



<p>make substantive changes to the law....</p> <p>[54] On the other hand, the amendments to the pre-1983 version were enacted by Parliament as a small part of a large series of amendments to the ITA, and the change to the English text in 1997 was made for reasons other than the elimination of Latin. These considerations suggest that the amendments to subsection 227(10) may have been intended to have had a substantive effect.</p> <p>[55] However this may be, I need express no concluded opinion on the matter. I am satisfied that, when the modification power conferred by subsection 227(10) is viewed contextually and purposively, the modification required to subsection 161(1) to make it applicable to an assessment under subsection 227(10) in respect of the liability imposed by subsection 227.1(1), is closer to a change in point of detail than to a change to the very substance of subsection 161(1).</p> <p style="text-align: center;">...</p> <p>[73] A statutory modification provision confers an unusual power on courts. The normal role of the judicial branch of government with respect to legislation is to interpret and apply the law as enacted by the Legislature. A cornerstone of parliamentary democracy is that changes to the law require the authorization of the Legislature. However, the exigencies of administration in the modern state have also long required Legislatures to delegate extensive law-making powers. In Canada, these powers are most often delegated to politically accountable bodies and officials with an institutional expertise in public administration, such as the Governor (or Lieutenant Governor) in Council, individual Ministers of the Crown, and municipalities.</p>	<p>voulait une simple codification de textes législatifs. Or, une consolidation est présumée n'apporter aucune modification de fond aux textes législatifs [...].</p> <p>[54] Par ailleurs, les modifications apportées à la loi, dans sa rédaction en vigueur avant 1983, ont été adoptées par le législateur dans le cadre d'une longue série de modifications apportées à la LIR, et les modifications apportées en 1997 à la version anglaise ne visaient pas à remplacer l'expression latine. Il s'ensuit que les modifications qui ont été apportées au paragraphe 227(10) se voulaient peut-être des modifications de fond.</p> <p>[55] Quoi qu'il en soit, il n'est pas nécessaire que je me prononce sur la question. Je suis convaincu que, lorsqu'on situe dans son contexte et selon la méthode téléologique le pouvoir de modification conféré par le paragraphe 227(10), la modification qui doit être apportée au paragraphe 161(1) pour rendre celui-ci applicable à une cotisation établie en vertu du paragraphe 227(10) relativement à la responsabilité imposée par le paragraphe 227.1(1) se rapproche davantage d'une modification portant sur des points de détail que d'une modification portant sur l'essence même du paragraphe 161(1).</p> <p>[...]</p> <p>[73] Une disposition législative prévoyant un pouvoir de modification confère un pouvoir inusité aux tribunaux. Le rôle habituel de l'organe judiciaire de l'État relativement aux lois consiste à interpréter et à appliquer les lois édictées par le législateur. Une des pierres angulaires de la démocratie parlementaire est le principe voulant qu'il faille obtenir l'autorisation du législateur pour pouvoir modifier la loi. Toutefois, les impératifs que commande l'administration des États modernes obligent depuis longtemps les assemblées législatives à déléguer des pouvoirs législatifs étendus. Au Canada, ces pouvoirs sont le plus souvent délégués à des organismes tenus de rendre des comptes sur le plan politique ou encore à des autorités possédant des compétences spécialisées institutionnelles en administration publique, tels que le gouverneur en conseil (ou le lieutenant-gouverneur), certains ministres de la Couronne ou</p>
--	--

<p>[74] The fact that courts have neither of these qualities counsels a cautious approach to the scope of the power delegated to them to modify provisions of the ITA, and indicates that it should be interpreted more narrowly than the current text suggests. Thus, determining whether a proposed modification is permitted by the delegated power (to use the terminology associated with <i>mutatis mutandis</i>: is it a change in detail or in substance?) requires a court to consider whether considerations of efficiency outweigh the benefits of subjecting it to the scrutiny of the normal legislative process.</p> <p>[75] In my opinion, the modifications to subsection 161(1) proposed in the present case do not warrant the costs of requiring a Parliamentary amendment. They do not involve the kinds of technical issues, policy choices or wide ranging implications for the administration of the ITA which our notions of democratic and responsible government require to be left to be resolved through the legislative process.</p>	<p>les municipalités.</p> <p>[74] Le fait que les tribunaux ne possèdent aucune de ces qualités invite à faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit d'examiner la portée du pouvoir qui leur est délégué en matière de modification aux dispositions de la LIR, et il permet de penser que ce pouvoir devrait être interprété plus restrictivement que ce que le texte actuel donne à penser. Ainsi, pour déterminer si une modification proposée est permise par le pouvoir délégué (pour reprendre la terminologie associée avec l'expression <i>mutatis mutandis</i> : s'agit-t-il d'une modification portant sur un point de détail ou d'une modification de fond?), le tribunal doit déterminer si les considérations relatives à l'efficacité l'emportent sur les avantages que représente le fait d'assujettir la modification à l'examen minutieux du processus législatif habituel.</p> <p>[75] À mon avis, les modifications proposées en l'espèce au paragraphe 161(1) ne justifient pas les coûts qu'entraînerait le fait d'exiger une modification par le législateur. Ces modifications ne comportent pas d'importantes conséquences en ce qui concerne l'application de la LIR et elles ne portent pas sur le genre de questions techniques ou d'orientations qui, en raison de notre conception du gouvernement démocratique responsable, requièrent d'être traitées par le législateur.</p>
---	---

Voici quelques facteurs sur lesquels s'est fondé le juge Evans pour en arriver à cette conclusion :

- l'application du paragraphe 161(1) ne modifierait pas le montant de l'impôt dû par un contribuable dans la même situation que Z
- les intérêts dus résulteraient du défaut de payer les impôts payables
- si le paragraphe 161(1) ne s'applique pas, un contribuable dans la même situation que Z pourrait déclencher « une succession sans fin d'avis de cotisation, d'avis d'opposition et d'appels, ce qui risque de servir uniquement à retarder le recouvrement de l'impôt. » (par. 71).
- « ouvre la possibilité à une succession sans fin d'avis de cotisation, d'avis d'opposition et d'appels, ce qui risque de servir uniquement à retarder le recouvrement de l'impôt. » (par. 71)

## TABLE de la jurisprudence

Page	
6	<i>1392290 Ontario Ltd. v. Ajax (Town)</i> , 2010 ONCA 37
9	<i>Agraira v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2011 FCA 103
11	<i>BPCL Holdings Inc. v Alberta</i> , 2006 ABQB 757, 2008 ABCA 153
15	<i>Barbour v. The University of British Columbia</i> , 2010 BCCA 63
16	<i>Canada (Attorney General) v. Friends of the Canadian Wheat Board</i> , 2012 FCA 183
20	<i>Canada (Attorney General) v. Mavi</i> , 2011 SCC 30
25	<i>Canada (Attorney General) v. Mercier</i> , 2010 FCA 167
28	<i>Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)</i> , 2011 SCC 53
34	<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Saji</i> , 2010 FCA 100
36	<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)</i> , 2011 SCC 25
40	<i>Carter Brothers Ltd. v. The Registrar of Motor Vehicles for the Province of New Brunswick</i> , 2011 NBCA 81
42	<i>Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)</i> , 2012 SCC 2
46	<i>Cronauer v. Grande Prairie (Subdivision and Development Appeal Board)</i> , 2011 ABCA 164
47	<i>Dell Computer Corp. v. Union des consommateurs</i> , 2007 SCC 34, [2007] 2 SCR 801
50	<i>Edmonton (City) v. 360Networks Canada Ltd.</i> , 2007 FCA 106, [2007] 4 FCR 747
52	<i>Engel v. da Costa</i> , 2008 ABCA 152
54	<i>Evans v. Jensen</i> , 2011 BCCA 279
57	<i>Friesen (Brian Neil) Dental Corp. et al. v. Director of Companies Office (Man.) et al.</i> , 2011 MBCA 20
60	<i>Greater Vancouver Regional District v. British Columbia (Attorney General)</i> , 2011 BCCA 345
62	<i>Hayward v. Hayward</i> , 2011 NSCA 118
63	<i>Idle-O Apartments Inc. v. Charlyn Investments Ltd.</i> , 2010 BCCA 460
67	<i>Jackson v. Vaughan (City)</i> , 2010 ONCA 118
69	<i>Merck Frosst Canada &amp; Co. v. Apotex Inc.</i> , 2011 FCA 329 (application for leave to appeal to the SCC dismissed)
75	<i>Merck Frosst Canada Ltd. v. Canada (Health)</i> , 2012 SCC 3
78	<i>Németh v. Canada (Justice)</i> , 2010 SCC 56, [2010] 3 SCR 281
81	<i>Newfoundland and Labrador (Office of the Citizens' Representative) v. Newfoundland and Labrador Housing Corp.</i> , 2012 NLCA 4
82	<i>Oberg et al. v. Canada (Attorney General)</i> , 2012 MBQB 64
84	<i>Ontario (Travel Industry Council of Ontario) v. Gray</i> , 2010 ONCA 518
85	<i>Pacific Abrasives &amp; Supply, Inc. v. British Columbia (Revenue)</i> , 2010 BCCA 369
86	<i>R. v. A. D.</i> , 2005 SKCA 21
89	<i>R. v. Buena Vista Kennels 1979 Inc.</i> , 2010 SKQB 19
92	<i>R. c. Loiseau</i> , 2010 QCCA 2224

- 95 ***Régie des rentes du Québec c. Canada Bread Company Ltd., 2011 QCCA 1518***
- 98 ***Taylor v. Dairy Farmers of Nova Scotia, 2012 NSCA 1***
- 99 ***Teva Canada Limited v. Canada (Health), 2012 FCA 106***
- 102 ***Toussaint v. Canada (Citizenship and Immigration), 2011 FCA 146***
- 104 ***Wallot c. Québec (Ville de), 2011 QCCA 1165***
- 106 ***Yugraneft Corp. v. Rexx Management Corp., 2010 CSC 19***
- 110 ***Zen v. Canada (National Revenue), 2010 FCA 180***